



Betänkandet SOU 2021:2 Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap

(Ju2021/00115)

Länsstyrelsen Västra Götaland yttrar sig över betänkandet Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap.

Övergripande synpunkter

Länsstyrelsen avstyrker utredningens förslag att införa krav på svenska och samhällskunskap för medborgarskap. Förslagen bygger på antagandet att krav på svenska och samhällskunskap för medborgarskap ger incitament till människor som migrerat till Sverige att lära sig svenska och få mer kunskap om samhället. Det förväntas leda till ökat arbetsdeltagande, ett mer inkluderande samhälle och ökad samhörighet. Resonemanget är dock avhängigt av att de som migrerar till Sverige har förmåga och förutsättningar att lära sig svenska upp till den nivå som föreslås krävas. Som framkommer i utredningen så har vissa personer – exempelvis äldre, personer med kort utbildning och personer som varit med om traumatiska upplevelser – sämre förutsättningar att lära sig ett nytt språk. Länsstyrelsen vill också betona att det finns många sätt att delta i samhällslivet som inte kräver goda kunskaper i svenska men likväl bidrar till inkludering och ökad samhörighet. Om de föreslagna kraven leder till en situation där grupper av människor lever länge i Sverige utan att bli medborgare kan förslagen tvärtemot dess intentioner försvåra sammanhållningen och minska samhörigheten.

Särskilt oroande är det om människor från vissa länder och/eller med viss etnicitet blir överrepresenterade i gruppen som inte kan rösta i riksdagsvalen. Eftersom kvinnor är överrepresenterade bland invandrare med kort utbildning riskerar de som grupp att få svårare att bli medborgare än män. Barn riskerar också i förlängningen att drabbas om deras föräldrar lever i Sverige många år utan möjlighet till medborgarskap. Om förslagen genomförs anser Länsstyrelsen att effekterna behöver följas upp utifrån dessa parametrar samt med utgångspunkt i Agenda 2030:s principer om deltagande och att inte lämna någon utanför.

Länsstyrelsen instämmer i utredningens bedömning att ett prov i samhällskunskap för medborgarskap inte bör kopplas samman med den samhällsorientering som erbjuds nyanlända eller webbplatsen Informationsverige.se. Detta eftersom syftet med samhällsorienteringen och webbplatsen inte är studier inför kunskapstester, utan snarare egen kunskapsinhämtning, dialog och reflektion.

Länsstyrelsens bedömning är vidare att det behöver tillskjutas extra medel till landets länsstyrelser för arbetet med medborgarskapsärenden om förslagen genomförs.

Kapitel 6: Ett krav på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap

I utredningen står att kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska grundas på samhörighet, samt att syftet med utredningens förslag bland annat är att främja ett inkluderande samhälle. Länsstyrelsens bedömning är att upplevd delaktighet gynnas av inkludering i den demokratiska beslutsprocessen, där rösträtt i riksdagsval utgör en viktig del. Länsstyrelsens bedömning är vidare att deltagande i den demokratiska gemenskapen utöver individuella rättigheter och skyldigheter också handlar om samhällets skyldigheter att underlätta deltagandet. Detta framkommer bland annat i Mål 10.2 i Agenda 2030: ”Till 2030 möjliggöra och verka för att alla människor, oavsett ålder, kön, funktionsnedsättning, ras, etnicitet, ursprung, religion eller ekonomisk eller annan ställning, blir inkluderade i det sociala, ekonomiska och politiska livet.”

I avsnitt 6.3 föreslås att kraven på kunskaper i svenska och samhällskunskap för medborgarskap ska gälla för personer som fyllt 16 men inte 67 år. Länsstyrelsens bedömning är att det – om förslagen genomförs – är rimligt att exkludera barn under 18 år från kunskapstesterna. Detta bland annat utifrån § 7 och 8 i Barnkonventionen vilka berör barns rätt till medborgarskap. Mot bakgrund av att äldre har svårare att lära sig språk, och att 65 år ofta betraktat som riktmärke för pension, är vår bedömning vidare att kraven inte bör omfatta personer över 64 år.

Kapitel 7 Ett medborgarskapsprov

Vår Länsstyrelse har i över tio år arbetat med framtagande av material för samhällsorientering och driver webbplatsen Informationsverige.se där det finns samhällsinformation på tio olika språk. I våra kontakter med kommuner, samhällskommunikatörer och nyanlända framkommer att samhällsorientering inte bara handlar om fakta och kunskap utan i hög utsträckning också om förståelse för normer och värderingar. En förståelse som bäst uppnås genom dialog och utan kunskapskrav. Syftet med samhällsorienteringen är också bland annat att ge en grund för personliga ställningstaganden präglade av reflektion och insikt (Förordning 2010:1138 och SOU 2010:37). Länsstyrelsen instämmer därför i utredningens bedömning att ett eventuellt prov i samhällskunskap för medborgarskap inte bör kopplas samman med den samhällsorientering som erbjuds nyanlända.

Kapitel 9 Dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap och avsnitt 12.6 Anpassning av medborgarskapsprovet

Länsstyrelsens bedömning är att utredningen har väl underbyggda förslag när det gäller att hantera funktionsnedsättning kopplat till själva provet. Vår bedömning är också att det är rimligt att ansvaret för anpassningarna ligger på universitet- och högskolorna då de har vana vid denna typ av anpassningar. I utredningen görs antagandet att majoriteten av de som kan omfattas av undantag och anpassning sannolikt har varit föremål för vårdinsatser eller insatser från Arbetsförmedlingen. Länsstyrelsens erfarenhet är att det kan dröja många år innan eventuella funktionsnedsättningar upptäcks. En annan praktisk aspekt av förfarandet är det sociala stigma som i många länder finns kopplat till funktionsnedsättning. Detta kan medföra att personer inte är benägna att själva

anmäla eventuella svårigheter till sitt lärosäte vilket kan innebära att möjligheten till anpassning av medborgarskapsprovet begränsas.

Om förslagen genomförs anser vi att processerna gällande ansökan, behandling av ansökan samt genomförandet av eventuell anpassning bör följas upp för att säkerställa att möjligheten till svenskt medborgarskap inte påverkas av individens funktionsförmåga, bland annat utifrån §18 i FN:s Konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Kapitel 10 Handläggning av kravet på kunskaper och avsnitt 16.2.2 om ekonomiska konsekvenser för länsstyrelser

En ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap ska idag prövas av Migrationsverket eller länsstyrelserna. I anmälningsärenden kommer enligt förslaget samma typ av kontroll att göras av Migrationsverket och av länsstyrelserna för att klargöra om det föreslagna kravet på kunskaper uppfylls. Kravet innebär ett nytt handläggningmoment för anmälningsärenden hos länsstyrelserna. Ett nytt moment i handläggningen är även att utreda om det föreligger särskilda skäl för dispens från kunskapskraven. Det bör även framhållas att utredningstiden kommer att öka för dessa ärenden.

Utredningen uppskattar i konsekvensanalysen att förslagen för Migrationsverket vidkommande kommer att kosta cirka 6 miljoner kronor per år, vilket föreslås finansieras genom anslag. Länsstyrelsen delar visserligen utredningens uppfattning om att det är ett mindre antal ärenden hos länsstyrelserna som omfattas av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Länsstyrelsen delar inte bedömningen om att den ökade kostnaden för länsstyrelserna kommer att vara försumbar och anser därför att extra medel behöver tillskjutas till länsstyrelserna om förslagen genomförs.

Avsnitt 16:1 Ekonomiska konsekvenser för staten

Länsstyrelsens erfarenhet av att arbeta med produktion och uppdatering av samhällsinformation och material för samhällsorientering är att delar av innehållet fort kan bli inaktuellt samt att arbetet med att översätta informationen är resurs- och tidskrävande. Ett material som ska ligga till grund för medborgarskap måste samtidigt ha högre krav på att det är korrekt, och krav på kortare ledtider vid uppdatering än exempelvis informationen på webbplatsen Informationsverige.se. Kostnaden för att ta fram, förvalta och översätta en bok med det innehåll som föreslås i utredningen förefaller, enligt våra erfarenheter, lågt beräknad.

Avsnitt 16:2 Ekonomiska konsekvenser för kommuner, regioner, länsstyrelser, företag och enskilda

I konsekvensanalysen står att: ”De personer som i dag inte läser sfi eller som enbart studerar sfi kurs A eller B kommer sannolikt att skaffa sig de kunskaper som krävs för att klara kravet på kunskaper i svenska på annat sätt. Detta eftersom de kommer att behöva lägga avsevärd tid på att uppnå godkänt betyg i sfi kurs D” (s. 385). Länsstyrelsen saknar en diskussion om vilka dessa alternativa sätt att skaffa sig kunskaperna antas vara.

Länsstyrelsen vill också uppmärksamma att en kostnad på 2 500 kronor för att genomföra alla delar av medborgarskapsprovet kan leda till att personer avstår

från att bli medborgare. Särskild i familjer som består av flera personer över 16 år. Det kan i förlängningen leda till att personer med mindre ekonomiska resurser blir underrepresenterade i den demokratiska beslutsprocessen.

Övriga synpunkter

Under det senaste året har det beslutats om samhällsintroduktion i Migrationsverkets regi, satsningar på samhällsinformation för asylsökande och en utökad samhällsorientering för nyanlända. I aktuella utredningar föreslås bland annat att målgruppen för samhällsorientering utökas (SOU 2020:46) och krav på kunskaper i samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd (SOU 2020:54). Länsstyrelserna har ansvar för att följa upp samhällsorienteringen samt fördela statsbidrag till samhällsinformation. Vår bedömning är att det behövs en röd tråd mellan insatserna, samtidigt som det är viktigt att tydliggöra skillnaderna mellan de olika insatsernas logik, innehåll, syfte och målgrupper.

Länsstyrelsen instämmer i att de föreslagna åtgärderna bör samordnas med förslagen utifrån SOU 2020:54 (En långsiktigt hållbar migrationspolitik). Om förslagen i båda utredningarna genomförs behöver det dock klargöras hur dessa står i relation till varandra. En fråga är exempelvis om ett tidigare genomfört prov för permanent uppehållstillstånd kan tillgodogöras vid ett medborgarkapsprov.

Länsstyrelsen vill avslutningsvis uppmärksamma vikten av att följa upp effekterna av förslagen om de genomförs utifrån etnicitet, funktionsförmåga och kön. Uppföljningen kan förslagsvis göras med utgångspunkt i Agenda 2030 och delmål 5.5 och 10:2.

- 5.5 Tillförsäkra kvinnor fullt och faktiskt deltagande och lika möjligheter till ledarskap på alla beslutsnivåer i det politiska, ekonomiska och offentliga livet.
- 10.2 Till 2030 möjliggöra och verka för att alla människors, oavsett ålder, kön, funktionsnedsättning, ras, etnicitet, ursprung, religion eller ekonomisk eller annan ställning, blir inkluderade i det sociala, ekonomiska och politiska livet.

Beslut

Detta yttrande har beslutats av länsöverdirektören Lisbeth Schultze, efter föredragning av utvecklare Birgitta Guevara. I den slutliga handläggningen har även enhetschef Pia Falck deltagit.

Lisbeth Schultze

Birgitta Guevara

Detta beslut har bekräftats digitalt och saknar därför namnunderskrifter.