

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap

*Delbetänkande av Utredningen om språk- och
samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap
och andra frågor om medborgarskap (USSMA)*

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:2

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0002-6

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen beslutade vid regeringssammanträdet den 24 oktober 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap ska vara ett krav för medborgarskap i Sverige (dir. 2019:70). Den 5 november 2019 utsågs numera f.d. justitierådet vid Högsta förvaltningsdomstolen och t.f. kammarrättspresidenten vid Kammarrätten i Stockholm Mari Andersson till särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 19 december 2019 samordnaren Emelie Thorén, Migrationsverket, rättssakkunniga Tove Weiner och kanslirådet Jens Ölander, båda Justitiedepartementet. Som experter i utredningen förordnades samma dag professorn Pieter Bevelander, Malmö universitet, departementssekreteraren Anita Carlstedt, Utbildningsdepartementet, departementssekreteraren Ida Holmgren, Arbetsmarknadsdepartementet, undervisningsrådet Maria Skoglöf, Skolverket, och språkvårdaren Sofia Tingsell, Institutet för språk och folkminnen.

Med verkan från och med den 21 januari 2020 entledigades Emelie Thorén och rättsliga experten Helena Cidh Koelmeyer, Migrationsverket, förordnades som sakkunnig i utredningen.

Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 december 2019 rättssakkunniga Jessica Olofsson och från och med den 17 augusti 2020 kammarrättsrådet Mona Aldestam.

Utredningen, som har antagit namnet USSMA, överlämnar härmed delbetänkandet *Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap* (SOU 2021:2).

De återstående frågor som omfattas av utredningens uppdrag kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande som ska redovisas senast den 1 juli 2021 (dir. 2020:130).

Stockholm i januari 2021

Mari Andersson

/Jessica Olofsson
Mona Aldestam

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	19
1 Författningsförslag	27
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap	27
1.2 Förslag till förordning (0000:000) om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap	35
1.3 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)	40
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet	41
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk	42
2 Utredningens uppdrag och arbete	45
2.1 Utredningens uppdrag	45
2.2 Utredningens arbete	46
2.3 Utredningen och Kommittén för den framtida svenska migrationspolitiken.....	48

3	Grunderna för förvärv av medborgarskap och en historisk överblick över språk- och samhällskunskapskrav	51
3.1	Medborgarskap från folkrättsligt och juridiskt perspektiv	51
3.1.1	Medborgarskap enligt folkrätten.....	51
3.1.2	Medborgarskapets juridiska betydelse.....	54
3.2	Kriterierna för förvärv av svenskt medborgarskap	56
3.3	Historisk överblick: språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap	60
3.3.1	Språkkrav och språkintyg: 1920–1980-talet	60
3.3.2	Uppfattningen under 90-talet	61
3.3.3	Globaliseringsrådets rapport om Språk, krav och medborgarskap år 2008.....	65
3.3.4	2012 års medborgarskapsutredning	66
4	Utbildning i svenska och samhällskunskap i dag	71
4.1	Svenska och samhällskunskap inom den kommunala vuxenutbildningen	71
4.1.1	Fakta om kommunal vuxenutbildning.....	71
4.1.2	Svenska för invandrare (sfi).....	73
4.1.3	Kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt särskild utbildning för vuxna.....	84
4.2	Svenska och samhällskunskap inom grund- och gymnasieskolan.....	91
4.2.1	Svenska och samhällskunskap för barn i grundskolan och grundsärskolan	91
4.2.2	Svenska och samhällskunskap för ungdomar i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan	96
4.3	Samhällsorientering	100
4.4	Kurser i svenska och samhällskunskap för den som inte har uppehållstillstånd.....	107

5	Språk- och samhällskunskapskrav i andra länder	111
5.1	Språk och samhällskunskapskrav i Europa.....	111
5.2	Språk- och samhällskunskapskrav i Norden	112
5.2.1	Danmark.....	112
5.2.2	Finland	118
5.2.3	Island.....	124
5.2.4	Norge	126
5.3	Krav på kunskaper i språk och samhällskunskap i några andra europeiska länder.....	132
5.3.1	Österrike.....	132
5.3.2	Förenade kungariket.....	135
5.3.3	Nederländerna	138
5.4	Hur ser det ut i Nordamerika?.....	141
5.4.1	USA.....	141
5.4.2	Kanada.....	145
5.5	Sammanfattning	148
6	Ett krav på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap... 151	
6.1	Medborgarskapslagen ska kompletteras med krav på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap... 151	
6.2	Kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska grundas på samhörighet.....	153
6.3	Personkretsen som ska omfattas av kunskapskravet	156
6.3.1	Vem ska omfattas av kunskapskravet?	156
6.3.2	Vem ska inte omfattas av kunskapskravet?.....	162
6.4	Konsekvenser och följdändringar kopplade till den personkrets som ska omfattas av kravet.....	169
6.4.1	Ogifta barn som avses i 10 och 13 §§ medborgarskapslagen	169
6.4.2	De som vill återfå svenskt medborgarskap	171
6.5	Sammanfattning	172

7	Ett medborgarskapsprov	175
7.1	Behov av ett särskilt prov i svenska?	175
7.2	Behov av ett särskilt prov i samhällskunskap?	179
7.3	Medborgarskapsprovet – ett prov med två delprov, ett i svenska och ett i samhällskunskap	183
7.4	Provdelen i svenska	184
7.4.1	Utgångspunkter	184
7.4.2	Nivån på svensk kunskaperna	187
7.4.3	Vilka förmågor ska testas?	197
7.5	Provdelen i samhällskunskap	200
7.5.1	Nivån på kunskaperna och en ny bok att basera provet på	200
7.5.2	Vilket språk ska samhällskunskapsprovet göras på?	215
7.6	Metoder för medborgarskapsprovets genomförande och rättning	217
8	Andra sätt att visa kunskaper i svenska och samhällskunskap än genom medborgarskapsprov	229
8.1	Möjlighet att visa kunskaper på andra sätt än genom medborgarskapsprov	229
8.2	Andra sätt att visa kunskaper i svenska	231
8.2.1	Sfi	231
8.2.2	Grundskola och gymnasium	235
8.2.3	Kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå	239
8.2.4	Andra språkprov	240
8.2.5	Nordiska språkkunskaper	242
8.3	Andra sätt att visa kunskaper i samhällskunskap	243
8.3.1	Grundskola, gymnasium och kommunal vuxenutbildning	243
8.3.2	De nordiska länderna	246

9	Dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap	247
9.1	Dispens från kunskapskravet	247
9.2	Dispens från kravet på kunskaper endast om det finns särskilda skäl.....	250
9.3	Den lagtekniska regleringen.....	256
10	Handläggning av kravet på kunskaper	259
10.1	Handläggningen av anmälningar och ansökningar efter införandet av krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap.....	259
10.1.1	Handläggningen av medborgarskapsärenden i dag.....	259
10.1.2	Handläggningen efter införandet av nya bestämmelser	260
11	Ansvar för medborgarskapsprovet	263
11.1	Inledning.....	263
11.2	Vad innebär ansvaret för medborgarskapsprovet?.....	264
11.3	Vilka myndigheter skulle kunna vara aktuella för att ansvara för medborgarskapsprovet?.....	267
11.3.1	Statens skolverk.....	267
11.3.2	Universitets- och högskolerådet	270
11.3.3	Trafikverket	273
11.3.4	Kommuner och regioner.....	274
11.3.5	Länsstyrelserna	276
11.3.6	Migrationsverket	278
11.3.7	Skatteverket	280
11.3.8	Polismyndigheten.....	280
11.3.9	Arbetsförmedlingen	281
11.3.10	Sammanfattning.....	282
11.4	Fördelningen av ansvaret för medborgarskapsprovet.....	283

12	Genomförande av medborgarskapsprovet	293
12.1	Lokaler, utrustning och frekvens.....	293
12.2	Vad ska medborgarskapsprovet kosta och var regleras avgiften?	298
12.3	Identitetskontroll vid provets genomförande	301
12.4	Fusk.....	304
12.5	Rättning och resultat på medborgarskapsprovet.....	307
12.6	Anpassning av medborgarskapsprovet.....	309
13	Personuppgiftsbehandling och sekretess.....	317
13.1	Personuppgiftsbehandling med anledning av förslagen i betänkandet.....	317
13.1.1	Personuppgiftsbehandlingen omfattas av EU:s dataskyddsförordning.....	317
13.1.2	Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen...	320
13.1.3	Stöd för personuppgiftsbehandlingen vid anordnande och genomförande av medborgarskapsprovet.....	323
13.1.4	Stöd för personuppgiftsbehandlingen vid handläggningen av medborgarskapsärenden	327
13.1.5	Behandling av känsliga uppgifter	328
13.1.6	Sammanfattning	330
13.2	Sekretess.....	330
13.2.1	Medborgarskapsprovet omfattas av befintliga bestämmelser om sekretess för kunskapsprov	330
13.2.2	Sekretess vid handläggning av frågor om dispens i medborgarskapsärenden.....	331
13.2.3	Sekretess för uppgifter om personliga förhållanden hos Universitets- och högskolerådet m.fl.....	332
14	Överklagande och omprövning.....	335
14.1	Ej medgiven anpassning av medborgarskapsprovet.....	335
14.2	Överklagande av beslut om utestängning	337

14.3	Överklagande av beslut om att inte få något resultat på medborgarskapsprovet.....	338
14.4	Överklagande och omprövning av underkänt resultat på ett medborgarskapsprov.....	339
14.5	Överklagande av avslag på ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap på grund av att kravet på kunskaper inte är uppfyllt	342
15	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	345
15.1	Ikraftträdandedatum.....	345
15.2	Övergångsbestämmelser.....	350
16	Konsekvensanalys.....	351
16.1	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	352
16.1.1	Utgångspunkter.....	352
16.1.2	Migrationsverket	354
16.1.3	Skolverket	355
16.1.4	UHR.....	365
16.1.5	Universitet och högskolor	379
16.1.6	Sammanfattning av de uppskattade kostnaderna kopplade till medborgarskapsprovet	382
16.1.7	Sammanfattning ekonomiska konsekvenser för staten	383
16.2	Ekonomiska konsekvenser för kommuner, regioner, länsstyrelser, företag och enskilda	384
16.2.1	Kommuner	384
16.2.2	Regioner och länsstyrelser	385
16.2.3	Företag	386
16.2.4	Enskilda.....	386
16.3	Konsekvenser för domstolarna	387
16.4	Övriga konsekvenser	388
16.4.1	Jämställdhet	388
16.4.2	Integration	391
16.4.3	Brottslighet	393

16.4.4	Sysselsättning och offentlig service	394
16.4.5	Klimat och miljö.....	395
16.4.6	Kommuner och regioner	395
16.4.7	Enskilda	395
16.4.8	Konventionsåtaganden	396
16.5	Förslag till finansiering av reformen	397
17	Författningskommentar	399
17.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.....	399
	Särskilda yttranden	411
	Referenser.....	421
	Bilagor	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:70.....	443
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:67.....	455

Sammanfattning

I enlighet med utredningens uppdrag föreslås i detta betänkande att det ska införas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap. Kunskaperna föreslås kunna visas på olika sätt. Ett sätt föreslås vara genom godkänt resultat på ett särskilt framtaget prov i svenska och samhällskunskap (medborgarskapsprovet), men det ska också vara möjligt att visa kunskaper på andra sätt. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2025 och regleras i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och en ny förordning: förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap. Syftet med kravet är att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle. Nedan följer en sammanfattning av utredningens förslag.

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap

Krav på kunskaper för dem mellan 16 och 66 år

Utredningen föreslår att det i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen) ska ställas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att förvärva svenskt medborgarskap. Kravet på att visa kunskaper för svenskt medborgarskap föreslås omfatta den som har fyllt 16 men inte 67 år. Kravet gäller dock inte statslösa personer födda i Sverige som är under 21 år och inte heller nordiska medborgare som förvärvar medborgarskap genom bestämmelserna om anmälan i 18 och 19 §§ medborgarskapslagen.

Kunskaperna i svenska och samhällskunskap ska kunna visas på olika sätt

Utredningen föreslår att kunskaperna i svenska och samhällskunskap ska kunna visas genom godkänt resultat på ett prov i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (medborgarskapsprovet, se nedan) eller på annat sätt. Andra sätt att visa kunskaper i svenska föreslås bl.a. vara godkänt betyg från kommunal vuxenutbildning (komvux) i svenska för invandrare (sfi) i kurs D, godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från grundskolans årskurs 9 eller en kurs i någon av dessa ämnen från gymnasieskolan eller komvux på grundläggande eller gymnasial nivå. Även godkänt resultat på Tisus-testet föreslås godtas som bevis på kunskaper i svenska.

Likaså föreslås att den som har godkänt avgångsbetyg i danska, norska eller svenska från en nordisk grundskola eller ett nordiskt gymnasium ska anses ha de kunskaper i svenska som efterfrågas för förvärv av svenskt medborgarskap.

När det gäller andra sätt att visa kunskaper i samhällskunskap föreslås bl.a. att godkänt betyg i samhällskunskap från grundskolans årskurs 9 eller en kurs i samhällskunskap från gymnasiet eller komvux på grundläggande eller gymnasial nivå ska godtas som bevis på sådana kunskaper. Även godkänt betyg från en kurs i samhällsorienterande ämnen från komvux på grundläggande nivå föreslås godtas som bevis på kunskaper i samhällskunskap.

Kunskapskravet ska vara uppfyllt vid prövningen av kriterierna för förvärv av svenskt medborgarskap, dvs. vid tidpunkten för beslutet om medborgarskap.

Dispens från kravet på kunskaper om det finns särskilda skäl

Utredningen föreslår att den som inte rimligen kan förväntas visa kunskaper i svenska och samhällskunskap ska kunna få dispens från kravet på kunskaper om det föreligger särskilda skäl. Begreppet särskilda skäl föreslås omfatta väsentliga funktionsnedsättningar eller andra personliga förhållanden. För att dispens ska kunna medges ska funktionsnedsättningen eller de personliga förhållandena ha en sådan påverkan på individens förmåga att visa kunskaper och vara av sådan omfattning och varaktighet att det inte är rimligt att kräva att denne visar kunskaper. Bedömningen av om det föreligger särskilda skäl för

dispens föreslås göras i samband med handläggningen av en anmälan eller ansökan om medborgarskap (se nedan).

Ett medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap

Ett digitalt prov i två delar

Utredningen föreslår att det ska tas fram ett särskilt prov för svenskt medborgarskap. Provet ska genomföras digitalt och bestå av två delar; ett delprov i svenska och ett delprov i grundläggande samhällskunskap.

Utredningen föreslår också att medborgarskapsprovet ska konstrueras för t.ex. blinda.

Medborgarskapsprovets innehåll och nivå

Utredningen föreslår att medborgarskapsprovet i svenska ska pröva läs- och hörförståelse samt muntlig och skriftlig färdighet och att det ska utformas på två nivåer. Delarna som testar läs- och hörförståelse ska utformas på en nivå som motsvarar B1 enligt den Gemensamma europeiska referensramen för språk: lärande, undervisning och bedömning (GERS), medan delarna som ska pröva skriftlig och muntlig färdighet ska utformas på A2-nivå.

När det gäller medborgarskapsprovets samhällskunskapsdel föreslås tyngdpunkten vara att testa sådana grundläggande kunskaper som man behöver ha för att leva och fungera i det svenska samhället med fokus på demokrati och den demokratiska processen. Vidare föreslås att provet ska vara utformat på svenska på en språklig nivå för läs- och hörförståelse som motsvarar GERS-nivå B1. Provet ska baseras på innehållet i en bok som ska tas fram särskilt för medborgarskapsprovet i samhällskunskap (se nedan).

De språknivåer som utredningen föreslår ligger i linje med de nivåer som många andra europeiska länder ställer som krav för förvärv av medborgarskap.

En bok till grund för medborgarskapsprovet i samhällskunskap

Utredningen föreslår att medborgarskapsprovet i samhällskunskap ska grundas på en för ändamålet särskilt framtagen bok. Boken ska innehålla sådana kunskaper som man behöver ha för att leva och fungera i det svenska samhället med fokus på demokrati och den demokratiska processen och den ska finnas tillgänglig för nedladdning från nätet på svenska och tio invandrarspråk i Sverige. Boken föreslås innehålla följande delområden:

1. Sveriges geografiska och geopolitiska förutsättningar.
2. Historiska händelser av betydelse för hur Sverige ser ut i dag (bondesamhälle, industrialisering, världskrig, efterkrigstid, tekniksamhälle och digitalisering).
3. Hur traditioner har betydelse och hur de har påverkat det svenska samhället.
4. Den svenska välfärdsstrukturen och dess finansiering.
5. Arbetsmarknad, arbetsliv och privatekonomi.
6. Klimatet och miljöns betydelse för våra livsvillkor och betydelsen av hållbar utveckling.
7. Integration och segregation.
8. Sveriges grundlag, det svenska rättssystemet och principer för rättssäkerhet.
9. Sveriges demokratiska och politiska organisation på lokal och nationell nivå.
10. Politiska val och partier i Sverige. Folkrörelser och allmän rösträtt.
11. Vad det innebär att vara en aktiv, ansvarstagande och delaktig medborgare.
12. Förtrogenhet med såväl jämlikhet och jämställdhet som med mänskliga rättigheter och demokratiska värden, principer och processer.
13. Förtrogenhet med världsreligioner och livsåskådningar och hur de har betydelse för människors identitet, grupp tillhörighet och livsstil.

14. Övergripande kunskap om EU och andra viktigare internationella samarbeten.

Genomförandet av medborgarskapsprovet

Provtidpunkter och provavgifter

Utredningen föreslår att medborgarskapsprovet ska genomföras regelbundet över året, men att de exakta datumen ska beslutas av Universitets- och högskolerådet (UHR) efter samråd med Statens skolverk (Skolverket) och genomförande universitet och högskolor (se nedan). Avgiften för att göra provet i svenska föreslås vara 2 000 kronor per provdeltagare och provtillfälle medan provet i samhällskunskap föreslås kosta 500 kronor per provdeltagare och provtillfälle. Den som är statslös och har fått flyktförklaring eller resedokument från svensk myndighet föreslås dock inte behöva betala någon avgift.

Provet ska kunna genomföras med anpassning

Utredningen föreslår att den som har en funktionsnedsättning som gör att denne har behov av anpassning för att kunna genomföra provet ska kunna medges det. Även andra personliga förhållanden föreslås kunna läggas till grund för anpassning vid genomförandet av provet. Att ett prov genomförs med anpassning kan t.ex. innebära att provtiden förlängs eller att text förstoras upp eller skrivs ut på papper. Individens förmåga att visa kunskap, men förmågan är nedsatt t.ex. på grund av en funktionsnedsättning.

Provresultat

Utredningen föreslår att ett godkänt resultat på medborgarskapsprov ska gälla obegränsat i tiden och att UHR ska besluta om resultatet. Provresultatet föreslås anges provdel för provdel så att resultatet för provdelen i svenska respektive samhällskunskap separeras. För provdelen i svenska föreslås dessutom att resultatet ska anges separat för varje förmåga och färdighet. Följden av att provresultatet anges för

varje förmåga och färdighet separat är att individen kan välja att göra om den eller de delar som denne tidigare inte klarat.

Fördelningen av ansvar

Migrationsverket

Som en följd av utredningens förslag om krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap kommer Migrationsverkets handläggning av medborgarskapsärenden att innefatta en bedömning av om kunskapskravet är uppfyllt, alternativt en bedömning av om det föreligger särskilda skäl för att medge dispens från kravet.

Skolverket

Utredningen föreslår att Skolverket ska ansvara för framtagandet av den bok som provdelen i samhällskunskap ska bygga på. Skolverket föreslås också ansvara för rättningen av medborgarskapsprovet, att kontinuerligt ta fram och utveckla medborgarskapsprovet i svenska och samhällskunskap och att kontinuerligt ta fram bedömningskriterier och rättningsinstruktioner för medborgarskapsprovet.

UHR

Utredningen föreslår att UHR ska ha det övergripande ansvaret för medborgarskapsprovet och fatta beslut om medborgarskapsprovets resultat eller om att en provdeltagare inte ska få ett resultat på provet samt utestängning från deltagande i provet på grund av fusk. De två sistnämnda besluten föreslås kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. UHR föreslås även samordna de involverade myndigheternas arbete och insatser.

Universitet och högskolor

Utredningen föreslår att universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) ska ansvara för att genomföra medborgarskapsprovet. Detta får ske i samverkan mellan lärosätena.

Summary

In accordance with the remit of the Inquiry, we propose in this report that a requirement of knowledge of Swedish and civics should be introduced for the acquisition of Swedish citizenship. We propose that it should be possible to prove this knowledge in various ways. One way we propose is by passing a specially produced test in Swedish and civics (the citizenship test), but it should also be possible to prove knowledge in other ways. The proposals should enter into force on 1 January 2025 and be regulated in the Swedish Citizenship Act (2001:82) and a new ordinance: the ordinance on the citizenship test in Swedish and civics. The purpose of the requirement is to enhance the status of citizenship and promote an inclusive society. A summary of our proposals is set out below.

Requirement of knowledge of Swedish and civics for Swedish citizenship

Requirement of knowledge for people aged between 16 and 66

The Inquiry proposes that the Swedish Citizenship Act (2001:82) should stipulate that knowledge of Swedish and civics is required for the acquisition of Swedish citizenship. The knowledge requirement for Swedish citizenship should cover people who have turned 16 but not 67 years. However, this requirement should not apply to stateless persons born in Sweden who are under 21 or to Nordic citizens who acquire citizenship through the provisions on notification in Sections 18 and 19 of the Citizenship Act.

Possibility of proving knowledge of Swedish and civics in various ways

The Inquiry proposes that it should be possible to prove knowledge of Swedish and civics by passing test in Swedish and civics for Swedish citizenship (the citizenship test, see below) or in other ways. Other ways of proving knowledge of Swedish proposed include a pass from municipal adult education (komvux) in Swedish for immigrants (SFI) on course D, a pass in Swedish or Swedish as a Second Language from Year 9 of compulsory school or a course in one of these subjects from upper secondary school or municipal adult education at basic or upper secondary level. A pass in the Tisus Test should also be accepted as proof of knowledge of Swedish. Similarly, we also propose that a person who has a pass in Danish, Norwegian or Swedish in a leaving certificate from a Nordic compulsory school or upper secondary school should be considered to have the knowledge of Swedish being required for the acquisition of Swedish citizenship.

As regards other ways of proving knowledge of civics, our proposals include accepting a pass in civics from Year 9 of compulsory school or a course in civics from upper secondary school or municipal adult education at basic or upper secondary level as proof of such knowledge. We propose that a pass in a course in social subjects from municipal adult education at basic level should also be accepted as proof of knowledge of civics.

The knowledge requirement should be fulfilled at the time when the criteria for Swedish citizenship are examined, i.e. at the time of the decision on Swedish citizenship.

Exemption from the knowledge requirement if there are special reasons

The Inquiry proposes that a person who cannot reasonably be expected to prove knowledge of Swedish and civics should be able to get an exemption from the knowledge requirement if there are special reasons. We propose that the term special reasons should cover significant functional disabilities or other personal circumstances. For an exemption to be granted the disability or the personal circumstances should have an effect on the individual's ability to prove knowledge and be of a scale and duration that mean that it is not

reasonable to require that they prove knowledge. Our proposal is that the assessment of whether there are special reasons for an exemption should be made when a notification or application for citizenship is processed (see below).

A citizenship test in Swedish and civics

A digital test in two parts

The Inquiry proposes that a special test for Swedish citizenship should be produced. The test should be held digitally and consist of two parts: a part in Swedish and a part in basic civics.

The Inquiry also proposes that the citizenship test should be designed for blind people, for example.

Content and level of the citizenship test

The Inquiry proposes that the citizenship test in Swedish should test reading and listening comprehension and written and oral proficiency and that it should be designed at two levels. The parts that test reading and listening comprehension should be designed at a level that corresponds to B1 according to the Common European Framework of Reference for Languages: Learning, teaching, assessment (CEFR), while the parts that test written and oral proficiency should be designed at level A2.

As regards the civics part of the citizenship test, we propose that the emphasis should be on testing basic knowledge needed to live and function in Swedish society focusing on democracy and the democratic process. We also propose that the test should be designed in Swedish at a language level for reading and listening comprehension that corresponds to CEFR level B1. The test should be based on the content of a book produced specially for the citizenship test in civics (see below).

The language levels proposed by the Inquiry are in line with the levels required by many other European countries for the acquisition of citizenship.

A book as the basis for the citizenship text in civics

The Inquiry proposes that the citizenship test in civics should be based on a book specially produced for the purpose. The book should contain knowledge needed to live and function in Swedish society focusing on democracy and the democratic process and it should be available for download in Swedish and ten immigrant languages in Sweden. We propose that the book should contain the following parts:

1. Sweden's geographical and geopolitical situation.
2. Historical events of importance for what Sweden is like today (agrarian society, industrialisation, world wars, the postwar period, technology society and digitalisation).
3. How traditions are of importance and how they have affected Swedish society.
4. Structure of Sweden's welfare services and their financing.
5. Labour market, working life and private finances.
6. The importance of the climate and environment for our living conditions and the importance of sustainable development.
7. Integration and segregation.
8. Sweden's constitution, the Swedish legal system and principles for the rule of law.
9. Sweden's democratic and political organisation at local and national level.
10. Political elections and parties in Sweden. Popular movements and universal suffrage.
11. What it means to be an active, responsible and engaged citizen.
12. Familiarity both with fairness, equity and gender equality and with human rights and democratic values, principles and processes.
13. Familiarity with world religions and outlooks on life and what importance they have for people's identity, group membership and lifestyle.

14. General knowledge about the EU and other important international cooperation.

Arrangement of the citizenship test

Test dates and charges

The Inquiry proposes that the citizenship test should be held regularly over the year, but that the exact dates should be decided by the Swedish Council for Higher Education (UHR) after consultation with the Swedish National Agency for Education and the universities and other higher education institutions arranging the test (see below). Our proposal is that the charge for taking the test in Swedish should be SEK 2 000 per participant and session while the test in civics should cost SEK 500 per participant and session. However, a person who is stateless and has been given a declaration of refugee status or a travel document by a Swedish authority should not have to pay any charge.

It should be possible to arrange the test with adaptations

The Inquiry proposes that a person who has a disability that means that they need an adaptation to be able to take the test should be allowed this. We propose that it should also be possible for other personal circumstances to form the basis for adaptations in taking the test. Taking a test with an adaptation can, for example, mean that the time allowed for the test is extended or that text is enlarged or written out on paper. The individual thus has an ability to prove knowledge but their ability is impaired on account of a disability, for instance.

Test results

The inquiry proposes that there should be no time limit for a pass in the citizenship test and that the results should be decided by the UHR. Our proposal is that the test result should be stated for each part of the test, i.e. the parts in Swedish and civics should be separated. As regards the part in Swedish, we also propose that the result should be stated separately for each ability and proficiency. When the test

result is stated separately for each ability and proficiency, the individual is able to choose to retake the part or parts that they have not already passed.

Distribution of responsibilities

Swedish Migration Agency

As a result of the Inquiry's proposal of a requirement of knowledge of Swedish and civics, the Swedish Migration Agency's processing of citizenship cases will include an assessment of whether the requirement has been fulfilled or, alternatively, an assessment of whether there are special reasons to grant an exemption from the requirement.

Swedish National Agency for Education

The Inquiry proposes that the Swedish National Agency for Education should be responsible for the book that the part of the test in civics will be based on. We also propose that the National Agency for Education should be responsible for the correction of the citizenship test, the ongoing production and development of the citizenship test in Swedish and civics and for the ongoing production of assessment criteria and correction instructions for the citizenship test.

Swedish Council for Higher Education (UHR)

The Inquiry proposes that the UHR should have the overall responsibility for the citizenship test and make decisions on the results of the citizenship test or that a test participant will not be given a result from the test as well as on exclusion from the test on account of cheating. It should be possible to appeal the latter two decisions to a general administrative court. The UHR should also coordinate the work done and measures taken by the agencies involved.

Universities and other higher education institutions

The Inquiry proposes that universities and other higher education institutions covered by the Higher Education Act (1992:1434) should be responsible for arranging the citizenship test. This will have to be done in collaboration between the higher education institutions.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

dels att 7–13, 18 och 19 §§ och punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 10 a §, 13 a–13 d §§, och närmast före 13 a § en rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Ett barn som inte har svenskt medborgarskap förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet

1. har permanent uppehållstillstånd i Sverige, *och*

2. har hemvist här i landet sedan tre år eller, om barnet är statslöst, två år.

1. har permanent uppehållstillstånd i Sverige,

2. har hemvist här i landet sedan tre år eller, om barnet är statslöst, två år, *och*

3. *vid beslutstillfället har visat kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt 13 a §.*

Anmälan ska göras innan barnet har fyllt arton år.

Om barnet har fyllt tolv år och har utländskt medborgarskap, krävs för förvärv av svenskt medborgarskap att barnet samtycker till

¹ Senaste lydelse 2014:481.

det. Sådant samtycke behövs dock inte om barnet är varaktigt förhindrat att lämna samtycke på grund av en psykisk störning eller på grund av något annat liknande förhållande.

8 §²

En utlänning som har fyllt arton men inte tjuogoett år förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan, om han eller hon

- | | |
|---|--|
| 1. har permanent uppehållstillstånd i Sverige, <i>och</i> | 1. har permanent uppehållstillstånd i Sverige, |
| 2. har hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde tretton år eller, i fråga om den som är statslös, femton år. | 2. har hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde tretton år eller, i fråga om den som är statslös, femton år, <i>och</i> |
| | 3. <i>vid beslutstillfället har visat kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt 13 a §.</i> |

9 §³

Den som har fyllt arton år och som har förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap återfår detta genom anmälan, om han eller hon

- | | |
|--|--|
| 1. har permanent uppehållstillstånd i Sverige, | |
| 2. har haft hemvist här i landet under sammanlagt tio år, <i>och</i> | 2. har haft hemvist här i landet under sammanlagt tio år, |
| 3. sedan två år har hemvist här i landet. | 3. sedan två år har hemvist här i landet, <i>och</i> |
| | 4. <i>vid beslutstillfället har visat kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt 13 a §.</i> |

10 §⁴

Om en utlänning blir svensk medborgare enligt 6, 7, 8 eller 9 §, förvärvar även hans eller hennes ogifta barn som har hemvist här i landet och inte har fyllt arton år svenskt medborgarskap om utlänningen

² Senaste lydelse 2014:481.

³ Senaste lydelse 2014:794.

⁴ Senaste lydelse 2014:481.

1. ensam har vårdnaden om barnet, eller
2. har vårdnaden gemensamt med den andra föräldern och han eller hon är svensk medborgare.

Blir föräldrarna till ett ogift barn som har hemvist här i landet och som inte har fyllt arton år samtidigt svenska medborgare enligt 6, 7, 8 eller 9 §, förvärvar även barnet svenskt medborgarskap om han eller hon står under bådas vårdnad.

För förvärv av medborgarskap krävs att kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt 13 a § har visats vid beslutstillfället.

10 a §

Den som inte kan visa kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt 7 § 3, 8 § 3, 9 § 4 och 10 § tredje stycket förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan endast om han eller hon på grund av särskilda skäl inte rimligen kan förväntas visa sådana kunskaper.

11 §⁵

En utlänning kan efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras), om han eller hon har

1. styrkt sin identitet,
2. fyllt arton år,
3. permanent uppehållstillstånd i Sverige,
4. hemvist här i landet
 - a) sedan två år i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare,
 - b) sedan fyra år i fråga om den som är statslös eller att bedöma som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716),
 - c) sedan fem år i fråga om
- övriga utlänningar, *och*
 - c) sedan fem år i fråga om
- övriga utlänningar,
5. haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.
 5. haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt, *och*

⁵ Senaste lydelse 2005:722.

6. visat kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt 13 a §.

12 §

Om kraven i 11 § inte är uppfyllda får, om inte annat följer av andra stycket, sökanden ändå naturaliseras, om

1. sökanden tidigare har varit svensk medborgare,
2. sökanden är gift eller sambo med en svensk medborgare, eller
3. det annars finns särskilda skäl till det.

En sökande som inte kan styrka sin identitet enligt 11 § 1 får naturaliseras, endast om han eller hon sedan minst åtta år har hemvist här i landet och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig.

En sökande som inte kan visa kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt 11 § 6 får naturaliseras endast om han eller hon på grund av särskilda skäl inte rimligen kan förväntas visa sådana kunskaper.

13 §

I ett beslut om naturalisation skall det bestämmas om även sökandens ogifta barn som är under arton år förvärvar svenskt medborgarskap.

I ett beslut om naturalisation ska det bestämmas om även sökandens ogifta barn som är under arton år förvärvar svenskt medborgarskap.

För förvärv av medborgarskap krävs att kunskaper i svenska och samhällskunskap har visats enligt 13 a §.

Den som inte kan visa kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt 13 a § får naturaliseras endast om han eller hon på grund av särskilda skäl inte rimligen kan förväntas visa sådana kunskaper.

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap

13 a §

Kunskaper i svenska och samhällskunskap ska visas antingen genom godkänt medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap eller på annat sätt i enlighet med 13 b § eller 13 c §.

Provet i svenska ska pröva läs- och hörförståelse på nivå B1 enligt gemensam europeisk referensram för språk och skriftlig och muntlig färdighet på nivå A2.

Provet i samhällskunskap ska utformas på svenska på nivå B1 enligt den gemensamma referensramen och pröva grundläggande samhällskunskap.

Kravet att visa kunskaper gäller för den som har fyllt sexton men inte sextiosju år. Kravet gäller inte statslösa födda i Sverige under tjugoett år.

13 b §

Andra sätt att visa kunskaper i svenska enligt 13 a § första stycket är genom

1. godkänt betyg i svenska för invandrare i kurs D,

2. godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från

a) grundskolans årskurs 9,

b) grundsärskolans årskurs 9,

eller

c) specialskolans årskurs 9 eller 10,

3. godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk motsvarande grundskolans årskurs 9 från gymnasial introduktionsutbildning,

4. godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från en kurs i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning,

5. godkänt betyg i en kurs i svenska eller svenska som andraspråk från kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå, eller

6. godkänt resultat på Tisustest.

Vid förvärv av svenskt medborgarskap enligt 7–10, 11 och 13 §§ ska en utlänning anses ha kunskaper i svenska om denne kan visa godkänt avgångsbetyg i danska, norska eller svenska från en nordisk grundskola eller ett nordiskt gymnasium.

13 c §

Andra sätt att visa kunskaper i samhällskunskap enligt 13 a § första stycket är genom

1. godkänt betyg i samhällskunskap från

a) grundskolans årskurs 9,

b) grundsärskolans årskurs 9,

eller

c) specialskolans årskurs 9 eller 10,

2. godkänt betyg i samhällskunskap från en kurs i gymnasieskolan,

gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning, eller

3) godkänt betyg i en kurs i

a) samhällskunskap eller en kurs i grundläggande samhällsorienterande ämnen från kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, eller

b) samhällskunskap från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

13 d §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om det medborgarskapsprov som avses i 13 a § första stycket.

18 §⁶

En medborgare i en avtalsstat förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan, om han eller hon

1. har fyllt arton år,
2. har hemvist här i landet sedan fem år, och
3. under denna tid inte har dömts till frihetsberövande påföljd.

När en person förvärvar medborgarskap på sådant sätt tillämpas 10 § i fråga om medborgarens barn.

När en person förvärvar medborgarskap på sådant sätt tillämpas 10 § första och andra styckena i fråga om medborgarens barn.

19 §

Den som har förlorat sitt svenska medborgarskap och där-
efter oavbrutet varit medborgare
i en avtalsstat, får tillbaka svenskt
medborgarskap genom anmälan,
om han eller hon har tagit hem-
vist här i landet. Vid sådant för-

Den som har förlorat sitt
svenska medborgarskap och där-
efter oavbrutet varit medborgare
i en avtalsstat, får tillbaka svenskt
medborgarskap genom anmälan,
om han eller hon har tagit hem-
vist här i landet. Vid sådant för-

⁶ Senaste lydelse 2014:481.

värv av medborgarskap tillämpas 10 § när det gäller medborgarens barn.

värv av medborgarskap tillämpas 10 § *första och andra styckena* när det gäller medborgarens barn.

Punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

Den som har förlorat sitt svenska medborgarskap enligt 7 § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap återfår detta genom anmälan till Migrationsverket.

Den som har förlorat sitt svenska medborgarskap enligt 7 § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap återfår detta genom anmälan till Migrationsverket *under förutsättning att han eller hon vid beslutstillfället har visat kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt 13 a § i den nya lagen.*

Om den som anmälan avser står under någon annans vårdnad vid tidpunkten för anmälan, görs denna istället av den eller dem som är vårdnadshavare.

Om anmälan avser ett barn som har fyllt tolv år och har utländskt medborgarskap krävs för förvärv av svenskt medborgarskap att barnet samtycker till det. Sådant samtycke behövs dock inte om barnet är varaktigt förhindrat att lämna samtycke på grund av en psykisk störning eller på grund av något annat liknande förhållande.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.
 2. Ärenden som har kommit in till Migrationsverket eller länsstyrelsen före den 1 januari 2025 ska handläggas enligt äldre föreskrifter.
 3. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av
 - a) beslut som har meddelats före den 1 januari 2025, eller
 - b) beslut i sådana ärenden som har handlagts enligt punkt 2.

1.2 Förslag till förordning (0000:000) om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap

Härigenom föreskrivs följande.

Tillämpningsområde

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser om prov i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (medborgarskapsprov) och behandling av personuppgifter.

Bestämmelser om krav på godkänt medborgarskapsprov för svenskt medborgarskap finns i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Medborgarskapsprovet

2 § Medborgarskapsprovet ska genomföras digitalt och bestå av två delar: delprov i svenska och delprov i samhällskunskap.

Delprovet i svenska ska pröva följande språkdelar:

1. läsförståelse,
2. hörförståelse,
3. skriftlig färdighet, och
4. muntlig färdighet.

Delprovet i samhällskunskap ska bestå av flervalfrågor som grundas på vad som anges i 3 §.

3 § Tyngdpunkten i delprovet i samhällskunskap ska ligga på kunskaper som behövs för att leva och fungera i det svenska samhället med fokus på demokrati och den demokratiska processen. Följande delområden ska ingå.

1. Sveriges geografiska och geopolitiska förutsättningar.
2. Historiska händelser av betydelse för hur Sverige ser ut idag (bondesamhälle, industrialisering, världskrig, efterkrigstid, tekniksamhälle och digitalisering).
3. Hur traditioner har betydelse och hur de har påverkat det svenska samhället.
4. Den svenska välfärdsstrukturen och dess finansiering.
5. Arbetsmarknad, arbetsliv och privatekonomi.

6. Klimatet och miljöns betydelse för våra livsvillkor och betydelsen av hållbar utveckling.

7. Integration och segregation.

8. Sveriges grundlagar, det svenska rättssystemet och principer för rättssäkerhet.

9. Sveriges demokratiska och politiska organisation på lokal och nationell nivå.

10. Politiska val och partier i Sverige. Folkrörelser och allmän rösträtt.

11. Vad det innebär att vara en aktiv, ansvarstagande och delaktig medborgare.

12. Förtroendet med såväl jämlikhet och jämställdhet som med mänskliga rättigheter och demokratiska värden, principer och processer.

13. Förtroendet med världsreligioner och livsåskådningar och hur de har betydelse för människors identitet, grupp tillhörighet och livsstil.

14. Övergripande kunskap om EU och andra viktigare internationella samarbeten.

4 § Universitets- och högskolerådet ska ha det övergripande ansvaret för medborgarskapsprovet och samordna de inblandade myndigheternas arbete och insatser.

Statens skolverk ska ansvara för och kontinuerligt utveckla medborgarskapsprovet.

Universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) ska ansvara för genomförandet av provet.

5 § Medborgarskapsprovet ska genomföras regelbundet över året.

Datum för medborgarskapsprovet beslutas av Universitets- och högskolerådet efter samråd med Statens skolverk och de universitet och högskolor som avses i 4 § tredje stycket.

6 § Den som vill delta i medborgarskapsprovet ska betala en avgift i samband med anmälan till respektive delprov. Avgiften ska vara

1. 2 000 kronor för delprovet i svenska, och

2. 500 kronor för delprovet i samhällskunskap.

För den som har ett godkänt resultat i minst en av de språkdelen som anges i 2 § andra stycket 1–4 ska avgiften vara 500 kronor per språkdelen.

Avgift ska inte erläggas av den som är statslös och som fått flyktingförklaring eller resedokument av en svensk myndighet.

7 § Den som på grund av en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden kan visa att denne har behov av anpassning av medborgarskapsprovet ska kunna medges anpassning av provet efter ansökan. En ansökan om anpassning ska ges in till Universitets- och högskolerådet i samband med att avgiften för provet betalas.

Beslut om anpassning fattas av det universitet eller den högskola där provdeltagaren ska genomföra medborgarskapsprovet.

8 § Medborgarskapsprovet ska endast få genomföras av den vars identitet har fastställts. För att fastställa identiteten ska provdeltagaren visa upp en godtagbar och giltig identitetshandling.

9 § Vid medborgarskapsprovet ska provdeltagaren skriftligen försäkra på heder och samvete att han eller hon kommer att lämna svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid provet.

10 § Den som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov i svenska eller samhällskunskap ska utestängas från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för försöket. Beslut om utestängning fattas av Universitets- och högskolerådet.

11 § Provdeltagare som inte följer bestämmelserna i 8, 9 eller 10 § eller de anvisningar som ges i samband med genomförandet av provet får, efter beslut av Universitets- och högskolerådet, inget resultat på medborgarskapsprovet

12 § Universitets- och högskolerådet ska besluta om resultatet på medborgarskapsprovet. Provresultatet ska anges var för sig för provdelen i svenska och provdelen i samhällskunskap.

För provdelen i svenska ska resultatet anges för var och en av de språkdelen som anges i 2 § andra stycket 1–4.

Ett godkänt resultat på medborgarskapsprovet ska gälla obegränsat i tiden.

Personuppgiftsbehandling

13 § Denna förordning innehåller bestämmelser som kompletterar Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning.

Vid behandling av personuppgifter enligt denna förordning gäller lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen, om inte annat följer av denna förordning eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till förordningen.

14 § Ett universitet, en högskola och Universitets- och högskolerådet är var och en personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som myndigheten utför.

15 § Universitet, högskolor och Universitets- och högskolerådet får behandla personuppgifter om det behövs för

1. handläggning av anmälningar till medborgarskapsprov,
2. genomförande av medborgarskapsprov eller en myndighets biträde i sådana ärenden i verksamhet enligt denna förordning,
3. rättning av eller beslut om medborgarskapsprov eller en myndighets biträde i sådana ärenden i verksamhet enligt denna förordning,
4. handläggning av ett ärende om utestängning från medborgarskapsprov eller en myndighets biträde i sådana ärenden i verksamhet enligt denna förordning,
5. framställning av statistik, eller
6. fullgörande av en rättslig skyldighet att registrera eller på annat sätt dokumentera en personuppgift.

16 § Uppgifter på medium för automatiserad behandling får lämnas ut till

1. Migrationsverket
2. en högskola eller ett universitet som bistår med rättning av medborgarskapsprov, och
3. en provdeltagare om uppgifterna rör honom eller henne själv.

17 § Universitets- och högskolerådet ska på begäran av Migrationsverket lämna ut personuppgifter som rådet behandlar enligt 15 § 1–4

Om det finns skäl för det ska Universitets- och högskolerådet på eget initiativ lämna uppgifter som avses i första stycket till Migrationsverket.

Överklagande

18 § Universitets- och högskolerådets beslut enligt 10 och 11 §§ får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna förordning får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Bemyndigande

19 § Universitets- och högskolerådet får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av denna förordning.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.3 Förslag till förordning om ändring i högskoleförordningen (1993:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om högskoleförordningen (1993:100) att det ska införas en ny paragraf, 1 kap. 24 §, och närmast före 1 kap. 24 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

Medborgarskapsprov

24 §

Högskolor ska genomföra medborgarskapsprov enligt förordningen (0000:000) om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap. Detta får ske i samverkan mellan högskolorna.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Universitets- och högskolerådet ansvarar för uppgifter i fråga om service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet.

1 §

Universitets- och högskolerådet ansvarar för uppgifter i fråga om service, samordning, främjande och utvecklande verksamhet samt internationellt samarbete och mobilitet inom utbildningsområdet *och för service och samordning av medborgarskapsprovet enligt förordningen (0000:000) om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap.*

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2015:1047) med instruktion för Statens skolverk att 18 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Myndigheten ska

1. ha ett samlat ansvar (sektorsansvar) för funktionshindersfrågor inom ramen för sitt verksamhetsområde och – i den mån det inte är en uppgift för Specialpedagogiska skolmyndigheten – inom ramen för detta ansvar vara samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till övriga berörda parter,

2. ansvara för frågor inom ramen för sitt verksamhetsområde som rör nyanlända personer,

3. verka för att generationsmålet och miljö kvalitetsmålen nås och vid behov föreslå åtgärder för miljöarbetets utveckling,

4. ha ett samlat ansvar (sektorsansvar) för frågor om de nationella minoriteterna och de nationella minoritetsspråken inom ramen för sitt verksamhetsområde vilket innefattar att verka samlande, stödjande och pådrivande i förhållande till berörda parter,

5. främja användningen och utvecklingen av validering inom kommunal vuxenutbildning,

6. inom ramen för sitt verksamhetsområde stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap, och

7. ha ett samlat ansvar (sektorsansvar) inom ramen för sitt verksamhetsområde när det gäller de statliga insatserna för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter för ökad måluppfyllelse och likvärdighet, vilket innefattar att vara samlande, stödjande och på-

Föreslagen lydelse

18 §¹

6. inom ramen för sitt verksamhetsområde stödja kommuner och andra huvudmän i arbetet med säkerhet och krisberedskap,

7. ha ett samlat ansvar (sektorsansvar) inom ramen för sitt verksamhetsområde när det gäller de statliga insatserna för att ta tillvara digitaliseringens möjligheter för ökad måluppfyllelse och likvärdighet, vilket innefattar att vara samlande, stödjande och på-

¹ Senaste lydelse 2019:1289.

drivande i förhållande till övriga berörda myndigheter och andra relevanta parter.

drivande i förhållande till övriga berörda myndigheter och andra relevanta parter, *och*

8. ha ett samlat ansvar för och kontinuerligt utveckla medborgarskapsprovet enligt förordningen (0000:000) om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap. I det ansvaret ligger att

1. ta fram en bok baserad på 3 § förordningen (0000:000) om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap,

2. kontinuerligt ta fram medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap,

3. kontinuerligt ta fram bedömningskriterier och rättningsinstruktioner för medborgarskapsprov, och

4. rätta medborgarskapsprovet.

Myndigheten ska i fråga om sitt miljöarbete enligt första stycket 3 rapportera till Naturvårdsverket och samråda med myndigheten om vilken rapportering som behövs.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2025.

2 Utredningens uppdrag och arbete

I det här kapitlet redogörs för utredningens uppdrag och för hur arbetet har bedrivits. Utredningen redovisar också kort sitt förhållningssätt till Kommittén om den framtida svenska migrationspolitikens förslag på krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd.

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är att lämna förslag som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap ska vara ett krav för medborgarskap i Sverige. Syftet är att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle. Inom ramen för utredningens uppdrag ligger också att se över vissa andra frågor om förvärv och förlust av medborgarskap. Dessa andra frågor redovisas dock inte i detta delbetänkande.

Inom ramen för sitt arbete med språk- och samhällskunskapskravet ska utredningen föreslå ett system för språk- och samhällskunskapskrav som är rättssäkert, kostnadseffektivt och rättvist. Utredningen ska då särskilt beakta de jämställdhetspolitiska målen och vikten av att ge lika goda förutsättningar för integration för kvinnor och män.

Utredningen ska utreda i vilken utsträckning det är lämpligt med undantag från kravet på kunskaper i språk- och samhällskunskap för t.ex. barn, statslösa personer som är födda i Sverige, nordiska medborgare samt personer med funktionsnedsättning och personer som av andra skäl har betydande svårigheter att visa tillräcklig kunskap. Utredningen ska i det arbetet beakta Sveriges internationella förpliktelser.

Utredningen ska också utreda och lämna förslag om utformningen och bedömningen av prov, om vem som ska arrangera utbildningar och prov och om möjligheter att göra om provet och överklaga provresultat.

Utredningens förslag ska så långt som möjligt utnyttja befintliga system för undervisning och examination i svenska och samhällskunskap. Vidare ska förslagets konsekvenser när det gäller behovet av lärare och examinators analyseras. I utredningens uppdrag ligger också att redogöra för utländska förhållanden på området, särskilt de andra nordiska länderna. Eftersom det inte ligger inom utredningens uppdrag att överväga hur ett kunskapskrav i något av minoritetsspråken i Sverige skulle kunna ligga till grund för svenskt medborgarskap görs inte några sådana överväganden.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har haft fem möten med sekretariatet samt sakkunniga och experter närvarande. Sakkunniga och experter har getts möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på utredningens utkast till förslag i samband med mötena och vid ytterligare två tillfällen då material har skickats ut per mejl. Experten Pieter Bevelander har i en presentation vid ett möte delat med sig av sina kunskaper och erfarenheter kring kriterier för medborgarskap och individers möjligheter att bli svenska medborgare genom ansökan (naturalisering).

Sekretariatet närvarade i november 2019 vid ett nordiskt tjänstemannamöte mellan de departement i Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige som arbetar med migrations- och medborgarskapsfrågor i syfte att informera sig om vilka krav som de nordiska länderna ställer upp för medborgarskap. Sekretariatet har också inhämtat vissa landspecifika uppgifter från de deltagande departementen under arbetets gång.

Därutöver har sekretariatet haft kontakt, möte och/eller har begärt och fått in synpunkter från följande aktörer.

Sekretariatet har besökt Migrationsverket, Norrköping för att informera sig om deras arbete med medborgarskapsärenden.

Sekretariatet har besökt Sfi Järva för att bilda sig en uppfattning om hur undervisningen i svenska för invandrare (sfi) går till. Sekretariatet har på förfrågan även fått skriftlig information om sfi-undervisning

från Lärcenter, Falköping. Sekretariatet har också haft möte med Vuxenutbildningscentrum, Stockholm för att förstå hur testning av personer som anvisas till sfi går till.

Vidare har sekretariatet besökt Elvira Kunskapsutveckling Ab, Stockholm, anordnare av samhällsorientering i Stockholm och Centrum för samhällsorientering i Stockholms län för att erhålla information om hur undervisning i samhällsorientering organiseras och anordnas. Vuxenutbildningen Gävle har på begäran också inkommit med svar på frågor om samhällsorientering.

Sekretariatet har även haft kontakter och ett möte med Länsstyrelsen i Västra Götaland, Länsstyrelsen i Skåne län och Länsstyrelsen i Jönköpings län bl.a. för information om deras erfarenheter av arbetet med samordning av samhällsorienteringen i Sverige och arbetet med boken "Om Sverige" som används av en stor andel kommuner i undervisningen i samhällsorientering.

Ett telefonmöte med Synskadades riksförbund har genomförts av sekretariatet och Sveriges dövas riksförbund har ombetts komma in med information/synpunkter.

Vidare har ett möte med en arbetsförmedlare på Arbetsförmedlingen Stockholm Liljeholmen genomförts i syfte att bättre förstå Arbetsförmedlingens roll när nyanlända anvisas till sfi och samhällsorientering.

Sekretariatet har också samtalat med Institutionen för pedagogik och specialpedagogik vid Göteborgs universitet (nationella prov i samhällskunskap) och företrädare för Institutionen för språkdidaktik vid Stockholms universitet (nationella prov i sfi) för information om hur prov konstrueras.

Sekretariatet har även haft ett möte och vissa kontakter med Utredningen för Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA) (U 2018:06) samt vissa kontakter med Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Ju 2019:01).

Härutöver har kontakt förevarit mellan sekretariatet och Institutionen för svenska och flerspråkighet vid Stockholms universitet, Sveriges Kommuner och Regioner, Trafikverket och Universitets- och högskolerådet.

2.3 Utredningen och Kommittén för den framtida svenska migrationspolitiken

Som framgår av avsnitt 2.2 ovan så har utredningen haft vissa kontakter med Kommittén för den framtida svenska migrationspolitiken (Migrationskommittén).

Migrationskommittén överlämnade den 15 september 2020 betänkandet *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54) till regeringen. I betänkandet föreslås bl.a. att för den som är skyddsbehövande ska uppehållstillstånd som huvudregel vara tidsbegränsat vid det första beslutstillfället. Vidare föreslås att för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna beviljas måste utlänningen ha haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige i minst tre år. Därutöver ska det krävas att utlänningen har kunskaper i svenska och samhällskunskap, kan försörja sig och att det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte råder tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas. Barn och personer som har rätt att uppbära allmän pension eller garantipension ska vara undantagna från kraven på kunskaper och försörjning, liksom andra personer om det föreligger synnerliga skäl. Kommitténs förslag har remitterats och remissvaren skulle ha kommit in senast den 7 december 2020. Vilka av utredningens förslag som kommer att genomföras är därför för dagen ovisst.

Migrationskommitténs förslag om krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd har beröringspunkter med utredningens arbete och detta betänkande. Dels eftersom det är fråga om samma typ av krav (kunskaper i svenska och samhällskunskap), dels eftersom permanent uppehållstillstånd är ett kriterium för att kunna förvärva medborgarskap (se 6–11 §§ lagen [2001:82] om svenskt medborgarskap).

Förändringen av möjligheterna att få permanent uppehållstillstånd kan innebära att det blir färre personer som ansöker om svenskt medborgarskap och som därmed ska visa sina kunskaper. När det gäller kravet på att visa kunskaper redan vid permanent uppehållstillstånd kommer det för många personer att leda till att kravet ska uppfyllas vid två tillfällen, såväl vid prövningen av uppehållstillstånd som vid prövningen av svenskt medborgarskap. Om krav på kunskaper blir verklighet såväl vid permanent uppehållstillstånd som vid förvärv av medborgarskap uppkommer frågan om hur kraven förhåller

sig till varandra. Ska det t.ex. vara möjligt att visa sina kunskaper genom ett särskilt arrangerat prov vid båda tillfällena och ska kravet vara högre vid medborgarskap än vid permanent uppehållstillstånd?

I sammanhanget kan noteras att kravet på permanent uppehållstillstånd för svenskt medborgarskap inte gäller för nordiska medborgare och att för medborgare i övriga länder inom EES likställs uppehållsrätt – t.ex. för den som arbetar, studerar, driver eget företag eller har tillräckliga medel för att försörja sig – med permanent uppehållstillstånd. Dessa personer kommer därför att omfattas av endast ett krav vid prövningen av svenskt medborgarskap. Alla personer kommer således inte att träffas av två krav på kunskaper om förslagen realiserats.

Med anledning av vad som nu sagts vill utredningen förtydliga att dess arbete och förslag utgår från utredningsdirektiven samt de regelverk och förutsättningar som gäller för medborgarskap i dag. I vissa avseenden har utredningen emellertid bedömt att det har varit viktigt att nämna Migrationskommitténs förslag för att t.ex. sätta in resonemangen i ett vidare sammanhang eller ge perspektiv på olika överväganden som utredningen har gjort. I några avsnitt i betänkandet nämns eller återges därför delar av Migrationskommitténs förslag och grunderna för det och ibland hur utredningen förhåller sig till dem.

3 Grunderna för förvärv av medborgarskap och en historisk överblick över språk- och samhällskunskapskrav

Detta kapitel inleds med en kort redovisning av medborgarskapets folkrättsliga och juridiska betydelse. Därefter redogörs för grunderna för att erhålla svenskt medborgarskap och för hur språk- och samhällskunskapskrav eller synen på sådana krav sett ut över tid i Sverige.

3.1 Medborgarskap från folkrättsligt och juridiskt perspektiv

3.1.1 Medborgarskap enligt folkrätten

Staten har kompetens att besluta om vem som får bli medborgare

Enligt folkrätten består en stat huvudsakligen av ett territorium, en permanent befolkning och en regering som förmår utöva en effektiv kontroll över och administration av territoriet. De människor som utgör den permanenta befolkningen har normalt samma medborgarskap. Inom folkrätten har Haagkonventionen den 12 april 1930 för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar (SÖ 1937:9) (Haagkonventionen), Europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20) och internationell sedvanerätt särskild relevans i frågor om medborgarskap.

Medborgarskapet är det rättsliga förhållandet mellan en person och en stat och anses vara en fråga som varje stat har exklusiv kompetens

att besluta om (jfr artikel 1 i Haagkonventionen). Medborgarskapet är av folkrättslig betydelse bl.a. vid tillämpningen av reglerna om värdlandets skyldighet att respektera utländska medborgares rättsställning. För att andra stater ska vara skyldiga att ge medborgarskapet rättslig verkan krävs att det finns en verklig anknytning (genuine link) mellan individen och staten i fråga. Detta kan också uttryckas som att det krävs att medborgarskapet bygger på något förhållande som innebär en naturlig samhörighet mellan staten och individen.¹ Endast i extrema fall torde ett medborgarskap som beviljats enligt nationell rätt inte anses ha rättslig verkan på det internationella planet.²

Rätten till medborgarskap enligt konventioner m.m.

I artikel 15.1 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 uttalas att ”Everyone shall have a right to a nationality.”, dvs. alla människor har rätt till en nationalitet (medborgarskap). Vidare framgår av artikel 15.2 att ingen godtyckligt får fråntas sitt medborgarskap eller nekas rätten att ändra medborgarskap. Den allmänna förklaringen är ingen konvention, men anses till stora delar utgöra internationell sedvanerätt och därmed vara juridiskt bindande.

Enligt 1957 års konvention om gifta kvinnors medborgarskap (SÖ 1958:27) ska varken äktenskap eller skilsmässa eller förändring av mannens medborgarskap under äktenskapet automatiskt påverka makans medborgarskap. När det gäller barn följer av artikel 24.3 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (SÖ 1971:42) (ICCPR) att varje barn ska ges rätt att förvärva ett medborgarskap. Samma rätt finns angiven i artikel 7 Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter med tillägget att konventionsstaterna är skyldiga att säkerställa genomförandet av denna rätt, särskilt i de fall då barnet annars skulle vara statslös.³ Det finns

¹ Sandesjö & Björk (2019). *Medborgarskapslagen med kommentar*. 4:e uppl. Stockholm: Norstedts Juridik, s. 19.

² Lokrantz Bernitz (2004). *Medborgarskapet i Sverige och Europa, Räckvidd och rättigheter*. Uppsala: Iustus Förlag AB, s. 193 och jfr Nottebohm (Liechtenstein mot Guatemala), I.C.J Reports 1955. Internationella domstolen, s. 4 f. www.icj-cij.org/en/case/18 and www.refworld.org/docid/3ae6b7248.html.

³ Konventionen utgör sedan den 1 januari 2020 svensk lag: lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barns rättigheter.

egentligen inte någon skyldighet för en stat att bevilja medborgarskap annat än i situationer för att förhindra statslöshet (se nedan).

Rätt till medborgarskap för att undvika statslöshet

Enligt UNHCR saknar minst 10 miljoner människor i världen ett medborgarskap i dag.⁴ Som ett resultat får de ofta inte gå i skolan, besöka läkare, ha ett jobb, öppna ett bankkonto, köpa hus, eller ens gifta sig. Det kan också vara svårt för statslösa personer att få tillgång till grundläggande rättigheter såsom utbildning, hälsovård och frihet att förflytta sig.

I 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) finns bestämmelser om när stater är skyldiga att bevilja personer medborgarskap. Av konventionen följer att en stat ska bevilja medborgarskap till en person som är född på statens territorium om personen annars skulle bli statslös. Medborgarskapet ska beviljas antingen automatiskt eller efter ansökan. En stat som väljer ett ansökningsförfarande får begränsa förvärvet av medborgarskap till statslösa som uppfyller vissa villkor. Artikel 1.2 i konventionen innehåller en uttömmande lista över vilka villkor för förvärv av medborgarskap som konventionsstaten får ställa i sådana fall. En ansökan som uppfyller villkoren får inte avslås. I svensk rätt motsvarar förfarandet snarare en anmälan än en ansökan (jfr 6 § medborgarskapslagen).

Utöver vad som nu sagts kan nämnas att den europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20) innehåller detaljerade bestämmelser om förvärv och upphörande av medborgarskap. Där finns t.ex. bestämmelser som ålägger en konventionsstat att ge möjlighet till medborgarskap genom ansökan (naturalisation) för personer som har legalt och varaktigt hemvist inom dess territorium sedan en viss tid (artikel 6.3). Konventionen innehåller också bestämmelser om medborgarskap för barn.

Den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR) skyddar inte uttryckligen rätten till medborgarskap. Europadomstolen har emellertid uttalat att medborgarskapet

⁴ UNHCR (2020). *Arbete mot statslöshet*. www.unhcr.org/neu/se/det-har-gor-vi/arbete-mot-statloeshet, [2020-11-14].

har betydelse för en persons sociala identitet och rätten till privatliv som regleras i artikel 8 EKMR.⁵

3.1.2 Medborgarskapets juridiska betydelse

I Sverige likställs numera i stor utsträckning svenska medborgare och andra personer som är bosatta här. Var en person har sin bosättning har en mycket stor betydelse för dennes friheter, rättigheter och skyldigheter i samhället. Vissa skillnader mellan t.ex. svenska medborgares och andra personers friheter och rättigheter, såsom rätt till bistånd utomlands, politiska rättigheter och innehav av vissa offentliga anställningar kvarstår dock. Bland några rättigheter kan nämnas att svenska medborgare får rösta i riksdagsvalet och att en svensk medborgare har rätt till ett svenskt pass. Svenska medborgare får också resa in i och ut ur Sverige, men kan inte tvingas till det.⁶ En vuxen svensk medborgare kan inte heller mot sin vilja förlora sitt svenska medborgarskap.⁷ Sedan år 2001 är det också möjligt att ha dubbla medborgarskap, dvs. man behöver inte avsäga sig ett utländskt medborgarskap för att bli svensk medborgare. Det krävs också svenskt medborgarskap för ett fåtal arbeten, t.ex. lagfaren domare, nämndeman och polis. Skillnaderna i svenska medborgares och andra personers rättsliga ställning har behandlats i flera betänkanden bl.a. Svenskt medborgarskap (SOU 1999:34), Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning (SOU 2000:106), Omprövning av medborgarskap (SOU 2006:2) och Det svenska medborgarskapet (SOU 2013:29). Vad som nu sagts åskådliggörs i tabellen nedan.

⁵ Karashev mot Finland, no 31414/96, 12 januari 1999 och Slivenko mot Lettland, no 48321/99, 9 oktober 2003. Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter.

⁶ Jfr dock bestämmelser om utlämnande i 3 kap. 2 § lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder och 2 kap. 6 § lagen (2011:1165) om överlämnande från Sverige enligt en nordisk arresteringsorder.

⁷ Jfr 14 § medborgarskapslagen enligt vilken svenskt medborgarskap kan förloras vid 22 års ålder på grund av preskription.

Tabell 3.1 Det svenska medborgarskapets juridiska innebörd

Fri- och rättigheter	<i>2 kap. regeringsformen</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Vissa av fri- och rättigheterna gäller endast medborgare. • Fler rättigheter kan begränsas genom vanlig lag när det gäller icke-medborgare än vad som är fallet avseende medborgare. • Många av de särskilda krav som uppställs för att begränsningar av rättigheter ska kunna godtas gäller endast medborgare. <p><i>Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen</i></p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Inskränkning av skyddet för utlänningars utövning av tryck- och yttrandefrihet i Sverige kan ske genom vanlig lag. <p><i>Europakonventionen</i></p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Konventionen och dess tilläggsprotokoll är generellt tillämpliga. Ett fåtal stadganden gör dock skillnad på medborgare och andra personer. <p><i>EU-fördraget (artikel 6) och EU-stadgan</i></p>
	<ul style="list-style-type: none"> • Artikel 6 i EU-fördraget gör ingen skillnad på medborgare och andra personer. • Merparten av de i EU-stadgan upptagna rättigheterna är universella men ett mindre antal avser endast unionsmedborgare. • Reglerna är endast aktuella när det rör sig om tillämpning av unionsrätt.
Diplomatiskt skydd och bistånd utomlands	<ul style="list-style-type: none"> • Medborgarskap är oftast en förutsättning för en stats rätt att intervensera och diplomatiskt skydda en person inom andra staters områden och gentemot andra stater. • Med vissa undantag är enligt svenska bestämmelser skydd och bistånd som huvudregel förbehållet svenska medborgare som är bosatta här i landet. • Sverige har vissa skyldigheter avseende bl.a. unionsmedborgare från andra medlemsstater och medborgare i Island och Norge.
Politiska rättigheter	<p><i>Val till riksdagen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Endast svenska medborgare har rösträtt och är valbara till riksdagen. <p><i>Val till landstings- och kommunfullmäktige</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Unionsmedborgare från andra medlemsstater samt medborgare i Island och Norge har rösträtt under samma förutsättningar som svenska medborgare. • Övriga icke-medborgare har rösträtt om de varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före valdagen. • Den som har rösträtt är, oavsett medborgarskap, också valbar till landstings- och kommunfullmäktige.

	<p><i>Val till Europaparlamentet i Sverige</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Som utgångspunkt har endast svenska medborgare rösträtt. • Unionsmedborgare från andra medlemsstater har rösträtt under vissa förutsättningar. • Den som har rösträtt är, med visst undantag avseende unionsmedborgare från andra medlemsstater, också valbar till Europaparlamentet.
Offentliga anställningar och uppdrag	<ul style="list-style-type: none"> • Krav på svenskt medborgarskap finns avseende innehav av ett antal offentliga anställningar och uppdrag såsom t.ex. riksrevisor, polis, åklagare och lagfaren domare.
Europeiska unionen	<ul style="list-style-type: none"> • Svenska medborgare är också unionsmedborgare. Detta innebär bl.a. en generell rätt till fri rörlighet inom unionen, rättigheter avseende rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet och kommunala val i andra medlemsstater samt rätt till skydd av andra medlemsstaters diplomatiska och konsulära myndigheter. • Ekonomiskt aktiva unionsmedborgare kan ha ytterligare rättigheter. • Som utgångspunkt har personer som inte är unionsmedborgare begränsad tillgång till rättigheter enligt unionsrätten.
Medborgares skyldigheter	<ul style="list-style-type: none"> • Medborgare är i större utsträckning än icke-medborgare underkastade svensk strafflag för brott begångna utomlands. • Svenskt medborgarskap kan ha skattemässiga konsekvenser för individer med hemvist utomlands. • Skyldighet att mönstra och fullgöra värnplikt.

Jfr Det svenska medborgarskapet (SOU 2013:29), avsnitt 3.3.8.

3.2 Kriterierna för förvärv av svenskt medborgarskap

Kriterierna för hur en person blir och upphör att vara svensk medborgare finns i medborgarskapslagen. Grundlagsskydd mot förlust av medborgarskap finns i 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen. Av 1 kap. 1 § medborgarskapslagen framgår bl.a. att medborgarskapet förenar alla medborgare och står för samhörighet med Sverige. Enligt förarbetena till medborgarskapslagen bygger det svenska medborgarskapet på två grundprinciper. Den ena är härstamningsprincipen, vilken innebär att föräldrarnas medborgarskap är avgörande för ett barns medborgarskap. Den andra grundprincipen är att statslöshet ska undvikas (prop. 1999/2000:147 s. 15 f.). Svenskt medborgarskap kan förvärvas automatiskt vid födseln, genom adoption, genom anmälan eller efter ansökan (naturalisation).

Kriterierna för förvärv av medborgarskap vid födseln och vid adoption regleras i 2–4 §§ medborgarskapslagen, medan förvärv av medborgarskap genom anmälan regleras i 6–10 samt 18 och 19 §§ medborgarskapslagen. Bestämmelser om förvärv av medborgarskap genom naturalisation finns i 11–13 §§ medborgarskapslagen.

Enligt 2 § medborgarskapslagen förvärvas medborgarskap vid ett barns födsel under förutsättning att en förälder till barnet är svensk medborgare, eller om en avliden förälder till barnet var svensk medborgare vid sin död. Vilka som anses vara föräldrar till ett barn framgår av 1 kap. föräldrabalken.

När det gäller medborgarskap vid adoption enligt 4 § gäller att ett barn som inte har fyllt tolv år och som adopteras av en svensk medborgare blir svensk medborgare om barnet adopteras i något av de nordiska länderna eller adopteras genom ett utländskt beslut som gäller i Sverige enligt vissa lagar. För bestämmelsens tillämplighet är det tillräckligt att en av de två adopterande är svensk medborgare.

I 3 § medborgarskapslagen finns bestämmelser om medborgarskap för hittebarn. Enligt bestämmelserna anses ett hittebarn ha svenskt medborgarskap till dess något annat blir känt.

Av förarbetena till bestämmelserna som reglerar kriterierna vid anmälan (prop. 1999/2000:147 s. 75 jfr med 6–10 samt 18 och 19 §§ medborgarskapslagen) framgår att medborgarskap ska beviljas efter kontroll av om de formella kraven är uppfyllda vid tidpunkten för anmälan. De formella krav som ställs upp i 6–8 §§ är att den enskilde ska ha permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige under viss tid. Medborgarskap genom anmälan i de nämnda paragraferna omfattar statslösa barn som fötts i Sverige, barn under 18 år och unga vuxna mellan 18 och 21 år.

Enligt 9 § medborgarskapslagen har personer som fyllt 18 år och som har förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap under vissa förutsättningar rätt att få tillbaka detta genom anmälan, s.k. återvinning. Förutsättningarna är att personen i fråga har permanent uppehållstillstånd samt att denna har haft hemvist här i landet i sammanlagt tio år och hemvist i landet sedan två år tillbaka.

Av 10 § medborgarskapslagen framgår att ett barn under vissa omständigheter får svenskt medborgarskap i och med att en förälder till barnet blir svensk medborgare genom anmälan enligt 6–9 §§. Detta gäller även vid förvärv enligt 18 och 19 §§.

Bestämmelserna i 18 och 19 §§ medborgarskapslagen reglerar nordiska medborgares möjligheter att bli svenska medborgare genom anmälan eller att få tillbaka ett svenskt medborgarskap. Bestämmelserna grundar sig på ett avtal om medborgarskap mellan de nordiska länderna (SÖ 2012:6).

När det gäller medborgarskap genom naturalisation gäller enligt 11 § medborgarskapslagen följande:

En utlänning kan efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras), om han eller hon har

1. styrkt sin identitet,
2. fyllt arton år,
3. permanent uppehållstillstånd i Sverige,
4. hemvist här i landet
 - a) sedan två år i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare,
 - b) sedan fyra år i fråga om den som är statslös eller att bedöma som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716),
 - c) sedan fem år i fråga om övriga utlänningar, och
5. haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.

Om de angivna kriterierna är uppfyllda kan ansökan beviljas. Att bli svensk medborgare genom naturalisation är ingen rättighet. Till skillnad från anmälningsärenden görs en diskretionär prövning vid handläggningen av en ansökan (jfr prop. 1975/76:136 s. 34).

För att den sökandes identitet ska anses vara styrkt krävs att det råder klarhet om sökandens namn, ålder och, som huvudregel, medborgarskap. Kravet på hemvist innebär att personen ska ha bott i landet legalt och oavbrutet (prop. 1997/98:178 s. 15 och 20). Bedömningen av om den sökande har haft, och kan förväntas komma att ha, ett hederligt levnadssätt ska göras mot bakgrund av hans eller hennes tidigare levnadssätt. Frågan om brott ska vara ett hinder för förvärv av svenskt medborgarskap beror bl.a. på hur lång tid som förflutit sedan brottet begicks samt vilken typ av brottslighet det är fråga om och vilken påföljd som utdömts. Även annan misskötsamhet än kriminalitet kan medföra att en sökande inte bedöms uppfylla kravet på hederligt levnadssätt. Det kan gälla t.ex. om det finns en underlåtenhet att betala förfallna skulder och avgifter och sökanden förekommer hos Kronofogdemyndigheten (jfr MIG 2016:12).

I 12 § medborgarskapslagen finns bestämmelser om undantag från villkoren för naturalisation (dispens). Dispens kan enligt paragrafens första stycke medges om sökanden tidigare har varit svensk

medborgare, sökanden är gift eller sambo med en svensk medborgare, eller om det annars finns särskilda skäl till det. Med särskilda skäl avses att hänsyn tas till t.ex. sökandens personliga förhållanden eller att Sverige kan ha nytta av att en person blir svensk medborgare (prop. 1999/2000:147 s. 49). Tidigare var kravet på styrkt identitet ovillkorligt, men sedan 1999 finns en möjlighet till dispens även från detta krav (prop. 1997/98:178 s. 15–18). En sökande som inte kan styrka sin identitet får dock naturaliseras endast om han eller hon sedan minst åtta år har hemvist här i landet och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig (12 § andra stycket).

När en person blir svensk medborgare genom naturalisation ska det enligt 13 § medborgarskapslagen bestämmas om även sökandens ogifta barn som är under 18 år ska förvärva svenskt medborgarskap.

Som framgår ovan innehåller medborgarskapslagen inte några krav på särskilda kunskaper i språk- eller samhällskunskap för förvärv av medborgarskap. Vid prövning enligt 12 § medborgarskapslagen av dispens från hemvistvillkoret tittar man ibland på om sökanden har en utbildning i svenska som bevis på att denne är integrerad i Sverige.⁸ I praxis har också uttalats att i fråga om äktenskap med en naturaliserad svensk bör maken ha varit svensk medborgare under de senaste två åren. Därutöver bör en materiell prövning ske med beaktande av de sammantagna omständigheterna i det enskilda fallet för att utröna om sökanden har anpassat sig till det svenska samhället. Bland faktorerna som kan beaktas nämns sökandens anpassning till svenska förhållanden och kunskaper i svenska (Utlänningsnämndens beslut den 15 januari 1996, UN 94/07979). Historiskt har det i språk- och samhällskunskapsavseenden sett ut och resonerats som anges nedan.

⁸ Sandesjö & Björk (2019). *Medborgarskapslagen med kommentar*. 4:e uppl. Stockholm: Norstedts Juridik, s. 136 och Arbetsmarknadsdepartementet (1983). *Hemvisttidens beräkning i naturalisationsärenden och prövning av anmälningsärenden enligt medborgarskapslagen* (DsA 1983:12). Stockholm: Regeringskansliet, s. 37.

3.3 Historisk överblick: språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap

3.3.1 Språkrav och språkintyg: 1920–1980-talet

Som anges ovan finns i medborgarskapslagen i dag inga krav på kunskaper i svenska språket. Något sådant krav har inte heller funnits i tidigare medborgarskapslagar. I propositionen som föregick 1924 års lag (prop. 1924:137 s. 57) uttalades dock att man ansåg sig kunna utgå från att sökandens kunskaper i svenska språket beaktades utan särskild reglering. I förarbetena till 1950 års lag (prop. 1950:217 s. 43) uttalades vidare att sökandens kunskaper i svenska språket borde tillmätas stor betydelse vid naturalisationsprövningen. Detta förtydligades i kungörelsen (1950:614) med vissa bestämmelser rörande tillämpningen av medborgarskapslagen enligt vilken en ansökan om naturalisation skulle innehålla uppgifter i de hänseenden som angavs i ett vid kungörelsen fogat ansökningsformulär. I formuläret föreskrevs bl.a. att sökanden skulle styrka sina kunskaper i svenska språket och att detta skulle ske genom ett intyg vilket ”borde vara utfärdat av lärare, präst eller annan kompetent person”. Av intyget skulle framgå att sökanden kunde tala, läsa och skriva svenska. Några närmare föreskrifter om på vilken nivå kunskaperna skulle ligga fanns dock inte. Undantagna från kravet var förutvarande svenska medborgare samt danska och norska medborgare. Inte heller behövdes något språkintyg för en kvinna som var gift med en svensk medborgare.

I prop. 1968:158 uttalades att det vid prövningen av en naturalisationsansökan även fortsättningsvis skulle beaktas om sökanden behärskade svenska språket. I praxis fortsatte emellertid uppluckringen av språkravet och det obligatoriska språkintyget avskaffades i början av 1980-talet. Därefter har sökandens språkkunskaper i praktiken kommit att helt sakna betydelse.

3.3.2 Uppfattningen under 90-talet

Socialförsäkringsutskottets uppfattning

Att språkkunskaper kom att sakna betydelse vid prövning av ansökningar om medborgarskap betyder inte att frågan avfördes från den politiska dagordningen. Socialförsäkringsutskottet behandlade t.ex. en motion om att det som huvudregel borde kunna ställas krav på att svenska medborgare ska kunna hjälpligt förstå och kunna göra sig förstådda på svenska språket i betänkandet Svenskt medborgarskap (1990/91:SfU3). Utskottet avstyrkte bifall till motionen med följande motivering (s. 3 f.):

Riksdagen har under en följd av år och senast på förslag av utskottet i betänkande 1989/90:SfU2 avslagit en motsvarande motion. Utskottet har därvid framhållit att det är utomordentligt viktigt för den enskilde invandraren att ha kunskaper i svenska språket och att man på alla sätt bör underlätta för invandrarna att få sådana kunskaper. Utskottet har också framhållit att barn som invandrar hit ofta snabbt lär sig svenska, medan föräldrarna, och då särskilt de hemarbetande kvinnorna, kanske aldrig gör det. Personer som invandrar vid hög ålder kan kanske ha stor svårighet att lära sig svenska. Mot denna bakgrund var det enligt utskottets mening varken rimligt eller möjligt att ställa krav på kunskaper i svenska språket som en förutsättning för rätt till svenskt medborgarskap.

Socialförsäkringsutskottet höll i flera betänkanden under 1990-talet fast vid den ovan angivna argumentationen.

1997 års medborgarskapskommitté

1997 års medborgarskapskommitté hade till uppdrag att utreda frågan om åtgärder för att stärka medborgarskapets status och i samband härmed överväga om krav på kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället borde ställas upp för beviljande av medborgarskap. Om kommittén kom fram till att sådana krav skulle stärka integrationsprocessen och medborgarskapets status, skulle den föreslå de regler som bedömdes lämpliga.

Medborgarskapskommittén kom i sitt betänkande Svenskt medborgarskap (SOU 1999:34 s. 313 f.) till slutsatsen att krav på språkkunskaper och kunskaper om det svenska samhället inte borde knytas till medborgarskapet. I sin bedömning fokuserade kommittén framför allt på frågan om krav på kunskaper i svenska skulle ställas.

Kommittén framhöll att kunskaper i svenska har en utomordentligt stor betydelse för alla som är permanent bosatta i Sverige. Som exempel lyftes bl.a. fram att kunskaper i svenska är mycket viktiga för att den enskilde ska kunna känna till och förstå sina rättigheter respektive skyldigheter i samhället. Vidare anfördes att kunskaper i svenska avsevärt förbättrade förutsättningarna för att erhålla arbete. Enligt kommitténs uppfattning var kunskaper i svenska en av grundförutsättningarna för en fungerande integrationsprocess. Med hänsyn till språkets centrala betydelse ansåg kommittén att det fanns starka skäl att på olika sätt motivera och underlätta för invandrare att förbättra sina kunskaper i svenska. Kommittén framhöll att förutsättningarna för att lära sig svenska emellertid i hög utsträckning kunde variera från person till person och detta av skäl som den enskilde inte rådde över. Även om det fanns möjlighet att införa regler om dispens förelåg enligt kommittén en uppenbar risk för att ett språkkrav skulle slå orättvist mot dem som hade sämst förutsättningar att uppfylla detta. Kommittén tog även upp frågor kring vilken kunskapsnivå som skulle gälla vid ett eventuellt språkkrav och hur denna skulle dokumenteras. Förslag på kunskapsnivå som hade förekommit i debatten var kunskaper motsvarande godkänd sfi-nivå samt godkänd grundskolenivå. Ytterligare ett alternativ var enligt kommittén att låta sökanden genomgå ett skriftligt prov. Det var dock i kommitténs mening förenat med betydande svårigheter att skapa en rättvis och praktiskt genomförbar ordning för dokumentation av den enskildes kunskaper i svenska.

Kommittén prövade vidare frågan om det för naturalisation borde krävas ett intyg på genomgången sfi men ansåg att det fanns flera hinder mot en sådan ordning, bl.a. att alla medborgarskapsökande inte hade rätt att delta i sfi. De varierande förutsättningarna att lära sig svenska på grund av skäl som den enskilde inte råder över, ledde kommittén till slutsatsen att det av rättviseskäl inte var rimligt att uppställa krav på att den som önskar bli svensk medborgare skulle ha en viss grad av svenskkunskaper. Samhällets utgångspunkt borde i stället vara att alla invandrare av egen fri vilja gör det bästa utifrån sina respektive förutsättningar för att förvärva kunskaper i svenska. Kommittén betonade att varje invandrare har ett eget ansvar för att han eller hon inhämtar kunskaper i svenska. Statens ansvar var enligt kommittén främst att erbjuda fullgod undervisning. Redan det ovan återgivna utgjorde enligt kommittén tillräckliga skäl för att krav på

svenskkunskaper inte borde införas. Det kunde dessutom enligt kommittén ifrågasättas om införandet av språkrav vid naturalisation skulle bidra till att höja medborgarskapets status. Sådana krav skulle kunna leda till att det tog längre tid för en del personer att kvalificera sig för att bli svenska medborgare och även kunna utesluta vissa från att någonsin bli det. Kommittén betonade medborgarskapet som en väg till samhörighet och ett led i integrationsprocessen och anförde att ökade kvalifikationskrav snarast skulle få motsatt effekt, nämligen att samhörigheten totalt sett minskade i landet. Kommittén framhöll även att behovet av att kunna kommunicera på svenska var så viktigt för alla som är permanent bosatta i Sverige att det kunde ifrågasättas om distinktionen borde gå mellan att vara svensk respektive utländsk medborgare. Slutligen angavs att ställningstagandet i fråga om språkkunskaper av förklarliga skäl ledde till att kommittén inte heller ansåg att krav på kunskaper om det svenska samhället borde uppställas som villkor för naturalisation.

Regeringens uppfattning i den proposition som följde efter medborgarskapskommitténs betänkande

I proposition 1999/2000:147 som följde efter medborgarskapskommitténs betänkande och låg till grund för medborgarskapslagen delade regeringen kommitténs uppfattning att krav på språkkunskaper eller kunskaper om det svenska samhället inte borde ställas som villkor för att få svenskt medborgarskap (prop. 1999/2000:147 s. 63 f.). Som skäl för sin bedömning anförde regeringen bl.a. följande:

Goda kunskaper i landets språk och samhällsförhållanden har stor betydelse för integrationen. Med kunskaper i svenska ökar förutsättningarna för arbete och deltagande i samhällslivet. Ett av målen för integrationspolitiken är en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för. Utan kunskaper i svenska språket är det svårt för den enskilde att delta i samhällslivet på lika villkor som andra. För de allra flesta som bor i Sverige är det svenska språket nyckeln till samhället och en nödvändig länk för att skapa förståelse och ömsesidig respekt människor emellan. Förutsättningarna för att lära sig ett språk varierar dock från person till person. Det är ytterst de enskilda individerna som måste ta ansvar för sin språkinläring. Det allmännas uppgift bör vara att se till att pro-

fessionell undervisning erbjuds och att den är av god kvalitet samt att undervisningen så långt möjligt anpassas till individuella förutsättningar och behov. Samhället kan stimulera språkinläringen, men motivationen och kunskaperna kan inte tvingas fram. Svenskundervisning för invandrare (sfi) syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska och om det svenska samhället. Kommunerna är skyldiga att erbjuda kostnadsfri undervisning i sfi till dem som har otillräckliga kunskaper i svenska språket. Det åligger också kommunerna att aktivt söka upp dem som har rätt till sfi och motivera dem att delta i utbildningen.

Regeringen framhöll vidare att de allra flesta av dem som har invandrat till Sverige så småningom lär sig svenska tillräckligt bra för att ta sig fram i vardagslivet, även om kunskaperna varierar och ibland är otillräckliga för att klara mer komplicerade sammanhang. Det finns många skäl till att inte alla lyckas med språkinläringen. Utbildningsbakgrund, ålder och motivation har stor betydelse liksom hälsotillståndet. En del flyktingar har upplevt traumatiska händelser som påverkar språkstudierna. För dem som inte är studievana eller motiverade att lära sig svenska krävs åtgärder som stärker språkinhämtandet. Kontakter med svensktalande genom studier varvade med praktik har visat sig vara en framgångsrik metod. Folkrörelserna kan också spela en framträdande roll genom att bjuda in och låta invandrare bli delaktiga i verksamheten. Om ett språkkrav skulle införas uppkommer frågan vilken kunskapsnivå som ska uppnås och hur denna ska dokumenteras. Möjlighet till undantag måste också finnas. Att skapa en rättvis och praktiskt genomförbar ordning skulle enligt regeringens mening vara förenat med betydande svårigheter. Kontrollen av att kunskapskravet uppnåtts skulle också innebära en administrativ belastning som är svår att försvara.

Mot den nu redovisade bakgrunden ansåg regeringen att det inte fanns tillräckliga skäl att införa krav på språkkunskaper eller kunskaper om det svenska samhället som villkor för medborgarskap.

3.3.3 Globaliseringsrådets rapport om Språk, krav och medborgarskap år 2008

Globaliseringsrådet publicerade år 2008 rapporten *Språk, krav och medborgarskap* – Underlagsrapport nr 14 till Globaliseringsrådet.⁹ Uppdraget bestod bl.a. i att belysa skillnader i regelverk avseende förvärv av medborgarskap och studera utvärderingar av befintliga språkrav för medborgarskap och vilka resultat dessa hade frambringat. Rapporten fokuserade på arbetsmarknadsutfall och det konstaterades att ett antal svenska och utländska undersökningar visade på ett förhållandevis starkt positivt samband mellan kunskaper i värdlandets språk och framgångar på arbetsmarknaden. I rapporten drogs slutsatsen att det ur ett ekonomiskt perspektiv fanns goda skäl för invandrade till Sverige att tillägna sig kunskaper i svenska.

I rapporten anfördes att ett syfte med att införa ett språkrav för medborgarskapsförvärv skulle kunna vara att skapa incitament för invandrade som ännu inte har blivit svenska medborgare att öka sina kunskaper i svenska. För att ett språkrav skulle leda till ökade språkkunskaper krävdes enligt rapporten dels att medborgarskapet har ett så pass högt värde i sig att ett högre krav inte leder till att människor i stället väljer bort detta, dels att de som väljer att söka svenskt medborgarskap har bristfälliga kunskaper i svenska. Eftersom rapportförfattarna inte fann någon regelrätt utvärdering av språkrav presenterade de egna analyser av hur ett språkrav skulle kunna komma att påverka andelen som ansöker om medborgarskap och utrikes föddas språkkunskaper.

Sammanfattningsvis konstaterades att efterfrågan på svenskt medborgarskap föreföll vara hög bland invandrade från länder utanför västvärlden, men att dessa individer samtidigt tenderade att ha bristande kunskaper i svenska. Därmed skulle ett språkrav för medborgarskap sannolikt kunna fungera som ett instrument för att öka kunskaperna i svenska hos den grupp som ville ansöka om medborgarskap. Emellertid fanns det enligt rapportförfattarna belägg för två allvarliga bieffekter. Efterfrågan på medborgarskap verkade vara känslig för ökade krav, vilket innebar att färre kunde komma att ansöka, och att integrationen ur detta perspektiv kunde försämrans.

⁹ Globaliseringsrådet inrättades av regeringen år 2006 och var ett kansli inom utbildningsdepartementet som hade till uppgift att lägga fram en strategi för hur Sverige skulle möta globaliseringens utmaningar och tillvarata globaliseringens möjligheter. Rådet arbetade under åren 2007–2009.

Omvänt gällde också att uppmjukade regler tycktes främja viljan att bli medborgare. Samtidigt kunde en annan typ av anpassning mycket väl kunna ske på längre sikt. Dessutom varierade graden av kunskaper i svenska med egenskaper på individnivå, såsom utbildning och ursprungsland. Ett språkrav för medborgarskap skulle indirekt kunna ge upphov till att svenskt medborgarskap i praktiken blev svårare att uppnå för människor som tillhörde vissa sociala kategorier och som härstammade från vissa länder.

Avslutningsvis berördes i rapporten tre alternativ för hur ett språkrav skulle kunna utformas. Ett första alternativ var bevis på en genomgången kurs i svenska. En annan möjlighet föreslogs vara en utbildning med ett efterföljande test och som tredje alternativ fanns en modell som kombinerade det då rådande systemet med de två första modellerna. I enlighet med dåvarande bestämmelser skulle medborgarskap normalt alltid kunna förvärfvas efter en vistelsetid på fem år, men för individer som skaffade sig goda kunskaper i svenska tidigare än så skulle processen kunna påskyndas och förvärv ske efter två år. Enligt rapportförfattarna hade detta alternativ fördelen att det troligen ökade incitamenten för att såväl påbörja som att slutföra sfi – och därmed skulle goda kunskaper i svenska språket nås – utan att systemet skulle förändra de rådande möjligheterna att bli svensk medborgare. Språkkunskaper skulle alltså kunna främjas utan att det ställdes explicita kunskapskrav för medborgarskap.

3.3.4 2012 års medborgarskapsutredning

Enligt direktiven för 2012 års medborgarskapsutredning ingick i uppdraget att undersöka om medborgarskapet i större utsträckning skulle kunna användas som incitament för att främja integrationen. Utredningen lämnade i sitt betänkande Det svenska medborgarskapet (SOU 2013:29) i detta avseende bl.a. ett förslag om språkbonus efter att ha övervägt om krav på språkkunskaper eller krav på deltagande i undervisning i svenska skulle införas som kriterier för medborgarskap genom naturalisation. Något krav på språkkunskaper lades inte fram med hänsyn till det oklara kunskapsläget om följderna av ett språkkunskapskrav och riskerna för negativa effekter. Framför allt gällde detta för de individer som har sämst förutsättningar att uppfylla kravet. Ett krav på deltagande i undervisning

i svenska var inte heller att föredra bl.a. då det ansågs svårt att säga att deltagande i en språkkurs i sig bidrar till en persons samhörighet med Sverige och att en sådan ordning av vissa kan uppfattas som att det är av mindre vikt att faktiskt behärska språket, om endast krav på deltagande ställs upp. Utredningen gjorde också överväganden om "kunskaper i samhället".

Innebörden av språkbonusen var att den som hade uppnått godkänt betyg i kurs D i sfi skulle få ett års "rabatt" på hemvistkravet som gällde som ett kriterium för beviljande av ansökan om svenskt medborgarskap. I stället för krav på fem års hemvist i Sverige för medborgarskap, enligt huvudregeln, skulle ett godkänt resultat i D-kursen i sfi innebära att sökanden kunde beviljas medborgarskap efter fyra års hemvist i Sverige. För statslösa och flyktingar skulle hemvistkravet bli tre år (a. SOU s. 190). Utredningen drog slutsatsen att språkbonusen skulle kunna användas som incitament för icke-medborgare att förbättra sina kunskaper i svenska, vilket skulle främja integrationen. Detta kunde ske utan risk för att personer, som har en sådan samhörighet med Sverige att de borde bli svenska medborgare, förhindrades från att förvärva svenskt medborgarskap. Förslaget har hittills inte genomförts. Angående kunskaper i svenska och kunskaper om samhället gjordes bl.a. följande uttalanden (a. SOU s. 177 f., s. 181 f. och s. 184 f.).

Kunskaper i svenska

Kunskaper i språket är av väsentlig betydelse för att en person ska kunna känna till och förstå sina rättigheter och skyldigheter i samhället. I praktiken kan kunskaper i svenska också vara en förutsättning för att individen ska ha möjlighet att ta till vara sina rättigheter. Det gäller inte minst de politiska rättigheter som medborgarskapet medför, såsom rätten att rösta i val till riksdagen. Språket kan i det sammanhanget ses som en nyckel till medborgarskapets förverkligande. Också för den demokratiska processen som sådan är det väsentligt att medborgarna i praktiken har möjlighet att delta i denna. Nyhetsrapportering i medierna och offentlig debatt om samhällsfrågor sker till övervägande del på svenska. Den som inte behärskar språket har betydligt sämre förutsättningar att inhämta kunskap och ta ställning i relevanta frågor. Även individens möjligheter att göra sin egen röst hörd i debatten, eller komma till sin rätt i föreningslivet, begränsas av bristande kunskaper i svenska. Språkkunskaper är också i övrigt ofta en förutsättning för möjligheten att inhämta kunskaper och information om samhället, delta i och påverka samhällslivet och göra sina intressen gällande, bl.a. gentemot myndigheter och som

brukare av privata eller offentliga tjänster. [...] Individens möjligheter till utbildning och arbete är av stor betydelse för integrationen. I båda dessa delar är kunskaper i det svenska språket ofta av central betydelse. [...]

Frågan om vilken kunskapsnivå som ska gälla för ett språkkunskapskrav är kritisk. Ett för lågt ställt krav kan tänkas inte påverka icke-medborgares språkkunskaper i nämnvärd utsträckning. Ett för högt ställt krav riskerar å andra sidan innebära att personer som har tillräcklig samhörighet med Sverige, och som i dag kan bli svenska medborgare, förhindras att förvärva medborgarskap om de av olika skäl har svårt att nå upp till språkkunskapskravet. I vart fall riskerar effekten bli att det för många personer kommer att ta längre tid att bli svenska medborgare. Ett problem i sig är de olika förutsättningar som individer har att lära sig svenska och uppfylla ett språkkunskapskrav. Dessa varierar i betydande utsträckning från person till person, inte sällan på grund av omständigheter som den enskilde inte råår över. Det kan exempelvis ha att göra med ålder, utbildningsnivå och studievana, boendeförhållanden, vilka kontakter en person har med svenska i vardagen och hur mycket språket skiljer sig från hans eller hennes modersmål. En individ som har kommit till Sverige efter att ha genomgått traumatiska händelser i sitt tidigare hemland kan vidare ha svårigheter att uppbringa den koncentration som krävs för att lära sig ett nytt språk. Ett språkkunskapskrav kan också få till följd att skillnader i språkkunskaper familjemedlemmar emellan innebär att endast vissa av dessa kan bli medborgare. Förhållandevis lite forskning finns när det gäller vilka följder ett krav på språkkunskaper har för individens möjligheter att bli medborgare och några säkra slutsatser är svåra att dra. [...] Vissa av de problem som ett språkkunskapskrav medför när det gäller individens olika förutsättningar att lära sig språket, skulle troligen kunna avhjälpas eller minskas genom möjligheter till dispens från kravet. Dispens skulle kunna vara aktuellt i sådana fall då det anses orimligt att en sökande ska uppfylla kravet, exempelvis på grund av hög ålder.

Kunskaper om samhället

Flera av skälen för att kunskaper i det svenska språket är av betydelse för integrationen gör sig gällande även när det gäller kunskaper om det svenska samhället. Att behärska svenska är viktigt, bl.a. just för att individen ska kunna inhämta kunskaper om samhället, t.ex. när det gäller friheter, rättigheter och skyldigheter. [...] Vidare är kunskaper om samhället – i likhet med kunskaper i svenska – av betydelse för en individs möjligheter att få arbete och delta i samhället fullt ut. Syftet med samhällsorienteringen är just att underlätta etablering i arbets- och samhällslivet. Utifrån detta skulle det kunna anses att även kunskaper om samhället borde lyftas fram som en del av naturaliseringsförfarandet. De bestämmelser det kan bli fråga om bör emellertid ha ett tydligt fokus.

Det svenska språket har praktisk betydelse inom alla delar av samhället och det framstår som klart mer angeläget att lyfta fram detta i naturalisationsprocessen än vad som är fallet när det gäller kunskaper i samhällskunskap. Vidare kan den som har kunskaper i svenska också tillgodogöra sig kunskaper om samhället. Mot denna bakgrund finns inte tillräckliga skäl för att knyta kunskaper om samhället till naturalisationsförfarandet.

4 Utbildning i svenska och samhällskunskap i dag

I detta kapitel redogörs för hur olika utbildningar i svenska och samhällskunskap ser ut i olika skolformer, däribland svenska för invandrare. Kapitlet innehåller också en överblick över en utbildning i samhällsorientering och ett avsnitt om informell språkutbildning.

4.1 Svenska och samhällskunskap inom den kommunala vuxenutbildningen

4.1.1 Fakta om kommunal vuxenutbildning

Bestämmelser om kommunal vuxenutbildning finns i 20 kap. skollagen (2010:800). Därutöver finns bl.a. förordningen (2011:1108) om vuxenutbildningen, förordningen (SKOLFS 2012:101) om läroplan för vuxenutbildningen och kursplanen (SKOLFS 2017:91) för utbildning i svenska för invandrare.

Komvux, som den kommunala vuxenutbildningen kallas i dagligt tal, tillhandahålls av kommunerna. Den kommunala vuxenutbildningen ges på grundläggande och gymnasial nivå, som utbildning i svenska för invandrare (sfi) och som särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå (20 kap. 3 § skollagen). Målet med vuxenutbildningen är att stödja och stimulera vuxna i deras lärande och att ge dem möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka deras ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja deras personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar (20 kap. 2 § skollagen).

Den kommunala vuxenutbildningen har under de senaste åren fått en alltmer framträdande roll då bl.a. den snabba samhällsutvecklingen kräver nya kunskaper och kompetenser för både vardags-,

samhälls- och arbetsliv. För många nyanlända är vuxenutbildningen också en väg till integration i samhället och etablering på arbetsmarknaden. År 2019 fanns det enligt den officiella statistiken 387 000 elever inom den kommunala vuxenutbildningen. Av dessa var 96 procent av eleverna på grundläggande nivå och 43 procent av eleverna på gymnasial nivå födda i ett annat land än Sverige. Vuxenutbildningen har de senaste åren haft ett större antal elever totalt sett än gymnasieskolan.

Tabell 4.1 Antal elever i kommunal vuxenutbildning 2019

Antal elever per skolform och nivå 2019	
Särskild utbildning för vuxna (grundläggande och gymnasial nivå)	3 500
Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare	153 000
Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå	75 700
Kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå	215 700

Källa: Skolverket.

Inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå och särskild utbildning på grundläggande och gymnasial nivå får eleven betyg när en delkurs eller kurs är avslutad. När eleven har fått betyg i samtliga delkurser sätter läraren betyg på kursen i sin helhet. Vilka kunskapskraven är för respektive betyg (A–E) framgår av kursplanerna. Inom komvux på grundläggande respektive gymnasial nivå erhöll år 2019 89 procent av kursdeltagarna ett godkänt betyg (A–E) efter avslutade studier.¹

Inom sfi ges betyg när en kurs är avslutad. Godkänt betyg på en kurs i sfi innebär för närvarande att eleven lägst har fått betyget E.² År 2019 uppnådde 97 procent av de elever som slutförde sin kurs godkänt betyg (A–E) i sfi.³

Ett annat sätt att få ett betyg från kommunal vuxenutbildning är att genomgå en prövning. Prövning står öppen för den som är bosatt i landet och vill ha betyg från utbildningen i alla kurser som det sätts betyg på och i gymnasiearbete (20 kap. 40 § skollagen).

Med prövning i en kurs avses en bedömning av kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav i kursplaner eller ämnesplaner.

¹ Statens skolverk (2020). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2019*, dnr 2020:906.

² Från och med den 1 januari 2022 kommer betygsskalan att bestå av ett steg för godkänt resultat: Godkänt, se 20 kap. 36 § skollagen (2010:800) i lydelse 2020:447 och jfr prop. 2019/20:105 s. 90 f.

³ Statens skolverk (2020). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2019*, dnr 2020:906.

Detta gäller även den som tidigare har fått betyg på kursen eller gymnasiearbetet. Den som är elev i gymnasieskolan får dock inte genomgå prövning i en kurs eller ett gymnasiearbete, om eleven har fått minst betyget E på kursen eller gymnasiearbetet. Prövning får göras bara hos en huvudman som anordnar den aktuella kursen eller, när det gäller gymnasiearbete, utbildning inom det kunskapsområde som gymnasiearbetet avser.

Prövningen görs av en eller flera lärare. Om prövningen genomförs av två eller flera lärare och dessa inte kan enas om ett betyg ska betyget sättas av rektorn (20 kap. 41 § skollagen).

Huvudmannen får ta ut en avgift om högst 500 kronor av den som vill genomföra en prövning i grundskolan, gymnasieskolan eller kommunal vuxenutbildning (3 kap. 21 § skollagen och 2 § förordningen [1991:1124] om avgifter för prövning inom skolväsendet). Avgiften tillfaller huvudmannen. För vissa elever får ingen avgift tas ut för prövning, t.ex. för den som efter avslutad kurs inom kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning inte nådde upp till nivån för betyget E (1 § andra stycket förordningen om avgifter för prövning inom skolväsendet).

4.1.2 Svenska för invandrare (sfi)

Syftet med sfi är att ge grundläggande kunskaper i svenska

Sfi syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska. I kursplanen (SKOLFS 2017:91) för utbildning i svenska för invandrare (kursplanen) uttalas att:

Kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare är en kvalificerad språkutbildning som syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. En elev med ett annat modersmål än svenska ska inom utbildningen få lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk. Utbildningen ska ge språkliga redskap för kommunikation och aktivt deltagande i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt fortsatta studier. Utbildningen syftar också till att ge vuxna invandrare som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. En elev som inte är funktionellt litterat eller har ett annat skriftsystem än det latinska alfabetet ska få grundläggande läs- och skrivundervisning inom ramen för utbildningen. Utbildningen ska rikta sig till personer som har olika erfarenheter, livssituation, kunskaper och studiemål. Undervisningen ska planeras och utformas tillsammans med eleven och anpassas till elevens intressen, erfarenheter, allsidiga kun-

skaper och långsiktiga mål. Utbildningen ska, med utgångspunkt från individens behov, kunna kombineras med förvärvsarbete eller andra aktiviteter, till exempel arbetslivs- och samhällsorientering, validering, praktik eller annan utbildning. Undervisningen måste därför utformas så flexibelt som möjligt när det gäller tid, plats, innehåll och arbetsformer.

Att sfi-utbildningen ska vara en kvalificerad språkutbildning innebär att den ska erbjuda individer möjligheter att kommunicera så att man kan leva som samhällsmedborgare och arbetstagare i ett nytt samhälle där man redan vistas. Detta innebär en bredare, mer kvalificerad ambition, än den som kan sägas gälla för grundläggande färdigheter i moderna språk som t.ex. franska, tyska och spanska i grundskolan och gymnasiet. I kursplanen i sfi anges att eleverna ska ”lära sig och utveckla ett funktionellt andraspråk” för ”kommunikation och aktivt deltagande i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt fortsatta studier”. Det blir då tydligare att sfi måste ha ett innehåll i betydelsen att man ju alltid i vardags-, samhälls- och arbetsliv samt i studier kommunicerar om något. Undervisningen måste därmed ha ett innehåll som utgår från vad eleverna behöver kommunicera om, vad som är relevant och meningsfullt för dem. Man använder sig alltså av ett innehåll för att utveckla andraspråket. Sfi är således inte en ren språkkurs på samma sätt som till exempel en kurs i turistspanska, där målet är att den som tillfälligt gästar ett land med hjälp av färdigformulerade fraser ska kunna tala och läsa i mycket avgränsade situationer såsom att t.ex. beställa på restaurang eller hitta rätt väg.

Utbildningens utformning och omfattning

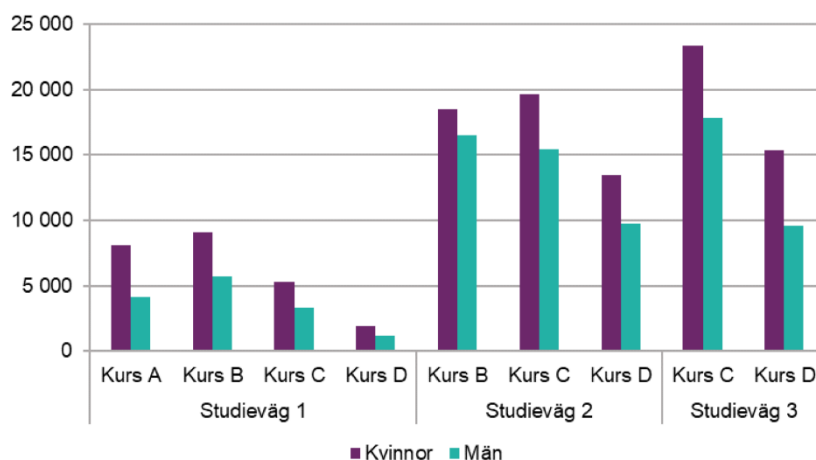
Sfi består av tre olika studievägar: studieväg 1, 2 och 3 samt fyra olika kurser: A, B, C och D. Studieväg 1 utgörs av kurserna A, B, C och D, studieväg 2 av kurserna B, C och D och studieväg 3 av kurserna C och D. Studievägarna är sammanhållna och riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Varje studieväg har olika ingångskurser och progressionstakt. Kunskapskraven för en kurs är dock desamma oavsett studieväg.

Studieväg 1 vänder sig i första hand till personer med mycket kort studiebakgrund och studieväg 3 till de som har mer studievana. Varje elev ska börja sina studier inom den studieväg och på den kurs inom studievägen som bäst passar hans eller hennes individuella förutsättningar. Bedömningen av vilken studieväg som är lämplig för en elev

och vilken kurs inom studievägen eleven bör börja på ska utgå från en kartläggning av hans eller hennes kunskaper, förutsättningar och annat som kan ha betydelse för möjligheterna att uppfylla kunskapskraven (jfr 20 kap. 8, 24 och 26 §§ skollagen). Vid utformningen av kurserna ska hänsyn tas till elevens studievana, utbildningsbakgrund och kunskaper i svenska vid tidpunkten för kursstarten. De tre studievägarna utformas således på olika sätt utifrån individen och målgruppen. Inom studieväg 1 studerar framför allt personer med 0–6 års tidigare utbildning, medan majoriteten inom studieväg 3 är personer med minst 13 års tidigare utbildning.

År 2019 läste 19,6 procent av alla elever inom studieväg 1, 47,1 procent inom studieväg 2 och 33,4 procent inom studieväg 3. Kvinnor var i majoritet på samtliga kurser. Andelen kursdeltagare som deltog i läs- och skrivinlärning varierade mellan de olika studievägarna, men majoriteten (84 procent) läste på studieväg 1.

Figur 4.1 Antal kursdeltagare på sfi 2019/2020



Källa: Skolverket.

Rätt att fullfölja utbildningen

Alla elever ska ges möjlighet att studera till och med kurs D inom sin studieväg, med den anpassning som krävs för att varje elev ska nå kunskapskraven. Den som har blivit antagen till en kurs inom vuxenutbildningen har rätt att fullfölja kursen. Huvudmannen får dock

besluta att utbildningen på kursen ska upphöra om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen eller inte gör tillfredsställande framsteg (20 kap. 9 § skollagen).⁴

För att den vars utbildning i sfi har upphört eller för att den som frivilligt avbrutit sin utbildning ska kunna återuppta utbildningen krävs att det finns särskilda skäl för det. Särskilda skäl kan vara avbrott på grund av sjukdom eller barnafödande. Särskilda skäl kan också föreligga om en invandrare, som tidigare inte visade något större intresse för sfi, vid en senare tidpunkt blir mera studiemotiverad (se prop. 1993/94:126 s. 23). Rätten att återuppta studierna gäller även för elever som tidigare har fått betyget F i aktuell kurs.

Studiernas omfattning och studieresultat⁵

Eftersom studierna i sfi ofta sträcker sig över flera kalenderår så följs nybörjare under flera års tid i den nationella statistiken i syfte att ge en samlad bild av resultaten. Av de nybörjare som påbörjade en sfi-kurs för första gången år 2016 hade 63 procent nått godkänt resultat på minst en kurs vid utgången av år 2018. Samtidigt var det 24 procent av dem som hade avbrutit en eller flera kurser utan att slutföra någon kurs under åren 2016–2018. Anledningen till att man avbryter en kurs kan t.ex. vara att man fått ett jobb, börjat studera, startat företag eller är föräldraledig. Om man avbryter en kurs så utesluter inte det att man senare kommer tillbaka och återupptar sina sfi-studier. För 13 procent av nybörjarna finns inga uppgifter om vare sig slutförda eller avbrutna kurser, därför antas de ha fortsatt sin utbildning (det behöver dock inte vara fallet i praktiken). Antagandet grundar sig på att vuxenutbildning bedrivs kontinuerligt och att eleverna kan påbörja kurserna vid olika tidpunkter under året. Kvinnor uppnådde i högre utsträckning godkänt resultat än män, medan män var mer benägna att avbryta utbildningen.

År 2019 slutförde 35 procent eller 70 000 kursdeltagare sin kurs i sfi medan 25 procent avbröt den. Av de som inte slutförde eller avbröt sin kurs var det 40 procent som antogs fortsätta kursen året efter.

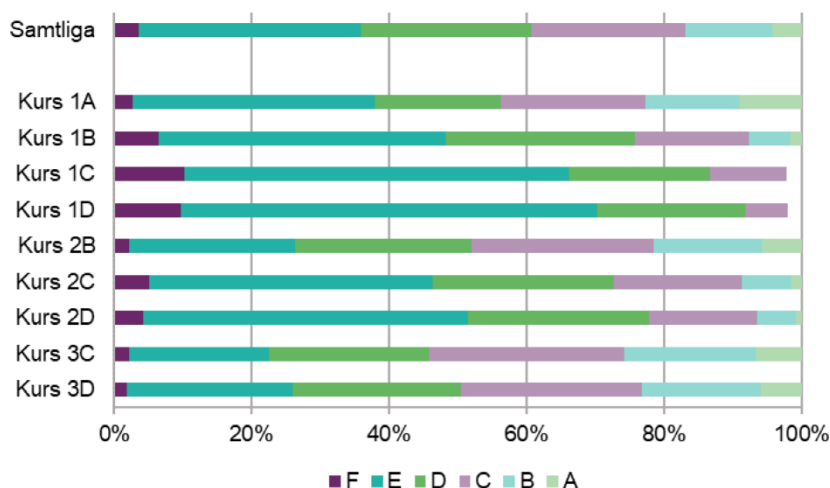
⁴ Med att en elev har rätt att fullfölja kursen menas att eleven har rätt att fullfölja den kurs som eleven har antagits till i den omfattning som kommunen vid kursens början har fastställt. Bestämmelsen innebär också att en elev som flyttar till en annan kommun under pågående utbildning har rätt att gå kvar på en påbörjad kurs i den gamla hemkommunen.

⁵ Se Statens skolverk (2020). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2019*, dnr 2020:906 och Sveriges officiella statistik.

Av de som slutförde sin kurs fick 97 procent betyget godkänt (dvs. något av betygen A–E), medan 3 procent inte fick godkänt (dvs. betyget F). Av de som fick godkänt uppnådde 4 procent av dem det högsta betyget, A.

Nästan alla elever får ett godkänt betyg inom sfi. Att de flesta förr eller senare uppnår ett godkänt resultat hänger samman med elevens rätt att fullfölja sin utbildning.

Figur 4.2 Betygsfördelning sfi 2019/2020



Källa: Skolverket.

Sfi ska i genomsnitt omfatta minst 15 timmars undervisning i veckan under en fyraveckorsperiod (20 kap. 24 § skollagen). Kommunen får dock minska undervisningstiden om en elev begär det och kommunen tycker att det är förenligt med utbildningens syfte.⁶ Kommunen kan uppdra åt en enskild utbildningsanordnare, t.ex. en folkhögskola att anordna sfi. Folkhögskolan måste då ha betygsrätt (24 kap. 11–15 §§ skollagen).

⁶ Tidigare fanns en reglering med ett riktvärde på 525 timmar som dock var otydlig i huruvida timmarna gällde per kurs eller för elevens hela sfi-utbildning. Regleringen upphörde i och med förordningen (2016:1052) om ändring i förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning. Jfr även vad som uttalas i Utredningen om stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA) (2019). *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* (Promemoria U2019/02278/GV). Stockholm: Utbildningsdepartementet, s. 82, om att det förekommer att huvudmannen på en gruppnivå sätter upp begränsningar och rekommendationer om respektive sfi-kurs längd, dvs. att antalet timmar som en elev får läsa för att uppnå godkänt betyg i en kurs begränsas.

De elever som slutförde en kurs i sfi under 2019 hade i genomsnitt studerat 227 timmar. Som en jämförelse hade eleverna på kurs 3D i genomsnitt studerat 160 timmar, medan eleverna på kurs 1A hade studerat 290 timmar i genomsnitt. Längst tid att slutföra en kurs tog det för eleverna på kurserna 1B och 1C där eleverna i genomsnitt studerade 343 respektive 310 timmar för att nå godkänt resultat i kursen. Kvinnor behövde mera tid på sig än män för att slutföra en kurs.

Vem är sfi till för?

Bosatt i Sverige och saknar grundläggande kunskaper i svenska

Som utgångspunkt gäller att alla som är bosatta i Sverige och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som sfi syftar till att ge har rätt att delta i sfi-utbildning från och med det andra kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 16 år (20 kap. 31 § skollagen). Kravet på att man ska vara bosatt i Sverige innebär enligt 29 kap. 2 § skollagen att man ska vara folkbokförd enligt folkbokföringslagen (1991:481).

Utöver de som är folkbokförda här har personer som har rätt till utbildning utifrån EU-rätten, avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), avtalet mellan EU och dess medlemsstater samt Schweiz, om fri rörlighet för personer, rätt till sfi (jfr 29 kap. 2 och 3 §§ skollagen).

Även finländska medborgare som bor i Finland nära gränsen till Sverige har rätt att delta i sfi från och med det andra kalenderåret då de fyller 16 år under förutsättning att de stadigvarande arbetar i en svensk kommun och saknar de grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge.⁷

För personer som är intagna i kriminalvårdsanstalt ska bl.a. behovet av sfi tillgodoses genom Kriminalvården (se 24 kap. 10 § skollagen och 5 kap. 10 a § förordningen [2011:1108] om vuxenutbildningen). Den som är intagen i anstalt har således också rätt till sfi-undervisning.

⁷ Personer med kunskaper i danska eller norska har enligt 20 kap. 31 § andra stycket och 32 § skollagen inte rätt till sfi såvida det inte anses nödvändigt att de får grundläggande svensk-undervisning.

Tabell 4.2 Vem har rätt till sfi enligt skollagen?

Personer som har rätt till sfi, när och varför				
Vem?	Folkbokförd i Sverige	Bosatt i Sverige och har rätt till utbildning till följd av EU-rätten, EES-avtalet eller avtalet om fri rörlighet för personer mellan EU och dess medlemsstater och Schweiz	Finländsk medborgare bosatt i Finland nära svenska gränsen och arbetar stadigvarande i en svensk kommun	Intagen i kriminalvårdsanstalt och har rätt till kommunal vuxenutbildning
När?	Från och med andra kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 16 år			
Anledning?	Saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge			
Lagrum	20 kap. 31 § 1 st och 29 kap. 2 § 1 st skollagen	20 kap. 31 § 1 st jfr med 29 kap. 2 § 2 och 3 st skollagen	20 kap. 31 § 2 st skollagen	24 kap. 10 § skollagen 5 kap. 10 a § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildningen

Källa: Egen sammanställning.

Nyanlända inom Arbetsförmedlingens etableringsinsatser

Nyanlända med kort utbildning som inte bedöms kunna komma i arbete under sin tid i Arbetsförmedlingens etableringsprogram ska ägna sig åt utbildning och ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola, samhällsorientering och utbildning inom exempelvis den kommunala vuxenutbildningen i syfte att närma sig arbetsmarknaden.⁸ Detta brukar kallas för utbildningsplikt och gäller sedan den 1 januari 2018.⁹ Nyanlända som omfattas av utbildningsplikten kan således anvisas till sfi. Av lagen (2017:584) om ansvar för etablerings-

⁸ Syftet med etableringsprogrammet är att underlätta och påskynda vissa nyanländas etablering inom samhälls- och arbetslivet (2 § förordningen [2017:820] om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare.

⁹ En nyanländ som har kort utbildning och som därför inte bedöms kunna matchas mot arbete under tiden i etableringsprogrammet ska inom ramen för programmet i huvudsak ta del av sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800), samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering och utbildning enligt 13 § första stycket 2 (14 § förordningen [2017:820] om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare).

insatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) framgår att den nyanlände som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 § utlänningslagen (2005:716) på grund av t.ex. skyddsbehov eller synnerligen ömmande omständigheter, eller enligt 12 kap. 18 § utlänningslagen, 21 eller 22 kap. utlänningslagen omfattas av etableringslagen. Även nyanlända invandrare som har fyllt 20 men inte 65 år och som har uppehållstillstånd på grund av anknytning till en av de nu nämnda personkategorierna och har ansökt om uppehållstillstånd inom sex år från det att den person som den nyanlände har anknytning till först togs emot i en kommun omfattas. Likaså omfattas nyanlända invandrare som sedan tidigare har ett sådant uppehållstillstånd som nu nämnts och som inom giltighetstiden för uppehållstillståndet ansökt om ett nytt eller fortsatt sådant tillstånd. I oktober 2020 omfattades 5 875 kvinnor och 3 069 män av utbildningsplikt. Av dessa deltog 56 procent av kvinnorna och 52 procent av männen i sfi och 12 procent av kvinnorna och 13 procent av männen i komvux på grundläggande nivå eller motsvarande utbildning på folkhögskola.

Sfi som krav för försörjningsstöd

I prop. 2020/21:55 som överlämnades från regeringen till riksdagen den 3 december 2020 föreslås att 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) ändras på så sätt att det ska kunna ställas krav på att den som uppbär försörjningsstöd vid behov ska delta i kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare eller motsvarande utbildning vid folkhögskola för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande, en s.k. språkplikt. Om det finns godtagbara skäl ska den enskilde ha rätt till försörjningsstöd även om han eller hon inte deltar i sfi. Syftet med tillägget är att tydliggöra för den enskilde vikten av att delta i språkutbildning för att därigenom förbättra möjligheten att få ett arbete och att etableras i Sverige. Tillägget tydliggör vad som enligt förarbeten och rättspraxis ingår i att stå till arbetsmarknadens förfogande. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 april 2021.

Asylsökande och papperslösa har inte rätt till sfi

Personer som är asylsökande, papperslösa eller har vissa tidsbegränsade uppehållstillstånd har inte rätt att delta i sfi. Med papperslösa avses dels personer som rest in i Sverige utan tillstånd, dels personer som kommit hit lagligt men därefter förlorat sitt tillstånd att stanna kvar. Till denna grupp räknas också den som ännu inte sökt asyl. För den som är asylsökande, papperslös eller har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd finns dock andra möjligheter att lära sig svenska, se avsnitt 4.4.

Elevsammansättning¹⁰

År 2019 var antalet kursdeltagare som studerade på sfi med kommunen som huvudman drygt 123 000 och varje elev deltog i genomsnitt i 1,3 kurser under året. Det är en marginell minskning av antalet elever jämfört med de fem föregående åren då antalet sfi-elever ökade kraftigt för varje år. En större andel av kursdeltagarna var kvinnor (58 procent kvinnor respektive 42 procent män) och majoriteten av den totala elevgruppen var i åldersspannet 25–39 år (55 procent). I övrigt var åldersfördelningen i elevgruppen följande: 12 procent var yngre än 25 år och 33 procent var äldre än 39 år. Medelåldern var 36 år under 2019.

Vad gäller elevernas utbildningsbakgrund så hade 10 procent 0–3 års utbildning, 10 procent 3–6 års utbildning, 17 procent en 7–9-årig utbildning, 24 procent en 10–12-årig utbildning medan 34 procent hade minst 13 års utbildning. För 5 procent av eleverna saknas uppgift om utbildningsbakgrund. Kvinnor hade i genomsnitt kortare utbildning än män. Under 2019 var det 22 procent av kvinnorna som hade högst en 6-årig utbildning, jämfört med 18 procent av männen.

Det vanligaste födelselandet bland eleverna under 2019 var Syrien, men även Eritrea, Afghanistan, Irak, Somalia och Iran är vanliga födelseländer. Det vanligaste modersmålet 2018/2019 var arabiska (36 procent), följt av tigrinska, persiska och somaliska. Ungefär 72 procent av eleverna hade något av de tio största språken som sitt modersmål.

¹⁰ Statistiken i avsnittet kommer från Sveriges officiella statistik.

Nationella prov och sfi

Om nationella prov

Inom såväl komvux som grundskola genomförs varje år nationella prov i olika kurser, ämnen och årskurser. Syftet med nationella prov är att stödja och underlätta en likvärdig bedömning och betygssättning. Det nationella provet är ett av flera underlag för lärarens samlade bedömning av elevens kunskaper vid betygssättningen. Resultatet från ett nationellt prov ska dock ”särskilt beaktas vid betygssättningen” enligt 20 kap. 37 a § skollagen, vilket innebär att det har en större betydelse än andra enskilda underlag vid lärares allsidiga utvärdering av elevens kunskaper vid betygssättningen. Undantag från detta gäller om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses sådana situationer där det finns ovanliga och särskilt beaktansvärda omständigheter som gör att den betygssättande läraren ska kunna göra ett avsteg från huvudregeln att resultatet på ett nationellt prov särskilt ska beaktas vid betygssättningen. Typiskt sett bör det vara fråga om situationer där provresultatet eller resultat på delprov inte ger en rättvisande bild av vad som tidigare är känt om elevens kunskaper och detta beror på omständigheter som eleven inte själv råder över. Det kan exempelvis vara fråga om felande teknik och hjälpmedel som inte fungerat vid ett delprov. Det kan också vara fråga om personliga förhållanden, t.ex. dödsfall i familjen eller vänskretsen eller andra omvälvande händelser. Det kan dock även vara fråga om omständigheter som eleven själv förfogar över, såsom att det har konstaterats att eleven har fuskat vid provet (prop. 2017/18:14 s. 26 f.). De nationella proven är inga examensprov.

När nationella prov används ska eleverna delta i alla delar av proven. Rektorn får besluta att en elev inte behöver delta i ett nationellt prov eller i någon eller några delar av ett sådant prov, om det finns särskilda skäl (se om särskilda skäl ovan). För elever med funktionsnedsättningar eller med läs- och skrivsvårigheter kan provet behöva anpassas på olika sätt i samband med genomförandet. Anpassningen behöver dock göras så att provet fortfarande prövar de kunskaper och förmågor som det avser att pröva.

Det är Skolverket som ansvarar för de nationella proven och slutproven och för att kontinuerligt utveckla samt analysera resultaten av dessa prov. De nationella proven konstrueras av flera av landets universitet och högskolor på uppdrag av Skolverket och de prövas ut

av lärare och elever för att de ska ha god validitet och reliabilitet. Proven konstrueras utifrån analyser av läroplaner, ämnes- och kursplaner och ska täcka så stora delar av ämnes- och kursplanerna som möjligt, även om de av praktiska skäl inte kan göras så omfattande att allt finns med. Det tar mellan 1,5 och 2 år att konstruera ett prov.

Nationella prov inom sfi

Skolverket ger ut två nationella prov i sfi per kurs (B, C och D) och år i syfte att det ska finnas aktuella, sekretesslagda prov som verksamheterna kan alternera mellan. Proven behöver genomföras under likvärdiga former för att de ska visa likvärdiga resultat för alla elever. Den kommunala vuxenutbildningen ska vara flexibel och individanpassad samt bedrivs kontinuerligt under året. Det är därför upp till varje lärare att avgöra när det är lämpligt att göra de nationella proven. Alla prov har ett första provdatum. Efter det första provdatumet är det tillåtet för lärare att använda provet när de finner det lämpligt. Det är inte tillåtet att använda ett prov före det första provdatumet. Sedan hösten 2018 gäller en treårig användningstid för varje nationellt prov. Efter den tiden gäller fortsatt sekretess (se 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen).

Enligt uppgifter från Skolverket finns det olika svårigheter i genomförandet av nationella prov i vuxenutbildningen vad gäller genomförande, hantering och inrapportering. När det gäller proven i sfi får myndigheten återkommande indikationer på otillåten spridning av proven både inom verksamheterna och på sociala medier. Spridningen beror till stor del på att nationella prov inom komvux genomförs kontinuerligt och frekvent under året.

Oavsett vilken studieväg en elev läser på inom sfi är det obligatoriskt att delta i ett nationellt prov i slutet av kurserna B, C och D. Varje nationellt prov består av fyra delprov som prövar elevernas färdigheter i läs- och hörförståelse, skriftlig respektive muntlig produktion och interaktion. Betyg sätts på varje delprov och därefter beräknas ett sammanvägt provbetyg. Det sammanvägda provbetyget beräknas genom att ett genomsnitt tas på de fyra delproven. Som anges ovan har resultatet på ett nationellt prov en större betydelse än andra underlag vid betygsättningen i en kurs.

Av kursdeltagarna i nationella prov i sfi år 2018 gjorde 18 000 kursdeltagare B-provet, cirka 26 000 C-provet och drygt 22 000 D-provet. Resultaten på proven skiljer sig åt mellan de olika kurserna. De högsta resultaten fick kursdeltagarna som deltog i B-provet, 94 procent fick lägst betyget E i sammanvägt provbetyg. På C- och D-provet var motsvarande andelar 86 procent vardera. Det högsta betyget A fick 4 procent av kursdeltagarna.

Det delprov som eleverna klarade i lägst utsträckning var, liksom tidigare år, delprovet i skriftlig produktion. Kvinnor och män presterade i stort sett lika bra. Dock var det en något högre andel män än kvinnor som inte klarade delprovet i skriftlig produktion.

Digitalisering av nationella prov

Skolverket arbetar för närvarande med ett regeringsuppdrag som innebär en digitalisering av de nationella proven. Uppdraget innefattar inte att digitalisera de nationella proven inom sfi. De nationella proven i sfi var emellertid it-baserade i tre år mellan 2009–2012. Skolverket konstaterade i sin slutredovisning att det då fanns en rad utmaningar med de it-baserade proven, men är i dag positiv till en digitalisering även av de nationella proven inom sfi.¹¹

4.1.3 Kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå samt särskild utbildning för vuxna

Fakta om komvux

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå syftar till att ge vuxna sådana kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetslivet och till att göra fortsatta studier möjliga. Utbildningen på grundläggande nivå ges i form av nationella kurser, delkurser och orienteringskurser. Syftet med kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå är att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar utbildningen i gymnasieskolan. Den kommunala vuxenutbildningen på gymnasial nivå bedrivs i form av kurser och även i form av ett gymnasiearbete. Ämnesplanerna och kunskapskraven inom komvux på

¹¹ Jfr Statens skolverk (2018). *Redovisning av uppdrag om plan för utvecklingsarbetet med att digitalisera de nationella proven m.m.* Dnr U2017/03739/GV. www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a65d14a/1553967829295/pdf3912.pdf [2020-12-09].

gymnasial nivå är desamma som finns inom gymnasieskolan, med undantag för specialidrott. Det kan också finnas andra kurser som utformas efter individuella behov. För den som uppnått 2 400 gymnasiepoäng kan en gymnasieexamen i form av en yrkesexamen eller en högskoleförberedande examen utfärdas.

Komvux som särskild utbildning för vuxna finns också på grundläggande och gymnasial nivå. På grundläggande nivå motsvarar utbildningen den som ges i grundsärskolan inklusive träningskolan och på gymnasial nivå motsvaras utbildningen av den som ges i gymnasiesärskolans nationella program. Målet med den särskilda utbildningen är att vuxna med utvecklingsstörning ska stödjas och stimuleras i sitt lärande och att de ges möjlighet att utveckla sina kunskaper och sin kompetens i syfte att stärka sin ställning i arbets- och samhällslivet samt att främja sin personliga utveckling. Utgångspunkten för utbildningen ska vara den enskildes behov och förutsättningar och den som fått minst utbildning ska prioriteras.

Vem kan gå på komvux?

Deltagande i komvux på grundläggande nivå är en rättighet för en vuxen fr.o.m. det andra kalenderhalvåret då han eller hon fyller 20 år om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som normalt uppnås i grundskolan och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (20 kap. 11 § skollagen). För komvux på gymnasial nivå uppställs i huvudsak samma kriterier med tillägget att den enskilde i övrigt ska uppfylla föreskrivna villkor. Även den som är yngre än 20 år kan gå på komvux på gymnasial nivå om denne har slutfört utbildning på ett nationellt program i gymnasieskolan eller likvärdig utbildning och uppfyller övriga behörighetsvillkor (20 kap. 20 § skollagen). Rätt att delta i komvux på gymnasial nivå har dock endast den som vill genomgå utbildningen i syfte att få behörighet till högskola eller yrkeshögskola (jfr 20 kap. 19–19 d §§ skollagen).

Deltagande i komvux som särskild utbildning på grundläggande nivå är en rättighet för den som är vuxen och har en utvecklingsstörning, från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år, om han eller hon är bosatt i landet, saknar sådana kunskaper som utbildningen i grundsärskolan syftar till att ge och har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen (20 kap. 11 a § skollagen).

För den särskilda utbildningen på gymnasial nivå är kriterierna desamma så när som på att man ska sakna sådana kunskaper som utbildningen syftar till att ge och i övrigt uppfylla föreskrivna villkor (20 kap. 20 a § skollagen).

Av 29 kap. 8 § skollagen följer att det som sägs i lagen om personer med utvecklingsstörning också ska gälla för dem som har fått en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom och att personer med autism eller autismliknande tillstånd ska jämföras med personer med utvecklingsstörning endast om de också har en utvecklingsstörning eller en sådan funktionsnedsättning.

Vuxenutbildningen och utrikesfödda¹²

Vuxenutbildningens kurser är många gånger nyanländas väg in i arbetslivet eller vidare studier, utöver sfi. Andelen utlandsfödda elever inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå har ökat med 16 procentenheter de senaste tio åren. År 2019 studerade 261 000 elever på komvux på grundläggande eller gymnasial nivå. Av dessa var 56 procent födda utomlands. På den grundläggande nivån var andelen utrikesfödda elever 96 procent och på den gymnasiala nivån utgjorde de utrikesfödda 43 procent. Med utrikesfödda förstås såväl nyanlända personer som utlandsfödda personer som har befunnit sig i Sverige under en längre tid.

Vad gäller utbildningsbakgrund så hade majoriteten av eleverna inom komvux på grundläggande och gymnasial nivå år 2019 minst en treårig gymnasial utbildning eller mer (totalt 64 procent). På grundläggande nivå hade 50 procent av eleverna minst en treårig gymnasial utbildning, medan 68 procent av eleverna på gymnasial nivå hade det. Utbildningsbakgrunden skiljde sig inte särskilt mycket åt mellan könen, men en viss skillnad kunde ses när det gäller utbildningsbakgrund för utrikesfödda jämfört med svenskfödda elever. Totalt 35 procent av de utlandsfödda eleverna på grundläggande eller gymnasial nivå hade en eftergymnasial utbildning, att jämföra med 12 procent av de svenskfödda eleverna.

¹² Uppgifterna i avsnittet är hämtade från Statens skolverk (2020). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2019*, dnr 2020:906.

Den kurs på grundläggande nivå som år 2019 hade flest kursdeltagare var, i likhet med tidigare år, svenska som andraspråk. Det var också den kurs som majoriteten av de utrikesfödda eleverna med eftergymnasial utbildning på komvux på grundläggande nivå läste. Svenska som andraspråk hade 89 600 kursdeltagare år 2019, vilket motsvarar 10 procent av samtliga kursdeltagare på grundläggande nivå. Totalt sett var det dock 50 000 elever som läste kursen som helhet eller uppdelad i flera nationella delkurser inom svenska som andraspråk. Varje elev i kursen läste i snitt 1,8 delkurser.¹³

På gymnasial nivå var det 24 100 kursdeltagare respektive 23 100 elever som studerade svenska som andraspråk. Svenska som andraspråk var den kurs som hade näst flest deltagare.

Svenska och samhällskunskap m.m. på komvux

Inom den kommunala vuxenutbildningen går det att läsa kurser i svenska och samhällskunskap på såväl grundläggande som gymnasial nivå.

Svenska och svenska som andraspråk

Inom ämnet svenska finns bl.a. kurser i svenska och svenska som andraspråk. Ämnet svenska som andraspråk ska ge elever med ett annat modersmål än svenska möjlighet att utveckla sin kommunikativa språkförmåga. Ämnet kan bidra till att eleverna stärker sin flerspråkiga identitet och tillit till sin egen språkförmåga, samtidigt som de får en ökad respekt för andras språk och andras sätt att uttrycka sig. I sammanhanget kan nämnas att kurs- och ämnesplanerna i svenska som andraspråk inte är framarbetade för målgruppen nyanlända elever som ska lära sig svenska som ett nytt språk. Av kursplanen i svenska framgår att:

Undervisningen i kursen svenska inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå syftar till att eleven utvecklar kunskaper i och om svenska språket. Genom undervisningen ska eleven ges förutsättningar att utveckla sitt tal- och skriftspråk så att eleven får tilltro till sin språkförmåga och kan uttrycka sig i olika sammanhang och för skilda syften i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv. Det innebär att eleven genom

¹³ Kurser på grundläggande nivå är ofta uppdelade i delkurser. Detta innebär att en elev ibland kan vara kursdeltagare i flera delkurser under samma kalenderår.

undervisningen ska ges möjlighet att utveckla språket för reflektion, kommunikation och kunskapsutveckling.

Undervisningen ska stimulera elevens intresse för att läsa och skriva. Genom undervisningen ska eleven ges möjlighet att utveckla kunskaper om hur man formulerar egna åsikter och tankar i olika slags texter och genom skilda medier. Undervisningen ska även syfta till att eleven utvecklar förmåga att skapa och bearbeta texter, enskilt och tillsammans med andra. Eleven ska i undervisningen ges möjligheter att kommunicera i digitala miljöer med interaktiva och föränderliga texter. Vidare ska undervisningen bidra till att eleven utvecklar kunskaper om hur man söker och kritiskt värderar innehåll från olika källor.

I undervisningen ska eleven möta, samt ges möjlighet att utveckla kunskaper om, olika former av sakprosa och skönlitteratur från olika tider och skilda delar av världen. I mötet med olika typer av texter, scenkonst och annat estetiskt berättande ska eleven ges förutsättningar att utveckla sitt språk.

Genom undervisningen ska eleven ges möjlighet att utveckla sina kunskaper om svenska språket, dess normer, uppbyggnad, historia och utveckling samt om hur språkbruk varierar beroende på sociala sammanhang och medier. På så sätt ska undervisningen bidra till att stärka elevens medvetenhet om och tilltro till den egna språkliga och kommunikativa förmågan. Undervisningen ska också bidra till att eleven får förståelse för att sättet man kommunicerar på kan få konsekvenser för sig själv och för andra människor. Därigenom ska eleven ges förutsättningar att ta ansvar för det egna språkbruket i olika sammanhang och medier.

Genom undervisningen i kursen svenska ska eleven sammanfattningsvis ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att

- formulera sig och kommunicera i tal och skrift,
- läsa och analysera skönlitteratur och sakprosa för olika syften,
- anpassa språket efter olika syften, mottagare och sammanhang,
- urskilja språkliga strukturer och följa språkliga normer, och
- söka information från olika källor och värdera innehållet.¹⁴

¹⁴ Det är inte speciellt stora skillnader mellan kursplanerna i svenska och svenska som andraspråk på grundläggande nivå men det finns avgörande skillnader mellan svenska och svenska som andraspråk på gymnasial nivå, se Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet (2020). *Information om skillnaderna i kurs- och ämnesplaner gällande svenska och svenska som andraspråk*. www.andrasprak.su.se/om-oss/vanliga-fr%C3%A5gor/grundskola/vilka-%C3%A4r-skillnaderna-mellan-svenska-och-sva-i-lgr11-och-gy11-1.375672 [2020-11-08]. Nuvarande kursplaner i bl.a. svenska och svenska som andraspråk ersätts dock av nya kursplaner den 1 juli 2021.

Inom komvux på grundläggande nivå går det att läsa en kurs i svenska om 700 verksamhetspoäng eller fyra delkurser i svenska (om 100, respektive vardera 200 verksamhetspoäng), detsamma gäller ämnet svenska som andraspråk. På gymnasial nivå ges kurser i svenska respektive svenska som andraspråk som tre kurser, kurs 1, 2 och 3 och varje kurs omfattar 100 verksamhetspoäng. Av Sveriges officiella statistik framgår att år 2019 var antalet kursdeltagare på kursen i svenska som andraspråk 50 000 på komvux på grundläggande nivå, varav 60 procent var kvinnor och 40 procent var män. På gymnasial nivå läste 23 000 kursdeltagare svenska som andraspråk 1 och nästan 15 000 svenska som andraspråk 2. Kursen svenska 1 på gymnasial nivå hade 5 500 kursdeltagare, svenska 2 hade 9 100 kursdeltagare och kursen svenska 3 nästan 7 800 kursdeltagare. För elever på gymnasial nivå genomförs nationella prov i svenska och svenska som andraspråk. För information om de nationella provens syfte och konstruktion se avsnitt 4.1.2 ovan om sfi.

Samhällskunskap och samhällsorienterande ämnen

När det gäller samhällskunskap på komvux grundläggande nivå finns en kurs om 150 verksamhetspoäng i samhällskunskap samt två kurser i grundläggande samhällsorienterande ämnen. De sistnämnda kurserna består av en inledande kurs och en fortsättningskurs. Av kursplanen i samhällskunskap framgår bl.a. följande:

Undervisningen i kursen samhällskunskap inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå syftar till att eleven utvecklar sina kunskaper om hur individen och samhället påverkar varandra. Genom undervisningen ska eleven ges möjlighet att utveckla en helhetssyn på samhällsfrågor och samhällsstrukturer. I en sådan helhetssyn är sociala, ekonomiska, miljömässiga, rättsliga, mediala och politiska aspekter centrala.

Undervisningen ska ge eleven förutsättningar att se samhällsfrågor ur olika perspektiv. På så sätt ska eleven utveckla sin förståelse för egna och andra människors levnadsvillkor, betydelsen av jämställdhet, hur olika intressen och åsikter uppstår och kommer till uttryck samt hur olika aktörer försöker påverka samhällsutvecklingen. Vidare ska undervisningen ge eleven möjlighet att förstå digitaliseringens betydelse för samhällsutvecklingen och för den personliga integriteten.

Undervisningen ska ge eleven verktyg för att hantera information i vardags-, samhälls- och arbetslivet samt vid studier, och ge kunskaper om hur man söker och värderar information om samhället från olika källor. Genom undervisningen ska eleven också ges förutsättningar att

utveckla kunskaper om hur man kritiskt granskar samhällsfrågor och samhällsstrukturer. Eleven ska vidare ges möjlighet att utveckla kunskaper om samhällsvetenskapliga begrepp och modeller.

Undervisningen ska bidra till att eleven utvecklar sin förtroenhet med de mänskliga rättigheterna och med demokratiska processer och arbetssätt. Den ska också bidra till att eleven tillägnar sig kunskaper om, och förmågan att reflektera över, värden och principer som utmärker ett demokratiskt samhälle. Vidare ska undervisningen ge eleverna möjlighet att utveckla sin förståelse för vad det innebär att vara en aktiv och ansvarstagande medborgare i ett snabbt föränderligt samhälle.

Genom undervisningen ska eleven ges möjlighet att utifrån personliga erfarenheter och aktuella händelser uttrycka och pröva sina ställningstaganden i möten med andra uppfattningar. Därigenom ska eleven stimuleras att engagera sig och delta i ett öppet meningsutbyte om samhällsfrågor.

Genom undervisningen i kursen samhällskunskap ska eleven ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att

- reflektera över hur individer och samhällen formas, förändras och samverkar,
- analysera och kritiskt granska lokala, nationella och globala samhällsfrågor ur olika perspektiv,
- analysera samhällsstrukturer med hjälp av samhällsvetenskapliga begrepp och modeller,
- uttrycka och värdera olika ståndpunkter i till exempel aktuella samhällsfrågor och argumentera utifrån fakta, värderingar och olika perspektiv,
- söka information om samhället från medier, internet och andra källor och värdera deras relevans och trovärdighet, och
- reflektera över mänskliga rättigheter samt demokratiska värden, principer, arbetssätt och beslutsprocesser.

Vad gäller kurserna i grundläggande samhällsorienterande ämnen är de en sammanslagning av kurserna i geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap. Kurserna har en samhällsorienterande kärna där grundläggande delar i de nämnda ämnena har identifierats utifrån ett vuxenperspektiv. Kurserna i samhällsorienterande ämnen existerar parallellt med befintliga ämneskurser och betraktas som likvärdiga med de separata kurserna i varje ämne. Kurserna lämpar sig framför allt för elever som inte har gått i svensk grundskola och har kort eller ingen tidigare utbildning. Beslut om en elev ska läsa en

samhällsorienterande kurs eller en separat ämneskurs fattas i samråd mellan studie- och yrkesvägledare, lärare och elev.¹⁵

Den inledande kursen i grundläggande samhällsorienterande ämnen omfattar 100 verksamhetspoäng och kursens fokus ligger framför allt på hur samhället fungerar, hur vårt demokratiska system är uppbyggt och ekonomi och hur samhället fungerar. Kursen ger också inblick i de stora världsreligionerna, Sveriges geografi samt Sveriges historia och demokratiska framväxt. I fortsättningskursen får eleverna problematisera och utveckla sina kunskaper kring de områden som man gått igenom i den inledande kursen och därutöver lära sig om t.ex. svensk historia och europeiska unionen. Fortsättningskursen omfattar 200 verksamhetspoäng. För utförlig information om kursplanernas innehåll hänvisas till avsnitt 7.5.1.

4.2 Svenska och samhällskunskap inom grund- och gymnasieskolan

Elever i grundskolan och gymnasiet får undervisning i bl.a. svenska, svenska som andraspråk och samhällskunskap. Detsamma gäller elever på de s.k. introduktionsprogrammen till gymnasiet. Nedan redogörs summariskt för vem som är skyldig eller kan gå i vilken skolförhållande samt undervisningen i svenska, svenska som andraspråk samt samhällskunskap i grund- och gymnasieskolan.

4.2.1 Svenska och samhällskunskap för barn i grundskolan och grundsärskolan

Skolplikt för barn t.o.m. årskurs 9

Alla barn som omfattas av den allmänna skolplikten har rätt till en kostnadsfri grundläggande utbildning i allmän skola (2 kap. 18 § första stycket regeringsformen). Enligt 7 kap. 2 § skollagen råder skolplikt för barn som är bosatta i Sverige. Skolplikten gäller dock inte barn som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet ska gå i

¹⁵ Statens skolverk (2018). *Delredovisning av uppdrag om utbildning för nyanlända med kort utbildning – utveckling av kommunal vuxenutbildning*. www.skolverket.se/getFile?file=3900 [2020-12-08].

skolan. Skolplikten gäller inte heller barn som avses i 29 kap. 2 § andra stycket skollagen. Detta innebär att bl.a. asylsökande barn, barn som beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd, barn som har ansökt om uppehållstillstånd och av särskilda skäl medgetts att vistas här medan ansökan prövas och asylsökande barn som inte vistas på någon förläggning och som bor med en vårdnadshavare som har uppehållstillstånd, inte omfattas av skolplikt. Inte heller barn som har rätt till utbildning till följd av EU-rätten m.m. omfattas av skolplikt. Dessa barn har dock samma rätt till utbildning som skolpliktiga barn. Barn som är familjemedlemmar till personer som tillhör främmande makts beskickning etc. (29 kap. 2 § 4 skollagen) och barn som vistas här utan stöd av myndighetsbeslut eller författning (29 kap. 2 § 5 skollagen) har dock, såvitt här är av intresse, endast rätt till utbildning i förskoleklass, grundskola, grundsärskola, specialskola och sameskola (29 kap. 3 § skollagen).

Skolplikten inträder på höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år. Fullgörandet påbörjas i förskoleklass och pågår till och med grundskolans slut, dvs. årskurserna F/0–9 (7 kap. 4 och 10 §§ skollagen). Utöver undervisning i bl.a. svenska och matematik ingår i grundskolan också undervisning i samhällsorienterande ämnen, dvs. geografi, historia, religionskunskap och samhällskunskap. För grundskolan gäller bl.a. Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet (SKOLFS 2011:19) och kursplaner för de olika ämnen som barnen får undervisning i. Av kursplanerna för svenska/svenska som andraspråk och samhällskunskap framgår bl.a. att syftet med undervisningen och de centrala delarna är följande.

Svenska och svenska som andraspråk

Genom undervisningen i ämnet svenska ska eleverna ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att formulera sig och kommunicera i tal och skrift, läsa och analysera skönlitteratur och andra texter för olika syften, anpassa språket efter olika syften, mottagare och sammanhang, urskilja språkliga strukturer och följa språkliga normer, och söka information från olika källor och värdera dessa.

För samtliga årskurser (1–9) består undervisningen i svenska av följande fyra centrala delar:

- Läsa och skriva
- Tala, lyssna och samtala
- Språkbruk
- Informationssökning och källkritik.

För eleverna i årskurserna 1–6 ingår därutöver också delen Berättande texter och sakprosa som en femte central del.

För var och en av de angivna centrala delarna finns ”underkategorier” som är anpassade till respektive årskurs. Som exempel kan nämnas att lässtrategier förekommer som en underkategori till delen Läsa och skriva i samtliga årskurser. För årskurserna 1–3 anges det bl.a. att lässtrategin innebär att man ska förstå och tolka texter samt kunna anpassa läsningen efter textens form och innehåll. Lässtrategin för årskurserna 4–6 syftar till att förstå och tolka texter från olika medier samt urskilja texters budskap, både uttalade och sådant som står mellan raderna. I årskurserna 7–9 ska eleverna kunna förstå, tolka och analysera texter från olika medier. De ska kunna urskilja texters budskap, tema och motiv samt deras syften, avsändare och sammanhang. Även om de olika delarna är desamma finns det således skillnader mellan årskurserna.

För elever som har ett annat språk än svenska som modersmål, elever som har svenska som modersmål och som har tagits in från skolor i utlandet och invandrarelever som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en vårdnadshavare, kan undervisning i svenska som andraspråk anordnas om det behövs (5 kap. 14 § skolförordningen [2011:185]). Det är rektor som beslutar om undervisning i svenska som andraspråk för en elev. Utöver vad som nu angetts får svenska som andraspråk även anordnas som språkval i grundskolan och specialskolan, som elevens val, eller inom ramen för skolans val (5 kap. 15 § skolförordningen). Undervisning i svenska som andraspråk ersätter undervisning i svenska. Nationellt centrum för andraspråk har uttalat att det inte är speciellt stora skillnader mellan kursplanerna i svenska och svenska som andraspråk för grundskolan, men att kurs- och ämnesplanen i svenska som andraspråk däremot inte är framtagen för målgruppen nyanlända elever som ska lära sig svenska som ett nytt språk. Undervisande lärare i svenska som andra-

språk måste därför anpassa kursplanen till just nyanlända elevers förutsättningar och behov.¹⁶

Samhällskunskap

Av kursplanen i samhällskunskap för grundskolan framgår bl.a. att eleverna genom undervisningen i ämnet samhällskunskap ska ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att

- reflektera över hur individer och samhällen formas, förändras och samverkar,
- analysera och kritiskt granska lokala, nationella och globala samhällsfrågor ur olika perspektiv,
- analysera samhällsstrukturer med hjälp av samhällsvetenskapliga begrepp och modeller,
- uttrycka och värdera olika ståndpunkter i till exempel aktuella samhällsfrågor och argumentera utifrån fakta, värderingar och olika perspektiv,
- söka information om samhället från medier, internet och andra källor och värdera deras relevans och trovärdighet, och
- reflektera över mänskliga rättigheter samt demokratiska värden, principer, arbetssätt och beslutsprocesser.

För elever i årskurserna 1–3 ska undervisningen i de samhällsorienterande ämnena behandla följande fyra delar:

- Att leva tillsammans
- Att leva i närområdet
- Att leva i världen
- Att undersöka verkligheten.

¹⁶ Jfr Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet (2020). *Information om skillnaderna i kurs- och ämnesplaner gällande svenska och svenska som andraspråk*. www.andrasprak.su.se/om-oss/vanliga-fr%C3%A5gor/grundskola/vilka-%C3%A4r-skillnaderna-mellan-svenska-och-sva-i-lgr11-och-gy11-1.375672 [2020-11-08]. Nuvarande kursplaner i bl.a. svenska och svenska som andraspråk ersätts dock av nya kursplaner den 1 juli 2021.

Elever i årskurserna 4–6 ska få undervisning i följande centrala delar:

- Individer och gemenskaper
- Information och kommunikation
- Rättigheter och rättsskipning
- Beslutsfattande och politiska idéer.

I årskurserna 7–9 består undervisningen i samhällskunskap av de fyra centrala delar som anges under årskurserna 4–6 samt den centrala delen Samhällsresurser och fördelning. Det finns dock skillnader i det faktiska innehållet i och med att varje central del, precis som i ämnet svenska, innehåller ett antal underkategorier. För eleverna i årskurs 4–6 ska t.ex. delen Individer och gemenskaper bl.a. behandla underkategorierna Familjen och olika samlevnadsformer, Sociala skyddsnet för barn och Urfolket samerna och övriga nationella minoriteter i Sverige. För eleverna i årskurserna 7–9 ingår i den nämnda delen underkategorierna Ungdomars identiteter, livsstilar och välbefinnande, Sveriges befolkning, storlek, sammansättning och geografiska fördelning samt Immigration till Sverige förr och nu. Den faktiska undervisningen skiljer sig således åt mellan årskurserna.

Nationella prov

För elever i årskurserna 3, 6 och 9 i grundskolan finns nationella prov i svenska och svenska som andraspråk. Proven består av flera delprov som prövar elevernas förmåga att tala, läsa och skriva.

För elever i årskurs 9 ges även nationella prov i samhällskunskap. Alla elever gör då prov i ett av ämnena geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap och alla elever i en skola gör provet i samma ämne. Beslut om vilket av de fyra ämnena det blir fattas av Skolverket utifrån Statistiska centralbyråns modell för att fördela ämnena jämnt bland landets skolor. Det nationella provet består av två skriftliga delprov som prövar de förmågor som beskrivs i kursplanen för det aktuella ämnet, dvs. geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap.

Syftet med de nationella proven, deras betydelse för betygsättningen, hur de konstrueras m.m. framgår av avsnitt 4.1.2 om sfi ovan.

Kunskapskrav och betyg

Kunskapskraven för eleverna i grundskolan framgår av kursplanen för respektive ämne. Betyg sätts i slutet av varje termin från och med årskurs 6 i de ämnen som eleven fått undervisning i (10 kap. 15 § skollagen). Om undervisningen i t.ex. samhällsorienterande ämnen i huvudsak varit ämnesövergripande fram till och med slutet av årskurs 6, får rektorn besluta att ett sammanfattande betyg ska sättas för dessa respektive ämnen i årskurs 6.

Som betyg används någon av beteckningarna A, B, C, D, E eller F. Betyg för godkända resultat betecknas med A, B, C, D eller E. Högsta betyg är A och lägsta betyg är E. Ett icke godkänt resultat ges ett F (10 kap. 17 § skollagen).

Grundsärskolan

Grundsärskolan omfattar utbildning i särskilda ämnen eller ämnesområden, eller en kombination av dessa. Det finns t.ex. kurser i ämnena svenska, svenska som andraspråk och samhällsorienterande ämnen. Utbildningen kan omfatta ämnen som finns i grundskolans kursplaner. Utbildningen syftar till att ge kunskaper och värden, bidra till personlig utveckling, social gemenskap och ge en god grund för ett aktivt deltagande i samhället. Utbildningen är öppen för elever som har en utvecklingsstörning och som inte bedöms kunna nå grundskolans kunskapskrav. Grundsärskolan består av nio årskurser och utbildningen ska anpassas efter varje elevs förutsättningar.

Inom skolformen sätts bara betyg om vårdnadshavaren eller eleven begär det. Betygsskalan har fem steg: A, B, C, D och E. Om eleven inte når kraven för betyget E sätts inget betyg. F och streck används således inte i grundsärskolan.

4.2.2 Svenska och samhällskunskap för ungdomar i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan

Gymnasieskolan är till för ungdomar som avslutat grundskolan

Gymnasieskolan är öppen för de ungdomar som avslutat sin grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning och som påbörjar gymnasieutbildningen som senast under det första kalenderhalvåret det år

de fyller 20 år eller, för den med ett svårt rörelsehinder som har rätt att få sin utbildning vid en gymnasieskola med Rh-anpassad utbildning, 21 år (15 kap. 5 och 9 §§ skollagen).¹⁷

Bestämmelserna om gymnasieskolan omfattar bara ungdomar som är bosatta i landet och som har rätt till utbildning. Vilka personer som anses bosatta här framgår av 29 kap. 2 § skollagen. Av den efterföljande bestämmelsen, 29 kap. 3 § skollagen, framgår att det finns vissa begränsningar i rätten till utbildning. Som ett exempel så har personer som avses i 29 kap. 2 § andra stycket 1, 2 och 5 skollagen endast rätt till utbildning i gymnasieskola och gymnasiesärskola om de har påbörjat utbildningen innan de fyllt 18 år. De som avses är bl.a. ungdomar som är asylsökande, personer som har beviljats uppehållstillstånd med tillfälligt skydd eller personer som har tidsbegränsade uppehållstillstånd.

Gymnasieskolan ska ge en god grund för yrkesverksamhet och fortsatta studier samt för personlig utveckling och ett aktivt deltagande i samhällslivet. Utbildningen i gymnasieskolan ska i huvudsak bygga på de kunskaper eleverna fått i grundskolan eller i motsvarande utbildning (15 kap. 2 § skollagen). Utbildningen syftar till en gymnasieexamen (16 kap. 26 § skollagen).

Gymnasieskolan består av olika högskoleförberedande program och yrkesprogram med olika inriktningar. Det finns dock s.k. gymnasiegemensamma ämnen som är desamma för alla elever men kan variera i antal kurser och omfattning. Gymnasiegemensamma ämnen är: engelska, historia, idrott och hälsa, matematik, naturkunskap, religionskunskap, samhällskunskap, svenska och svenska som andraspråk. På det högskoleförberedande samhällsvetenskapliga programmet finns t.ex. de gymnasiegemensamma ämnena/kurserna samhällskunskap 1b, svenska 1–3 och svenska som andraspråk 1–3. Programmet har tre inriktningar: Beteendevetenskap, Medier, information och kommunikation samt Samhällsvetenskap. Inom inriktningarna Beteendevetenskap respektive Samhällsvetenskap ges kursen samhällsvetenskap 2. De elever som valt inriktningen samhällskunskap läser också samhällskunskap 3. Kurserna samhällskunskap 2 och 3 samt internationella relationer och internationell ekonomi går även att välja inom ramen för vad som kallas för programfördjupning. Inom ämnet svenska finns fördjupning i form av kurserna Litteratur, Retorik och Skrivande. Tanken med en programfördjup-

¹⁷ ”Rh” står för rörelsehinder.

ning är att ge utrymme för specialisering. Vilka ämnen och kurser som finns att välja på skiljer sig dock åt mellan olika skolor. Det finns även kurser i svenska som andraspråk på gymnasiet. Elever som har ett annat språk än svenska som modersmål får läsa svenska som andraspråk som gymnasiegemensamt ämne i stället för svenska. Eleven får då läsa svenska som individuellt val. På gymnasiet kan elever således få undervisning i både svenska och svenska som andraspråk, vilket skiljer sig från vad som gäller i grundskolan.

Varje ämne i gymnasieskolan har en kursplan. Av kursplanen framgår vad ämnet har för syfte, vilka kurser som finns och vilket innehåll undervisningen ska ha i respektive kurs. För varje kurs anges vilka kunskapskrav som ställs för att nå upp till respektive betyg (A–E). Betyg ska sättas efter varje avslutad kurs (15 kap. 22 § skollagen). Närmare information om de centrala delarna i undervisningen i de olika kurserna och vilka kunskapskrav som ställs upp finns i kursplanerna för respektive ämne på Skolverkets hemsida. Det kan dock nämnas att kurserna i svenska och svenska som andraspråk skiljer sig mycket åt.¹⁸

Elever i gymnasiet genomgår nationella prov i bl.a. svenska och svenska som andraspråk. Provens syfte, uppbyggnad etc. är desamma som för elever i grundskolan, se ovan.

Introduktionsprogram före gymnasiet

För den som inte är behörig till gymnasiet finns möjlighet att gå ett s.k. introduktionsprogram i syfte att komma in på ett nationellt program, eller få ett arbete. Bland introduktionsprogrammen finns fyra alternativ: programinriktat val, yrkesintroduktion, individuellt alternativ och språkintrouktion. Yrkesintroduktion och individuellt alternativ vänder sig till elever som inte är behöriga till yrkesprogram medan språkintrouktionen står öppen för nyanlända ungdomar som inte har de godkända betyg som krävs för behörighet till ett yrkesprogram och som behöver en utbildning med tyngdpunkt i det svenska språket för att gå vidare i gymnasieskolan eller till annan utbildning. Även andra elever får gå språkintrouktion om det finns särskilda skäl

¹⁸ Se Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet (2018). *Information om skillnader i Gy11 mellan Svenska och Svenska som andraspråk*. www.andrasprak.su.se/popolopoly_fs/1.375661.1520252188!/menu/standard/file/Skillnader_svenska_sva_Gy11.pdf [2020-09-08].

(17 kap. 12 § skollagen). Enligt gymnasieförordningen kan elever på språkintröduktionen få undervisning i enbart svenska eller svenska som andraspråk under en kort inledande period. I övrigt ska utbildningen bestå av de ämnen och kurser som eleven behöver för sin fortsatta utbildning (6 kap. 8 § gymnasieförordningen).

Eleverna på språkintröduktionen har varierande förutsättningar för sina studier, inte minst beroende på vilken skolbakgrund de har och vid vilken ålder de börjar på programmet. Många unga nyanlända hinner inte slutföra språkintröduktionen innan de är 20 år vilket är den övre gränsen för när man får börja läsa ett nationellt program inom gymnasieskolan. För dem är ett alternativ att gå från språkintröduktion till komvux. Av de elever som går vidare till ett nationellt program är det inte heller alla som uppnår en gymnasieexamen inom gymnasieskolan. Komvux är därför viktig även för denna grupp.

Läsåret 2019/20 var det totalt 14 800 elever som läste språkintröduktion, en minskning med 8 050 elever från läsåret dessförinnan.

Gymnasiesärskolan

Gymnasiesärskolan är öppen för ungdomar mellan 16 och 20 år som har en utvecklingsstörning eller förvärvad hjärnskada och som inte bedöms kunna nå gymnasieskolans mål. För att möjliggöra för eleverna att utvecklas så långt som möjligt enligt utbildningens mål är gymnasiesärskolan mycket flexibel. Alla elever i gymnasiesärskolan har därför en individuell studieplan.

Gymnasiesärskolan erbjuder nationella och individuella program. Alla program är fyra år. De nationella programmen består av kurser som tillsammans omfattar 2 500 poäng att jämföra med de individuella programmen som innehåller ämnesområden om totalt 3 600 undervisningstimmar.

Eleverna inom de nationella programmen på gymnasiesärskolan kan läsa en kombination av kurser från gymnasieskolan eller ämnesområden från gymnasiesärskolans individuella program. På ett individuellt program kan eleverna kombinera ämnen från de nationella programmen och ämnesområdena. Rektorn bestämmer även här vilka kurser som eleverna kan kombinera.

Precis som i gymnasieskolan finns gemensamma ämnen. De gymnasiegemensamma ämnena i gymnasiesärskolan är engelska, estetisk

verksamhet, historia, idrott och hälsa, matematik, naturkunskap, religionskunskap, samhällskunskap och svenska eller svenska som andraspråk. Utöver de gemensamma ämnena innehåller varje program ett antal programgemensamma ämnen, som alla elever på ett specifikt program läser och därutöver finns det programfördjupande kurser på varje program.

I gymnasiesärskolan sätts betyg efter varje avslutad kurs enligt skalan A–E. Klarar man inte kraven för betyget E får man inget betyg. Efter avslutad utbildning på gymnasiesärskolans nationella och individuella program erhåller eleverna ett gymnasiesärskolebevis. I beviset står det vilket program eleven har gått, vilka kurser eleven har läst och vilka betyg eleven uppnått dvs. vad eleven har lärt sig under de fyra åren på gymnasiesärskolan.

För elever som har gått grundsärskolan finns möjlighet att gå på något av introduktionsprogrammen till gymnasiet; t.ex. språkintröduktion (se avsnittet ovan).

4.3 Samhällsorientering

Samhällsorientering för nyanlända invandrare

Kort om samhällsorientering

Under lång tid var samhälls- och arbetslivsorientering en del av sfi och ingick då som integrerad del i undervisningen i svenska. Vid en förändring av kursplanen i sfi år 2007 togs samhällsorienteringen emellertid bort från undervisningen i sfi med motiveringen att man önskade renodla och effektivisera språkutbildningen. Som ytterligare skäl angavs att samhällsinformationen i många fall bör ges i ett tidigt skede av introduktionen och därtill på modersmål, eftersom den nyanlända annars riskerar att missa eller missförstå viktig information.

Samhällsorientering i sin nuvarande form infördes i samband med den så kallade etableringsreformen år 2010.¹⁹ Bestämmelser om utbildning i samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare finns numera i lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända

¹⁹ Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2010). *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd*. (Regeringens proposition 2009/10:60). Stockholm: Regeringskansliet.

invandrare (samhällsorienteringslagen) och förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (samhällsorienteringsförordningen).

Syftet med samhällsorienteringen är att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet genom att ge deltagarna kunskaper om mänskliga rättigheter och grundläggande demokratiska värderingar. Samhällsorienteringen ska bidra till deltagarnas kunskaper om deras rättigheter och skyldigheter i övrigt, dvs. vilka rättigheter och skyldigheter som är av väsentlig betydelse att känna till för den som lever och deltar i samhället, utan att de för den skull är grundlagsfästa. Utbildningen ska också bidra till de nyanländas kunskaper om hur samhället är organiserat, såsom t.ex. offentliga institutioner, näringsliv och civila samhället, liksom kunskap i praktiskt vardagsliv. Samhällsorienteringen ska utgå från Sveriges konstitutionella grundvalar (jfr 1 kap. 4 och 5 §§ skollagen). Härefter ingår grundläggande principer om alla människors lika värde och jämställdhet.

Utbildningen ska kunna kombineras med arbete, studier och andra aktiviteter för att underlätta och påskynda etableringen i arbetslivet och ska normalt vara avslutad ett år efter det att den påbörjades.

Vilka omfattas?

Varje kommun ska erbjuda samhällsorientering till nyanlända invandrare som är folkbokförda i kommunen. Skyldigheten gäller under tre år från det att den nyanlända första gången folkbokfördes där. Samhällsorienteringen ska påbörjas så snart som möjligt efter att den nyanlända har folkbokförts i kommunen och varje kommun är skyldig att arbeta för att nå de nyanlända i kommunen som har rätt till samhällsorientering och motivera dem till att delta (3–5 §§ samhällsorienteringslagen).

Rätt till samhällsorientering har nyanlända invandrare som omfattas av etableringsplan eller etableringsprogram samt vissa andra nyanlända – ”den utökade målgruppen”. Av 1 a § samhällsorienteringslagen framgår att de som omfattas av rätten till samhällsorientering är nyanlända personer som är fyllda 18 men inte 65 år, som är folkbokförda här och har ett uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande eller som är anhörig till en sådan person. Det är

samma personkrets som anges i 1 § lagen om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare. Därutöver omfattas invandrare som beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort som familjemedlem eller anhörig med anknytning till en person som har rätt att vistas i Sverige, eller uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd med stöd av 1 a §. Detta gäller under förutsättning att den nyanlände har fyllt 18, men inte 65 år och är folkbokförd i en kommun (jfr 2 § samhällsorienteringslagen).

Varken nyanlända som går i gymnasieskola eller den som är medborgare i ett land som är anslutet till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller i Schweiz har rätt till samhällsorientering (2 a § samhällsorienteringslagen).

Att den nyanlände ska vara under 65 år ska inte förstås som att kommunens skyldighet att erbjuda samhällsorientering alltid upphör när den nyanlände fyller 65 år. Kommunens skyldighet kvarstår om den nyanlände påbörjat samhällsorienteringen och fyller 65 år innan den slutförts, eller om denne anmält sig för deltagande och fyller 65 år innan samhällsorienteringen påbörjats (prop. 2012/13:63 s. 81).

Det är Skatteverkets folkbokföringsbeslut som ligger till grund för vem som ska omfattas av rätten till samhällsorientering. Reglerna för folkbokföring följer av folkbokföringslagen. Som huvudregel gäller att den som efter inflyttning kan antas komma att regelmässigt tillbringa sin nattvila här under minst ett år ska folkbokföras.

Undervisningen ska ges på ett språk som deltagaren behärskar

Utbildning i samhällsorientering ska bedrivas på deltagarens modersmål eller ett annat språk som deltagaren behärskar väl. Valet av språk ska i första hand ske mot bakgrund av pedagogiska överväganden. Om det finns behov av tolk ska en sådan anlitas. Det har ansetts vara väldigt viktigt att samhällsorienteringen ges tidigt i etableringsprocessen. Detta innebär att de flesta inte kan svenska tillräckligt bra för att uppnå den förståelse som behövs. Undervisning på svenska med hjälp av tolk har inte heller bedömts ge samma möjligheter till ett aktivt deltagande med frågor och diskussion som undervisning på modersmål (se SOU 2010:37 s. 16).

Enligt länsstyrelsen är det vanligaste att samhällsorientering ges på modersmål. Det näst vanligaste alternativet är att ge samhällsorientering på ett annat språk som deltagare behärskar väl.²⁰

Kursinnehåll

Enligt förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för nyanlända invandrare ska följande åtta delar ingå i utbildningen:

- Att komma till Sverige.
- Att bo i Sverige.
- Att försörja sig och utvecklas i Sverige.
- Individens rättigheter och skyldigheter.
- Att bilda familj och leva med barn i Sverige.
- Att påverka i Sverige.
- Att vårda sin hälsa i Sverige.
- Att åldras i Sverige.

För var och en av de åtta delarna finns underkategorier som enligt förordningsmotiven bör ingå i undervisningen (se Förordningsmotiv Förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare, Fm 2010:1 s. 5). För del 1 Att komma till Sverige anges t.ex. i förordningsmotiven att Integrations- och etableringsprocessen, Arbetets och språkets betydelse och Kultur och högtider i Sverige ska ingå i undervisningen. Utgångspunkten för undervisningen i respektive del är de mål som anges i 2 § samhällsorienteringsförordningen. Detta innebär t.ex. att jämställdhet mellan kvinnor och män ska behandlas där det är möjligt och lämpligt. Där det är möjligt med hänsyn till samhällsorienteringens tidsmässiga begränsning och lämpligt med hänsyn till förståelsen kan den historiska utvecklingen inom varje del också behandlas. Tyngdpunkten i utbildningen ska ligga på de praktiska aspekterna av att leva i Sverige.

²⁰ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2020). *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 46 enligt regleringsbrevet för 2019 Samhällsorientering för nyanlända*, Dnr 851-127-2020. www.lansstyrelsen.se/download/18.3db3ed8a171ac1fbfcb21f8c/1590993942466/L%C3%A4nsstyrelsernas%20%C3%A5terrapportering%20av%20uppdrag%20om%20%C3%B6versyn%20av%20samh%C3%A4llsorientering%20f%C3%B6r%20nyanl%C3%A4nda%202019.pdf [2020-12-09].

Hur innehållet exakt ser ut, omfattningen och tyngdpunkten i de olika delarna kan anpassas efter deltagarna och de lokala förutsättningarna. Av samhällsorienteringsförordningen framgår att kommunerna själva bestämmer hur samhällsorienteringen ska utformas och i vilken ordningsföljd de olika delarna i samhällsorienteringen ska behandlas. Varje kommun ska ha en plan för samhällsorienteringen i vilken innehållet och omfattningen ska anges. Planen ska revideras när det behövs varvid hänsyn ska tas till nya förutsättningar och hur genomförandet har fungerat. Kommunen får dock uppdra åt andra att utforma planen och anordna samhällsorienteringen. Planen ska då godkännas av kommunen. Regelverket för samhällsorientering ger således kommunerna ett relativt stort handlingsutrymme, vilket resulterar i stora skillnader mellan kommunerna när gäller genomförande, språk, material och metod. Även bland de som deltar i samhällsorienteringen är variationen betydande avseende bl.a. förkunskaper, ålder och utbildningsnivå. Det finns således avsevärda variationer när det gäller samhällsorienteringens förutsättningar och kvalitet och i slutänden de nyanländas utbildning i samhällsorientering.

Kursmaterial

Länsstyrelsen i Västra Götalands län och Göteborgs stad har tagit fram en bok som heter "Om Sverige" som kan användas i samhällsorienteringen. Utöver denna bok används ett antal andra utbildningsmaterial och plattformar såsom Va med, Tillsammans för Sverige och Samhällsorientering.se inom samhällsorienteringen. Enligt Länsstyrelsens enkätundersökning från 2018 uppgav 83 procent av de tillfrågade kommunerna, regionerna och utförarna att boken "Om Sverige" var deras huvudsakliga utbildningsmaterial.

Boken "Om Sverige" omfattar över 200 sidor och är uppdelad i åtta kapitel, motsvarande de obligatoriska delar som anges i 2 § samhällsorienteringsförordningen. Boken innehåller bl.a. texter om demokrati, religion och sekularisering, skola och barnomsorg, barns rättigheter, diskriminering och jämställdhet, våld i nära relationer, familjen, släkten och individualism, parrelationer och äktenskap. Boken finns tillgänglig på webbplatsen informationsverige.se och finns där på

svenska och de nio vanligast förekommande språken hos nyanlända däribland arabiska, dari, spanska och ryska.²¹

Utöver boken "Om Sverige" finns även andra pedagogiska material på webbplatsen informationsverige.se. T.ex. finns det digitala språkinlärningspaketet "Lära svenska" på sidan. "Lära svenska" används för såväl självstudier som inom sfi och i civila samhällets aktiviteter riktade till målgrupperna.

Webbplatsen informationsverige.se samfinansieras av Länsstyrelserna, Arbetsförmedlingen och Migrationsverket och innehåller information om Sverige och det svenska samhället. Webbplatsen riktar sig till asylsökande, nyanlända och ensamkommande unga. Syftet med den är också att stödja de som kommer i kontakt och arbetar med de nämnda personkategorierna.

Antal deltagare och elevsammansättning

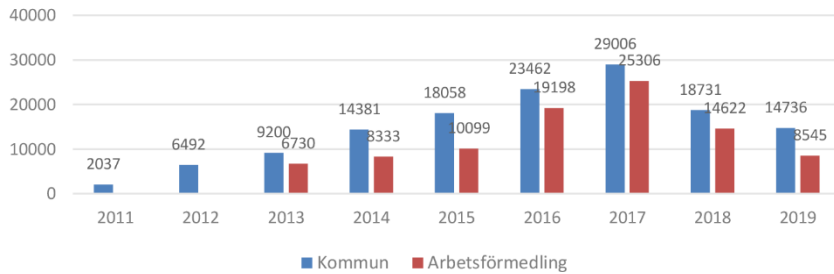
Av Länsstyrelsens årsrapport 2019 med åiterrapportering om samhällsorientering (länsstyrelsens årsrapport 2019) framgår att antalet deltagare inom samhällsorienteringen har minskat i förhållande till föregående år.²² Enligt rapporten uppgav de svarande kommunerna (266 av 290 kommuner) att 14 436 personer påbörjade samhällsorientering för första gången i perioden 1 oktober 2018–30 september 2019, medan Arbetsförmedlingen redovisade ett deltagande på 8 545 personer för samma period. Att antalet deltagare skiljde sig åt förklaras med att det saknas ett nationellt och enhetligt system för statistikföring, registrering av uppgifter om anmälda deltagare samt uppföljning och är i linje med hur det har sett ut tidigare år. Antalet kvinnor som påbörjade samhällsorientering under perioden var 60 procent (8 661) att jämföra med 40 procent män (6 011). När det gäller deltagare från den s.k. utökade målgruppen visade Länsstyrelsens årsrapport 2018 med åiterrapportering av samhällsorientering att del-

²¹ Av Länsstyrelsen i Jönköpings län (2018). *Länsstyrelsens åiterrapportering av uppdrag om översyn av samhällsorientering för nyanlända*, Dnr 851-1645-2018 framgår bl.a. att Om Sverige bedöms behöva utvecklas då det finns en stor variation i genomförande, innehåll och utfall av samhällsorienteringen. Mot denna bakgrund beslutades det under hösten 2019 att medel för att utöka samhällsorienteringen och utveckla utbildningsmaterialet skulle skjutas till (jfr prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 13 s. 33 och vad som sägs nedan om ersättning).

²² Länsstyrelsen i Jönköpings län (2020). *Länsstyrelsens åiterrapportering av uppdrag 46 enligt regleringsbrevet för 2019 Samhällsorientering för nyanlända*, Dnr 851-127-2020.

tagandet för gruppen som helhet var väldigt lågt.²³ Samma uppfattning redovisades i årsrapporten 2019.

Figur 4.3 Deltagare i samhällsorientering åren 2011–2019



Källa: Länsstyrelsen i Jönköpings län.

Undervisnings- och genomströmningstid

Sedan den 1 februari 2020 omfattar utbildningen i samhällsorientering minst 100 timmar att jämföra med tidigare 60 timmar. Normalt ska samhällsorienteringen avslutas inom ett år från det att den påbörjades.

Enligt länsstyrelsens årsrapport 2019 tyder uppgifter från kommunerna på att en stor andel av de som påbörjar samhällsorienteringen också slutför den inom ett år från det att de anmäldes. När det gäller antalet avbrott så är det inte några stora skillnader mellan kvinnor och män, men däremot är det stora skillnader mellan könen när det gäller orsaken till avbrottet. För kvinnor är den främsta orsaken till avbrott föräldraledighet (78 procent), medan det för män är arbete (72 procent).

Efter att en person slutfört utbildningen i samhällsorientering ska kommunen ge deltagaren ett intyg om att kursen är avslutad. Om en annan kommun begär det ska kommunen lämna information om delvis genomgången samhällsorientering. Utbildningens omfattning och innehåll ska framgå av informationen.

²³ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2018). *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag om översyn av samhällsorientering för nyanlända*, Dnr 851-1645-2018.

Kommunerna får ersättning för anordnande av samhällsorientering

Kommunerna erhåller en schablonersättning för mottagandet av nyanlända. Ersättningen betalas ut under två år med ett fastställt belopp per mottagen person. Ersättningen avser bl.a. kostnader för mottagande och praktisk hjälp i samband med samhällsorientering.

Hösten 2019 beslutades om en höjning av schablonersättningen för att möjliggöra en utökning av undervisningstiden i samhällsorientering från minst 60 till minst 100 timmar och att utöka delar av det utbildningsmaterial och metodstöd som används inom samhällsorienteringen (prop. 2019/20:1 Utgiftsområde 13 s. 33). Fr.o.m. den 1 februari 2020 är schablonersättningen 146 100 kronor för personer under 65 år och 82 100 kronor för personer över 65.

4.4 Kurser i svenska och samhällskunskap för den som inte har uppehållstillstånd

Det finns möjlighet att studera svenska och få kunskaper om samhället utanför det formella utbildningssystemet. Insatserna kan genomföras när det passar individen. I avsnittet ges några exempel på sådana utbildningsinsatser.

Tidiga aktiviteter för asylsökande

Ideella organisationer, studieförbund och folkhögskolor erbjuder svenskundervisning i form av t.ex. språkcaféer, studiecirklar och kurser i svenska och samhällsinformation.

Dessa aktiviteter är ofta en del av tidiga insatser för asylsökande (även kallat TIA) vilka riktar sig till asylsökande och personer som har uppehållstillstånd och bor i Migrationsverkets boende. Tidiga insatser för asylsökande är gratis att delta i för den som har ett s.k. LMA-kort (lagen [1994:137] om mottagande av asylsökande).

Tidiga insatser för asylsökande samordnas av länsstyrelserna. Ett statsbidrag för tidiga insatser för asylsökande infördes den 1 februari 2017. Syftet med bidraget är att motverka passivisering under asyltiden, underlätta kontakter med arbetsmarknaden samt främja förutsättningarna för en framtida etablering för de som beviljas uppehålls-

tillstånd. Statsbidraget kan lämnas till organisationer i det civila samhället och i vissa fall till kommuner och kommunalförbund. Ansökan om statsbidrag ges in till länsstyrelserna, som också betalar ut bidraget. För år 2019 var statsbidraget 139,4 miljoner kronor.

Svenska för asylsökande på studieförbund

Sedan hösten 2015 fördelas även statsbidrag till folkbildningen för verksamhet riktad till asylsökande och vissa nyanlända. Folkbildningsrådet fördelar medel till studieförbund och folkhögskolor för insatsen Svenska från dag ett och Vardagssvenska. Från och med hösten 2017 fördelar även SISU Idrottsutbildarna medel för Svenska från dag ett.

Svenska från dag ett består av undervisning i svenska och samhällsinformation. Kursen syftar till att ge deltagarna en meningsfull sysselsättning under asyltiden och att korta ned den tid det tar att etablera sig i samhälls- och arbetslivet för den som får uppehållstillstånd. Vardagssvenska är en särskild studiecirkel på 40 timmar som har som mål att deltagarna ska lära sig grunderna i svenska språket så att de kan göra sig förstådda och förstå andra i olika vardags-situationer.

Verksamheterna har under år 2019 bedrivits i 166 kommuner. De som deltog under 2019 beräknas utgöra 34 procent av den totala målgruppen, som uppskattas bestå av cirka 53 000 personer. SISU Idrottsutbildarna genomförde år 2019 375 arrangemang i 34 kommuner.

Statskontoret har utvärderat Svenska från dag ett samt Vardagssvenska och en slutrapport lämnades till regeringen i februari 2020. Utvärderingen visar bl.a. att innehållet i och utformningen av insatsen är ändamålsenlig och att insatsen är viktig för målgruppen. Insatsen ger grundläggande kunskaper i svenska och enligt anordnare är det vanligt att deltagarna kan placeras på en högre sfi-nivå efter insatsen än om de inte deltagit i tidiga insatser. Utvärderingen visar också att de asylsökande önskar fler studietimmar och möjlighet till fortsatta studier.

Svenskkurser på studieförbund²⁴

Studieförbunden anordnar en stor mängd kurser i svenska inom ramen för folkbildningen. Kurserna benämns ofta efter den gemensamma europeiska referensramen för språk (GERS), och erbjuds hela vägen från nybörjarsvenska till avancerad nivå. Det finns också olika former av inriktningar med exempelvis fokus på konversation. Kurserna finansieras delvis med bidrag från stat och kommun samt genom deltagaravgifter. Deltagarna kan omfattas av rätten att läsa sfi.

Språkcafé²⁵

Civilsamhället står bakom flera av de språkcaféer som, för sig eller tillsammans med sfi, erbjuder en arena för utveckling av den talade svenskan. Språkcaféerna erbjuds ibland i samma lokaler som sfi, där individer på ideell basis erbjuder sin tid som en resurs för deltagarna. Biblioteken är också en vanlig plats för språkcaféer.

Självstudier

Webbsidan www.swedish-for-all.se ger tips på webbplatser där man kan lära sig svenska. Länsstyrelsernas webbportal information-sverige.se erbjuder också hjälp för den som vill lära sig svenska på egen hand. På den sistnämnda portalen finns t.ex. kurser på nybörjar- och fortsättningsnivå under fliken "Lära svenska", liksom länkar till Flyktingguide, Språkvän, Svenska med baby och Welcome. Samtliga aktiviteter syftar till att hjälpa individen att öva sig i svenska. Språkvän organiseras t.ex. av kommunerna för att möjliggöra att man övar på sin svenska, medan Welcome är en app i vilken användaren kan få kontakt med personer som pratar svenska för att chatta eller bestämma träff i syfte att öva svenska.

²⁴ Avsnittet är hämtat från Utredningen om stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA) (2019). *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* (Promemoria U2019/02278/GV). Stockholm: Utbildningsdepartementet, s. 63.

²⁵ *Ibid.*, s. 64.

Obligatorisk samhällsintroduktion för asylsökande

Regeringen gav i april 2020 Migrationsverket i uppdrag att planera för och utreda vilka åtgärder som behöver vidtas för att förbereda inför ett genomförande av obligatorisk samhällsintroduktion för asylsökande.²⁶ Asylsökande ska ta del av samhällsintroduktion så kort tid som möjligt efter att en ansökan om asyl registrerats. Samhällsintroduktionen ska genomföras under två till tre heldagar och ska ersätta den introduktion och samhällsinformation om tre till fyra timmar som Migrationsverket i dag tillhandahåller för asylsökande.

²⁶ Regeringsbeslut I:4 den 16 april 2020, Uppdrag inför ett genomförande av obligatorisk samhällsintroduktion för asylsökande.

5 Språk- och samhällskunskapskrav i andra länder

I detta kapitel redovisar utredningen vilka krav på kunskaper i språk och samhällskunskap som ställs upp i vissa länder i Europa och i Nordamerika, vilken nivå av kunskaper det är fråga om, om det finns undantag samt vem som arrangerar utbildningar och genomför kunskapsprov. I de flesta länder ställs de angivna kraven upp vid förvärv av medborgarskap genom ansökan (naturalisation), men det innebär inte att det inte kan finnas liknande krav vid andra typer av förvärv av medborgarskap i de här angivna länderna. För de nordiska länderna ges t.ex. en kort redogörelse av hur en person kan förvärva medborgarskap genom anmälan. Redogörelsen gör inte anspråk på att vara uttömmande.

Kapitlet inleds med en kort sammanfattning av hur kraven på kunskaper i språk och samhällskunskap för förvärv av medborgarskap utvecklats i Europa. Därefter följer en redogörelse för de krav som ställs upp i de nordiska länderna samt Nederländerna, Förenade kungariket och Österrike. Även kriterierna för naturalisation i Kanada och USA återges.

5.1 Språk och samhällskunskapskrav i Europa¹

Antalet stater i Europa som ställer upp krav på språkkunskaper för medborgarskap har ökat stadigt under de senaste 10–15 åren. År 2018 var Sverige tillsammans med Irland och San Marino några av få stater

¹ Informationen i detta avsnitt är hämtad från Europarådet & ALTE (2020). *Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities*. Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants. rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb.

som inte ställde några formella krav på språkkunskaper för medborgarskap. Utöver att antalet stater har ökat så ställs också allt högre krav på språknivån.² Majoriteten stater/regioner har också krav på samma nivå för alla förmågor (lyssna, läsa, tala och skriva). Norge kräver dock endast kunskaper i tal på GERS-nivå A2, medan Luxemburg kräver att den sökande har förmåga att lyssna på B1 och att tala på A2.³ Schweiz å sin sida ställer upp krav på GERS-nivå B1 i hörförståelse och muntlig färdighet och A2 i skriftlig färdighet och läs-förståelse.

Förkortningen GERS står för Gemensam Europeisk referensram för språk: lärande, undervisning och bedömning, och är en referensram som har utarbetats av Europarådet för att beskriva färdigheter inom främmande språk. Referensramen består av olika nivåer med beskrivningar för att mäta vilken förmåga eller färdighet en person har inom ett visst språk baserat på hör- och läsförståelse samt skriftlig och muntlig färdighet. Den utvecklades för att vara en gemensam grund för människor som arbetar med moderna språk inom EU vid utarbetande av läromedel, examina, kursplaner och läroplaner.⁴

Statistiken visar att det för förvärv av medborgarskap år 2018 ställdes krav på godkänt resultat i samhällskunskapsprov i 13 stater och genomgången samhällskunskapsundervisning eller samhällskunskap i fem stater eller regioner.

5.2 Språk- och samhällskunskapskrav i Norden

5.2.1 Danmark

Krav för medborgarskap

En ansökan om danskt medborgarskap kostar 3 800 DKK (cirka 5 600 SEK) och ges in till Udlændinge- og Integrationsministeriet. Om sökanden uppfyller de krav som ställs upp förs dennes namn upp på ett lagförslag om meddelande av medborgarskap. Det är sedan Folketinget som två gånger per år beslutar om lagförslaget

² Ibid, s. 31 f. och 59.

³ Enligt beslut av Stortinget i oktober 2020 ska GERS-nivån emellertid höjas från A2 till B1. Ändringarna kommer tidigast att träda i kraft den 1 juli 2021, se Utlänningsdirektoratet i Norge (2020). *Strengere krav til norskkunnskaper for å få norsk statsborgerskap*. www.udi.no/viktige-meldinger/strengere-krav-til-norskkunnskaper-for-a-fa-norsk-statsborgerskap/2020-12-08].

⁴ För mer information om GERS och innebörden av de olika nivåerna, se avsnitt 7.4.1.

med meddelande om medborgarskap ska antas eller inte. Kriterierna för medborgarskap genom naturalisation finns i Cirkulärskrivelse nr. 9779 af 14 september 2018 om naturalisation (cirkulärskrivelsen). Åren 2018 och 2019 ansökte cirka 6 400 respektive 5 400 personer om danskt medborgarskap.

Av cirkulärskrivelsen framgår att det för naturalisation bl.a. krävs ett visst antal års hemvist i Danmark, ett hederligt levnadssätt, att sökanden är självförsörjande samt att denna har en viss nivå av dansk-kunskaper och kännedom om det danska samhället, dansk kultur och dansk historia, i fortsättningen benämnt samhällskunskap.

Medborgarskap kan också förvärfvas genom anmälan. Bestämmelser om detta finns i Indfødsretslov (medborgarskapslagen). För medborgare i Norden ställs följande krav upp för förvärv av medborgarskap genom anmälan: man ska vara 18 men inte 23 år fyllda, vara bosatt i Danmark och ha varit det i sammanlagt minst 10 år, varav minst fem av de senaste sex åren. Vidare ska man vara ostraffad, inte ha dömts till t.ex. tillsyn, avgiftning eller psykiatrisk behandling enligt 9 kap. strafflagen och inte heller vara misstänkt för brott. Alternativt så ska man ha fyllt 18 år, ha bott i Danmark de senaste sju åren och under denna tid inte ha dömts till fängelse eller annan påföljd som kan likställas med fängelse. Om kriterierna för förvärv genom anmälan inte är uppfyllda kan medborgarskap endast förvärfvas genom att personen tas upp på lagförslaget med meddelande om medborgarskap. Något krav på kunskaper i språk eller samhällskunskap ställs inte upp vid medborgarskap genom anmälan.

Bevis på kunskaper i språk och samhällskunskap

För att styrka sina danskkunskaper ska sökanden ge in intyg på godkänt resultat i ett språkprov eller godkänt betyg/resultat i något av de prov, examina eller utbildningar som anges i vissa bilagor till cirkulärskrivelsen. Nivån på språkprovet anses motsvara GERS-nivå B2.⁵

För den sökande som uppfyller kravet på att kunna försörja sig själv och som vid tidpunkten för ansökan maximalt har tagit emot förmåner eller bidrag enligt lagen om aktiv socialpolitik eller integrationslagen i sammanlagt sex månader under de senaste nio åren

⁵ Speak (2020). *Information om språkkursen Danska 3 på engelska*. www.speakpeak.dk/examinations/danish-language-3/ [2020-11-13].

gäller ett lägre språkkrav. Det prov som en sådan sökande ska klara av motsvarar GERS-nivå B1 i skriftlig färdighet och lite över B1 i muntlig färdighet.⁶

Språkprovet för danskt medborgarskap äger rum två gånger om året. Provet är statskontrollerat och täcker in hör- och läsförståelse samt skriftlig och muntlig färdighet. Provet ska visa vilka kunskaper provdeltagaren har i danska och att denne klarar av de krav som ställs i det danska samhället, t.ex. i ett arbete eller under en utbildning. Provet kostar 1 389 DKK (cirka 2 050 SEK) för den som inte är anmäld till Danskutbildning på viss nivå och särskild modul.⁷ Provet kan också användas för den som behöver styrka sina språkkunskaper för att kunna genomgå en viss utbildning.

Enligt uppgift var godkännandegraden år 2018 94,4 procent i provet med lägre svårighetsgrad (6 676 av 7 074 personer) och 86,7 procent (4 903 av 5 655 personer) i det svårare. Siffrorna inkluderar såväl de som studerat vid en språkskola/danskutbildning som de som bedrivit självstudier. Av siffrorna går inte att utläsa om individen gjort provet en eller flera gånger. Fördelningen var 80/20, dvs. 80 procent av deltagarna i proven hade gått på undervisning och 20 procent hade studerat på egen hand.⁸

Utöver godkänt språkprov finns det utbildningar, kurser och examina/intyg som kan användas som bevis på språkkunskaper. Som bevis på att sökanden har tillräckliga kunskaper i danska kan t.ex. ges in en allmän eller teknisk studentexamen, studieresultat från handelshögskola eller sjuksköterskeutbildning och intyg på godkänt prov i danska eller danska som andraspråk på vissa nivåer.

När det gäller kunskaper om det danska samhället, dansk kultur och dansk historia (samhällskunskap) ska sökanden ge in intyg på att denne har uppnått godkänt resultat i Indfødsretsprøve af 2015

⁶ Utlännings- och integrationsministeriet i Danmark (2019). *Aktiviteten hos udbydere af danskuddannelse for voksne udlendinge m.fl. i 2018*. Årsrapport 2018.

www.integrationsbarometer.dk/tal-og-analyser/filer-tal-og-analyser/danskuddannelserne-filer/Aktivitetetsrapport2018inclbilag.pdf [2020-11-13].

⁷ Utlännings- och integrationsministeriet i Danmark (2020). *Danskeprøve A1 og Danskeprøve A2 for ægtefællesammenførte*. <https://uim.dk/arbejdsomrader/danskundervisning-og-prover-for-udlaendinge/prover/danskprøve-a1-og-danskprøve-a2-for-ægtefællesammenførte> [2020-12-13].

⁸ Utlännings- och integrationsministeriet i Danmark (2019). *Aktiviteten hos udbydere af danskuddannelse for voksne udlendinge m.fl. i 2018*. Årsrapport 2018. www.integrationsbarometer.dk/tal-og-analyser/filer-tal-og-analyser/danskuddannelserne-filer/Aktivitetetsrapport2018inclbilag.pdf [2020-11-13].

(samhällskunskapsprovet). Samhällskunskapsprovet ges på danska. Provet arrangeras två gånger per år på ett antal språkcentrum över hela landet och kostade år 2020 799 DKK (cirka 1 180 SEK).

Provet består av 40 flervalsfrågor, varav fem frågor rör aktuella förhållanden och händelser i det danska samhället. De övriga 35 frågorna baseras på den bok som Udlændinge- og Integrationsministeriet har publicerat som förberedelse inför provet. Boken går att ladda ned från nätet. För godkänt resultat krävs att sökanden har 32 rätta svar och provtiden är 45 minuter.⁹

Nästan två tredjedelar av de som gjorde provet i juni 2020 nådde godkänt resultat. Av 3 014 provdeltagare klarade 64,9 procent provet (1 957 personer). Det finns dock stora skillnader i resultat mellan olika grupper.

Av tillgänglig statistik för november 2017 framgår att av dem som hade flyktningbakgrund (asyl) uppnådde i genomsnitt 27 procent godkänt resultat, att jämföra med den genomsnittliga godkännandenivån om 54 procent för alla grupper. Bland de personer som inte har västerländskt ursprung klarade två av fem personer provet medan godkännandenivån för personer med västerländskt ursprung låg på fyra av fem personer. EU-invandrare och arbetskraftsinvandrare har en godkännandenivå på 71 respektive 60 procent. Andelen godkända resultat är i genomsnitt högre för personer med högre utbildning och lägre än genomsnittet för de med grundskoleutbildning. Det finns också en koppling mellan deltagarnas testresultat och deras dansk-kunskaper. Bland invandrare som hade klarat provet i Dansk 3 var godkännandenivån dubbelt så hög som för personer som slutfört examen på Dansk 2, 70 respektive 35 procent.¹⁰

Andra sätt att visa kunskaper

Barn under 12 år omfattas inte av kravet på kunskaper. För barn som har fyllt 12 år krävs inte godkänt språk- eller samhällskunskapsprov utan de kan i stället styrka sina kunskaper genom Folkeskolans afgangsprobe i 9:e eller 10:e klass. För den som har fyllt 12 år men

⁹ Faktalink (2020). *Information om Indfødsretsproven*. www.faktalink.dk/indfodsretsproven [2020-11-04].

¹⁰ Utlännings- och integrationsministeriet i Danmark (2017). Artikel om indfødsretsproven fra november 2017.pdf. *Gode dansk kundskaber er afgørende for at bestå Indfødsretsproven*. www.integrationsbarometer.dk/tal-og-analyser/filer-tal-og-analyser/filer-yderligere-analyser/Artikelomindfodsretsprvenfranovember2017.pdf [2020-11-04].

ännu inte har avlagt Folkeskolans afgangspröve finns möjlighet att i stället ge in ett intyg från skolan om att dennes kunskaper i danska och samhällskunskap är på en tillräcklig nivå för ett barn i den sökandes ålder.

Personer som har hemvist på Färöarna och Grönland kan styrka sina kunskaper i danska genom ett intyg från polisen. Av intyget ska framgå att sökanden kan delta obehindrat i ett samtal på danska, färöiska eller grönländska.

För den som är svensk- eller norsktalande kan språkkunskaperna styrkas genom betyg från en svensk- eller norskspråkig grundskola.

För personer som är födda i Sydslesvig och som helt eller delvis har gått i dansk skola och som under hemvist i Sydslesvig har visat anknytning till danska förhållanden ställs inget krav på kunskaper.¹¹ Även sökande som omfattas av den s.k. prinsessregeln och är bosatta i utlandet undantas från kravet på godkänt språkprov om de kan konversera på danska.¹²

Vad som nu sagts om andra sätt att visa kunskaper gäller också för samhällskunskapsprovet från 2015 med den skillnaden att det inte krävs att sökanden har visat sina kunskaper i språk för att kunna undantas.¹³

Undantag från kravet på kunskaper

Om särskilda skäl föreligger, kan Folketingets medborgarrättskommitté/utskott göra undantag från kravet på godkänt prov i danska och samhällskunskap.¹⁴

Undantag kan göras för den som har en medicinsk diagnos av långvarig fysisk, psykisk, sinnlig eller intellektuell funktionsnedsättning och som till följd av den inte har eller kommer att kunna ha

¹¹ Sydslesvig ligger i norra Tyskland, på gränsen till Danmark. Området är sedan år 1920 tyskt, men ca 50 000 danskar bor i regionen, se Institutet för språk och folkminnen (2013). *Sydslesvig – en förebild för tvåspråkighet*. 26 februari 2013. www.isof.se/om-oss/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/nyheter-2013/2014-02-13-sydslesvig---en-forebild-for-tvasprakighet.html [2020-11-16].

¹² Prinsessregeln som finns i 12 § cirkulärskrivelsen omfattar sökande som föddes av en dansk mor under perioden den 1 januari 1961–31 december 1978 och som kunde ha förvärvat danskt medborgarskap om modern hade lämnat in en ansökan om detta mellan den 1 januari 1979 och 31 december 1981.

¹³ Se bilaga 4 till cirkulärskrivelsen.

¹⁴ Om Folketingets medborgarrättskommitté/utskott beviljar sökanden undantag från något eller några av de krav som ställs upp förs sökandens namn upp på förslaget till lag om medborgarskap som Folketinget sedan beslutar om, se Utlännings- och integrationsministeriet i Danmark (2020). *Information om ansökan om medborgarskap*. www.uim.dk/arbejdsomrader/statsborgerskab/udenlandske-statsborgere/behandling-af-ansogningen [2020-11-16].

rimliga förutsättningar att uppfylla kravet på godkänt prov i danska och samhällskunskap, även om proven genomförs med stöd och/eller anpassningar. För att undantag ska medges krävs att funktionsnedsättningen hindrar sökanden från att klara av ett prov även med lägre svårighetsgrad med eller utan stöd och/eller anpassningar. Sökanden måste också ge in bevis på att denne har deltagit i danskundervisning, i förekommande fall anpassad till dennes förutsättningar, samt visa att denne har försökt att klara provet i danska på den nivån där sökanden har studerat utifrån sina förutsättningar, stöd och anpassningar. Vad som nu sagts gäller också för provet i samhällskunskap. Om sökanden inte har deltagit i danskundervisning, inte har försökt att genomföra något prov i danska och/eller samhällskunskap enligt vad som krävs, med eller utan stöd och anpassningar, kan undantag ändå medges om sökanden kan styrka att denne har en långvarig fysisk, mental, sinnlig eller intellektuell funktionsnedsättning. Om dokumentationskraven inte är uppfyllda kan man vid bedömningen lägga vikt vid om sökanden på annat sätt kan anses ha försökt tillägna sig danskkunskaper i någorlunda samma omfattning som danskar på samma utvecklings- och utbildningsnivå.

Sammanfattningsvis finns således möjlighet att göra undantag från språk- och samhällskunskapskravet, men det kräver att det finns dokument som styrker de omständigheter som sökanden gör gällande. Av inledningen till cirkulärskrivelsen framgår att det ska finnas en särskild inspektionsenhet hos den danska patientsäkerhetsmyndigheten som har att bedöma den medicinska information som åberopas till stöd för att undantag från språk- och samhällskunskapskrav ska medges.

Nordiska medborgare

För nordiska medborgare ställs det upp lägre krav för naturalisation. För nordiska medborgare krävs oavbruten bosättning i Danmark under minst två år, hederlig vandel, skuldfrihet och att denne visar trohet och lojalitet till Danmark. Sökanden måste också vara självförsörjande vilket innebär att denne inte får ha erhållit socialförsäkringsförmåner under de föregående två åren, eller under en total period av mer än fyra månader under de föregående fem åren. Sökanden måste också kunna styrka sina kunskaper i danska och samhälls-

kunskap. Utöver godkänt provresultat kan svenska och norska medborgare t.ex. styrka sina kunskaper i danska och samhällskunskap genom godkänt betyg från en svensk eller norskspråkig grundskola.

5.2.2 Finland¹⁵

Krav för medborgarskap

Ansökningar om medborgarskap handläggs i Finland av finska Migrationsverket. Kostnaden för att ansöka är 420 € (cirka 4 600 SEK) för en webbansökan och 520 € (cirka 5 700 SEK) för en pappersansökan. Antalet ansökningar om medborgarskap var såväl år 2019 som 2018 cirka 10 400.¹⁶

Kriterierna för medborgarskap genom naturalisation finns i medborgarskapslagen 16.5.2003/359. Av medborgarskapslagen framgår att sökandens identitet ska vara styrkt, denne ska ha uppfyllt sina offentligrättsliga betalningsförpliktelser (genom att t.ex. ha betalat sina skatter, böter och underhållsbidrag) samt avge en tillförlitlig redogörelse för sin försörjning. Sökanden ska också uppfylla krav på oförvitlighet, vilket innebär att denne inte ska ha gjort sig skyldig till brott eller meddelats besöksförbud, vara bosatt i Finland och ha en tillräckligt lång boendetid i landet samt tillräckliga språkkunskaper. För en sökande som har fyllt 18 år gäller att denne måste ha haft sin egentliga bostadsort i Finland antingen under de senaste fem åren utan avbrott eller under sju år efter det att han eller hon fyllde 15 år, varav de senaste två åren utan avbrott. Om den sökande visar att denne har tillfredsställande kunskaper i finska eller svenska kan hon eller han få medborgarskap redan efter att ha bott fyra år i Finland. För nordiska medborgare finns möjlighet att ansöka om medborgarskap redan efter två års boende i Finland.¹⁷ När det gäller språkkriteriet krävs, för den som har fyllt 15 år, kunskaper i något av följande språk:

¹⁵ Information från Migrationsverket i Finland (2020). *Information om ansökan om medborgarskap*. www.migri.fi/sv/finskt-medborgarskap [2020-11-16].

¹⁶ Migrationsverket i Finland (2020). *Statistik Medborgarskap*. www.tilastot.migri.fi/index.html#decisions/23331?l=sv&start=564&end=575 [2020-12-08].

¹⁷ Information från Nordiska Ministerrådets informationstjänst (2020). *Information om medborgarskap i Finland*. www.norden.org/sv/info-norden/finskt-medborgarskap [2020-11-16].

- Finska i tal och skrift
- Svenska i tal och skrift
- Finskt teckenspråk
- Finlandssvenskt teckenspråk.

Utöver vad som nu sagts måste sökanden också kunna använda sig av finska eller svenska på en godtagbar muntlig nivå i kontakterna med Migrationsverket. Om sökanden inte kan detta, kan det påverka myndighetens bedömning av om sökanden uppfyller språkraven för medborgarskap.

Det finns också möjlighet att förvärva medborgarskap genom anmälan. För nordiska medborgare krävs att man har fyllt 18 år, har erhållit sitt nordiska medborgarskap på annat sätt än genom anmälan, har varit bosatt i Finland de senaste fem åren och att man inte har blivit dömd till fängelse eller villkorlig dom. Även minderåriga nordiska medborgare kan förvärva finskt medborgarskap genom anmälan. Det är då vårdnadshavaren som ger in anmälan. Vid förvärv av medborgarskap genom anmälan ställs inga krav på språkkunskaper.

Bevis på språkkunskaper

Sökanden kan styrka sina språkkunskaper genom att ge in bevis på att denne har en allmän språkexamen på en viss färdighetsnivå (som motsvarar GERS-nivå B1) eller en språkexamen för statsförvaltningen med nöjaktig förmåga att använda språket i tal och skrift.¹⁸ Även avgångsbetyg från grundskola eller gymnasium i Finland med finska eller svenska som modersmål eller som andra språk, en finsk studentexamen med godkänt vitsord i finska eller svenska eller en yrkesinriktad grundexamen kan användas för att styrka sökandens språkkunskaper. Därutöver kan också intyg över avlagda högskolestudier i Finland eller intyg över kunskaper i teckenspråk användas för att visa på språkkunskaper.

¹⁸ InfoFinland.fi (2020). *Information om officiellt intyg över språkkunskaper*. www.infofinland.fi/sv/livet-i-finland/finska-och-svenska-spraket/officialt-intyg-over-sprak-kunskaper [2020-11-13].

Om den allmänna språkexamen

Den allmänna språkexamen (YKI) är en språkexamen för vuxna som kan användas för att styrka en persons språkkunskaper. Den allmänna språkexamen är en så kallad fristående examen, vilket betyder att man genom ett prov visar vad man kan på det valda språket. Det har således ingen betydelse var eller hur man lärt sig språket då texterna i examen inte har någon anknytning till något material som man borde behärska innan man deltar i testet. Testdeltagaren behöver alltså inte gå på en språkkurs eller läsa någon lärobok före testet.

I den allmänna språkexamen testas följande förmågor: tal, hörförståelse (talförståelse på finlandssvenska), muntlig och skriftlig färdighet. Examen kan avläggas på grundnivå, mellannivå eller högsta nivå (alla delprov avläggs på samma nivå) och varje nivå består av två färdighetsnivåer. Sammanlagt finns således sex färdighetsnivåer. Grundnivån är avsedd för personer som kan använda språket i vardagliga sammanhang (nivåerna 1 och 2). Mellannivån är avsedd för personer som kan språket relativt väl (nivåerna 3 och 4). Den högsta nivån är avsedd för personer som kan språket mycket väl (nivåerna 5 och 6).

Den som vill ansöka om finskt medborgarskap ska visa sina kunskaper i finska eller svenska genom godkänt resultat på två delprov på minst färdighetsnivå 3.¹⁹ För att de muntliga och skriftliga kunskaperna samt språkproduktionen ska anses tillräckliga, godkänns endast följande kombinationer av delprov: tal och skrift, hörförståelse och skrift, eller textförståelse och tal.²⁰

Den allmänna språkexamen arrangeras på testcenter runt om i landet på datum som bestäms på förhand. Testet är likadant för de som gör testet på samma dag. En allmän språkexamen på mellannivå kostar 123 € (cirka 1 350 SEK).

¹⁹ InfoFinland.fi (2020). *Information om officiellt intyg över språkkunskaper*. www.infofinland.fi/sv/livet-i-finland/finska-och-svenska-spraket/officiellt-intyg-over-sprakkunskaper [2020-11-13].

²⁰ Med språkproduktion menas hur man producerar ord och meningar, se 1177 (2020). *Information om språkstörning hos barn och ungdomar*. www.1177.se/Vastra-Gotaland/sjukdomar--besvar/ogon-oron-nasa-och-hals/rost-och-tal/sprakstorning-hos-barn-och-ungdomar/ [2020-11-13].

Undantag från kravet på språkkunskaper

Det är möjligt att göra undantag från kravet på språkkunskaper, men det är sällsynt att det medges. För att undantag ska aktualiseras krävs dels att det finns stöd för att göra undantag i lag, dels att det i det individuella fallet finns anledning att avvika från språkkunskapskravet. Varje undantag bedöms således individuellt. Dessa situationer kan utgöra skäl för undantag:

- Sökanden är över 65 år
- Sökandens hälsa hindrar denne från att uppnå de språkkunskaper som krävs
- Sökanden kom till Finland som vuxen och kan inte läsa och skriva
- Sökanden åberopar ett annat särskilt och tungt skäl som grund för undantag.

Sökande över 65 år

Den som är över 65 år och har beviljats uppehållstillstånd på grund av flyktingstatus eller som alternativt skyddsbehövande, behöver inte ge in en utredning över sina språkkunskaper.

För den sökande över 65 år som har beviljats uppehållstillstånd på någon annan grund, kan undantag från språkkunskapskravet medges om denne har elementära färdigheter i att förstå och tala finska eller svenska, eller om denne regelbundet och under lång tid har deltagit i undervisning i finska eller svenska. Sökanden ska i sådana fall ge in ett intyg till styrkande av dessa omständigheter. Intyget ska visa vilka färdigheter sökanden har att förstå och tala språket i de olika delområden som testas och enligt GERS-nivåerna A1–C2. Alternativt ska intyget visa att sökanden regelbundet har deltagit i undervisning i finska eller svenska. Av det sistnämnda intyget ska det framgå under vilken period sökanden deltagit och hur dennes närvaro sett ut. För att sökanden ska kunna anses ha deltagit regelbundet krävs att denne har deltagit i kurser i finska eller svenska under flera års tid. Migrationsverkets rekommendation är att intyg om språkfärdighet och/eller deltagande i språkundervisning utfärdas av sökandens personliga lärare i finska eller svenska.

Hälsoskäl

En sökande kan undantas från språkkravet om denne på grund av sitt hälsotillstånd eller en hörsel-, syn- eller talskada inte kan nå upp till kravet på minst tillräckliga kunskaper i finska eller svenska eller i finskt eller finlandssvenskt teckenspråk. En sjukdom eller skada är dock sällan av sådan karaktär att sökanden är permanent oförmögen att uppfylla språkkunskapsvillkoret. Den som har konstaterade läs- och skrivsvårigheter eller hörsel- eller synsvårigheter kan ansöka om specialarrangemang för att avlägga den allmänna språkexamen (YKI).

Att sökanden själv upplever att hälsotillståndet påverkar förmågan att lära eller studera språk eller att det finns läkarintyg är ingen garanti för att undantag ska medges. Att sjukdomen eller skadan försvårar livet och t.ex. gör att inläringen av ett nytt språk går långsamt och är svårt, innebär inte att den förhindrar inläringen helt och hållet. Bland åkommor som inte i sig utgör tillräcklig grund för avvikelse nämns bl.a. hörsel- eller synsvårigheter, dyslexi, koncentrationsstörning, minnesstörningar, sjukdomar i stöd- och rörelseorganen, smärttillstånd, depression, posttraumatisk stressreaktion och ångestsyndrom. Även sådana sjukdomar och skador som inte i sig anses utgöra ett hinder för språkinläring beaktas dock som en del av den totala bedömningen.

Migrationsverket har tillgång till alla uppgifter och intyg om sökandens hälsotillstånd, läs- och skriftfärdigheter som lämnades in när denne ansökte om uppehållstillstånd i Finland och beaktar samtliga tillgängliga uppgifter vid handläggningen av ansökan.

Ej läs- och skrivkunnig

Den som var myndig vid ankomsten till Finland och som då inte kunde läsa eller skriva och vid ansökan om medborgarskap fortfarande inte kan läsa eller skriva på sitt modersmål eller något annat språk, kan medges undantag från språkkunskapskravet. För att medges undantag krävs dock att sökanden har elementära färdigheter i att förstå och tala finska eller svenska eller under en lång tid regelbundet har deltagit i undervisning i finska eller svenska. Undantag kan således inte medges endast på den grunden att sökanden inte kan läsa och skriva på finska eller svenska. Inte heller bristfälliga skrif-

tliga språkkunskaper eller långsam inlärningsförmåga då det gäller språk berättigar till undantag.

Till styrkande av läs- och skrivsvårigheter kan sökanden ge in ett intyg utfärdat av dennes personliga lärare i finska eller svenska eller ett intyg av vilket det framgår att sökanden har elementära färdigheter att förstå och tala finska eller svenska. Intyget ska referera till GERS-nivåerna A1–C2. Även intyg över att sökanden regelbundet har deltagit i undervisning i finska eller svenska kan ges in till stöd för sökandens (o)kunskaper. Såsom angivits ovan beaktar Migrationsverket samtliga tillgängliga uppgifter om sökanden som finns hos myndigheten vid handläggningen av ansökan.

Annat särskilt och tungt skäl

Undantag från språkkunskapskravet kan även medges av andra skäl såsom att en sökande har en fast heltidsanställning och det är oskäligt svårt för denne att utföra arbetet utan finskt medborgarskap. Därutöver kan undantag medges om det finns andra synnerligen vägande skäl. Synnerligen vägande skäl kan t.ex. vara att det bedöms omöjligt för sökanden att tillägna sig tillräckliga språkkunskaper på grund av andra synnerligen vägande skäl som inte har med ålder, hälsotillstånd, avsaknad av läs- och skrivkunnsighet eller arbete att göra. Att sökanden har bott i Finland länge eller har levt ett oklanderligt liv är inte något sådant skäl. Inte heller den omständigheten att sökanden har svårt att resa med sitt nuvarande pass, eller att övriga medlemmar i familjen har finskt medborgarskap utgör skäl för undantag på denna grund. Att sökanden har en besvärlig livssituation som för närvarande hindrar denne från att studera räcker inte heller som skäl, eftersom hindren för att tillägna sig språkkunskaperna ska vara permanenta.

5.2.3 Island²¹

Krav för medborgarskap

En ansökan om isländskt medborgarskap ges in till Inrikesministeriet (inrikesdepartementet). Kostnaden för att ansöka är 25 000 ISK (cirka 1 850 SEK).²² Antalet ansökningar om medborgarskap ligger kring 1 200 per år (åren 2017–2019). Kriterierna för medborgarskap finns i Lög um íslenskan ríkisborgararétt 100/1952 (medborgarskapslagen). Som huvudregel gäller att sökanden måste ha bott på Island i sju år och ha vistats sammanhängande i landet de sista åren innan ansökan görs. För nordiska medborgare, den som är gift med en islänning och vissa andra personkategorier gäller en kortare bosättningsperiod. Medborgare från de nordiska länderna behöver t.ex. bara ha varit folkbokförda på Island i fyra år före ansökan om medborgarskap.²³ Därutöver ska sökanden kunna styrka sin identitet, inte ha tagit emot kommunalt försörjningsbidrag de sista tre åren, inte ha dömts till böter eller fängelsestraff på Island eller utomlands och inte heller vara misstänkt eller anklagad för handlingar som är straffbara enligt isländsk lag (undantag från det sistnämnda kravet är möjligt efter att viss tid förflutit). Sökanden ska också kunna försörja sig själv, ha betalat sina skatter och avgifter samt intyga att denne har ett gott rykte. Det ställs även krav på att sökanden ska kunna visa kunskaper i isländska på en kombinerad GERS-nivå A1/A2.

Medborgarskap kan också förvärfvas genom anmälan. En nordisk medborgare som har fyllt 18 år kan t.ex. förvärva medborgarskap genom anmälan efter att ha varit bosatt i Island de närmaste tre åren före anmälan. Utöver kravet på bosättning gäller att han eller hon under treårsperioden inte får ha dömts till fängelse eller ha fått villkorlig dom eller dömts till vård. Bestämmelserna grundar sig på 1962 års Helsingforsavtal, som är en samarbetsöverenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. För utlänningar som fyllt 18 men inte 21 år kan förvärv av medborgarskap genom anmälan ske om han eller hon har haft hemvist och bott på Island

²¹ Information från Regeringskansliet på Island (2020). *Information om medborgarskap*. www.government.is/topics/foreign-nationals/citizenship/ [2020-11-16].

²² Utlänningsdirektoratet på Island (2020). *Information om ansökningsavgifter för att ansöka om medborgarskap*. www.utli.is/index.php/en/about-directorate-of-immigration/processing-fee#rbr-fee [2020-11-17].

²³ Information från Nordiska Ministerrådets informationstjänst (2020). *Informationen om medborgarskap på Island*. www.norden.org/sv/info-norden/islandskt-medborgarskap [2020-11-11].

kontinuerligt sedan 13 års ålder. Anmälan ges in till Immigrationsdirektoratet. För statslösa personer eller personer med flyktingstatus finns möjlighet att förvärva medborgarskap genom anmälan om han eller hon har haft hemvist och bott i Island under minst tre år. Anmälan ska ges in till Immigrationsdirektoratet innan anmälaren har fyllt 21 år. Det finns också möjlighet för den som förlorat sitt isländska medborgarskap men som är född på Island och hade hemvist där tills dess att han eller hon var 18 år att förvärva medborgarskap genom anmälan. Detta förutsätter att han eller hon har haft hemvist i landet två år närmast före anmälan.

För medborgarskap genom anmälan uppställs inga krav på kunskaper i språk eller samhällskunskap.

Bevis på språkkunskaper

Det är möjligt att visa kunskaper i isländska för medborgarskapsförvärv genom godkänt resultat på ett särskilt språkprov eller genom t.ex. betyg i isländska från gymnasiet eller betyg från universitetet. Även intyg eller betyg som visar att en person har gått i grundskolan på Island godtas som bevis på språkkunskaper.

Språkprovet i isländska arrangeras av Utbildningsdepartementet i samarbete med en språkskola. Språkprovet ges två gånger per år på flera platser runt om i landet. Provet testar provdeltagarnas hör- och läsförståelse samt muntliga och skriftliga färdighet. För att klara provet krävs att sökanden kan klara sig i vardagssituationer i skolor, arbete och privat och att denne klarar sig i oväntade situationer samt har tillräckligt ordförråd för att kunna delta i diskussioner om kända ämnen. Sökanden behöver också kunna förstå enkla konversationer mellan människor, läsa och skriva korta texter på enkel isländska om kända ämnen och förstå huvuddragen i det som sänds på tv och radio om ämnen som är kända för denne. De flesta som gör testet har genomgått 240 timmars undervisning i isländska.²⁴ Provet kostar 35 000 ISK (cirka 2 200 SEK) att göra. Om sökanden inte klarar provet kan denne göra om det efter att återigen ha betalat provavgiften. Enligt underhandsuppgifter från departementet är det inte många som får avslag på

²⁴ Språktidningen (2018). *Här är provet i läsförståelse i det isländska språketestet*. 13 augusti 2018. <https://spraktidningen.se/blogg/har-ar-provet-i-lasforstaelse-i-det-isländska-spraktestet> [2020-11-09].

sin medborgarskapsansökan på grund av bristande kunskaper i isländska. Den allmänna uppfattningen är att provet är mycket lätt.

Undantag från kravet på språkkunskaper

Enligt Reglugerð um próf í íslensku fyrir umsækjendur um íslenskan ríkisborgararétt 1129/2008 (ungefär förordningen om isländska språkprov för personer som ansöker om medborgarskap) finns möjlighet att göra undantag från språkravet. Immigrationsdirektoratet kan medge undantag om det kan anses orättvist att kräva detta. Enligt förordningen om isländska språkprov för personer som ansöker om medborgarskap kan t.ex. följande omständigheter anses vara orättvisa och resultera i att undantag från språkravet medges. Om sökanden är över 65 år och har bott i Island de närmaste sju åren före ansökan, om sökanden går på isländsk grundskola eller om sökanden ännu inte har uppnått skolåldern. Undantag från kravet på språkravet kan också medges om sökanden med hjälp av ett intyg från en isländsk utbildningsinstitution kan styrka att denne redan har kunskaper på en sådan nivå som krävs enligt lag. Möjlighet att göra undantag kan också finnas om sökanden med hjälp av medicinska intyg eller liknande kan styrka att denne inte kan klara av provet på grund av allvarliga hinder som beror på fysiska eller psykiska orsaker. Den som anser att han eller hon omfattas av ett undantag ska ge in intyg och dokument till stöd för sin uppfattning. Utbildningsdirektoratet har i vissa fall medgett sökande som varken kan skriva eller läsa att han eller hon enbart genomför den muntliga delen i språkprovet. Enligt uppgift från departementet har inga andra omständigheter än de som uttryckligen anges i förordningen resulterat i undantag från kravet på språkkunskaper för medborgarskap.

5.2.4 Norge²⁵

Krav för medborgarskap

En ansökan om norskt medborgarskap ges in till polisen eller en norsk utlandsmyndighet som förbereder ansökan inför Utlendingsdirektoratets (motsvarande Migrationsverket i Sverige) granskning

²⁵ Statsborgerloven, Lovdata (2020). *Information om lagen om norskt medborgarskap* (statsborgerloven). www.lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-10-51 [2020-08-25].

av ansökan i sak. En ansökan kostar 3 700 NOK (cirka 3 500 SEK). År 2019 kom det in cirka 13 000 ansökningar om medborgarskap att jämföra med cirka 10 000 år 2018.

Enligt lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) (medborgarskapslagen) gäller generellt följande kriterier för ansökan om medborgarskap. Sökanden ska ha fyllt 12 år och ha för avsikt att förbli bosatt i landet. Vidare ska sökanden kunna styrka sin identitet, inneha permanent uppehållstillstånd och ha bott i landet i sammanlagt sju år under de senaste tio åren. För nordiska medborgare över 12 år gäller att de måste ha bott i Norge de senaste två åren.²⁶ Sökanden ska också ha genomgått undervisning i norska och kunna visa att denne har kunskaper i norska eller samiska och samhällskunskap. Sökanden får vid ansökningstidpunkten inte vara dömd för brott eller genomgå påföljd (viss karenstid gäller efter det att sökanden har dömts för brott). Till ansökan ska det finnas ett intyg bifogat där polisen anger om sökanden är, har varit misstänkt för eller åtalad för brott. Om grundläggande nationella intressen eller utrikespolitiska skäl talar emot det får sökanden inte beviljas medborgarskap.

Förvärv av medborgarskap kan också ske genom anmälan. För medborgarskap genom anmälan för den som är dansk, finsk, isländsk eller svensk medborgare krävs att denne har fyllt 18 år, har varit bosatt i landet under de senaste sju åren och att denne under den tiden inte har dömts till fängelse eller annan påföljd till följd av ett brott. Något krav på kunskaper i språk eller samhällskunskap uppställs inte för förvärv av medborgarskap vid anmälan.

Krav på kunskaper i språk och samhällskunskap

Kravet på kunskaper i norska omfattar den som är mellan 18 och 67 år och innebär att man ska ha genomgått 300 timmars godkänd undervisning i norska eller visa att man har tillräckliga kunskaper i norska eller samiska. Kravet på att en person ska ha genomgått undervisning i norska är tillämpligt på den sökande som omfattas av en undervisningsrätt eller undervisningsplikt i norska och samhällskunskap enligt introduktionslagen. Utöver detta krävs att sökanden har

²⁶ Information från Nordiska Ministerrådets informationstjänst (2020). *Informationen om medborgarskap i Norge*. www.norden.org/sv/info-norden/norskt-medborgarskap [2020-08-25].

en miniminivå av norska i tal på GERS-nivå A2 och att denne har klarat ett prov i samhällskunskap på norska (bokmål eller nynorsk).²⁷

Bevis på kunskaper i språk och samhällskunskap²⁸

Allmänt

Det finns olika sätt för en sökande att visa att denne har muntliga norskkunskaper på minst GERS-nivå A2. Genomfört ”norskprov” som konstrueras av Kompetanse Norge gäller t.ex. som bevis på språkkunskaper i norska om sökanden har uppnått godkänt resultat på minst GERS-nivå A2. Alternativt kan sökanden genomgå Bergenstesten, ta en Trinn 3-examen eller göra ett teckenspråkskommunikationsprov på GERS-nivå A2, B1 eller B2.²⁹ Den som har klarat ett språkprov i norska i samband med undervisning i norska, behöver inte göra provet igen.³⁰

Norskprovet

Norskprovet arrangeras fyra gånger per år och genomförs vid varje tillfälle under en period om cirka 10 dagar. Provet kan t.ex. användas för att styrka språkkunskaper vid ansökan om medborgarskap eller vid ansökan till en högskoleutbildning. Norskprovet består av fyra delar:

- Läsförståelse (75 minuter)
- Hörförståelse (25–50 minuter)

²⁷ Enligt beslut av Stortinget i oktober 2020 ska språknivån höjas från A2 till B1. Ändringarna kommer tidigast att träda i kraft den 1 juli 2021, se Utlänningsdirektoratet i Norge (2020). *Strengere krav til norskkunnskaper for å få norsk statsborgerskap*. www.udi.no/viktige-meldinger/strengere-krav-til-norskkunnskaper-for-a-fa-norsk-statsborgerskap/ [2020-12-08].

²⁸ Information från Kompetanse Norge (2020). *Information om Norskprøve*. www.kompetansenorger.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/Norskprøve/#ob=10814,10815 [2020-05-01].

²⁹ Bergenstesten och Trinn 3-eksamen styrker en avanserad språknivå, t.ex. för den som vill söka in till ett norskt universitet eller högskola, se Folkuniversitetet i Norge (2020). *Information om Test of Norwegian – advanced level (Bergenstesten)*. www.folkuniversitetet.no/eng/Artikler/Spraaktester/Test-of-Norwegian-advanced-level-Bergenstesten, hämtad 2020-05-01 och www.uio.no/studier/emner/hf/iln/NORINT0130/index-eng.html [2020-05-01].

³⁰ Utlänningsdirektoratet i Norge (2020). *Information om muntlig test i norska*. www.udi.no/en/word-definitions/norwegian-oral-test-for-those-who-apply-for-norwegian-citizenship/ [2020-05-01].

- Skriftlig färdighet (mellan 90 och 120 minuter beroende på vilken nivå som testas)
- Muntlig färdighet (20–30 minuter).

Läs- och hörförståelsens frågor eller övningar anpassas efter deltagaren på så sätt att antalet övningar som denne behöver genomföra varierar beroende på vilka svar som denne ger. Ju fler korrekta svar, desto svårare blir övningarna och desto fler övningar måste man slutföra. I den skriftliga delen väljer provdeltagaren GERS-nivå A1–A2, A2–B1 eller B1–B2 när denne anmäler sig till provet. Den muntliga delen av provet består av en konversationsdel och en individuell del och precis som i den skriftliga delen måste deltagaren välja nivå vid anmälan. Vid medborgarskapsansökan måste sökanden endast kunna styrka sina kunskaper i tal (A2-nivå). Enligt Kompetanse Norges statistikdatabas var antalet deltagare i muntlighetsdelen 22 192 personer år 2019. I genomsnitt uppnådde 41,75 procent av dem A2-nivån medan 14 procent i genomsnitt låg under den nivån. En procent nådde inte upp till GERS-nivå A1. Övriga låg över GERS-nivå A2.³¹

Provdelen kan anpassas t.ex. för den som ser eller hör dåligt eller den som har dyslexi. För att anpassningar och stöd ska kunna medges för en dyslektiker, blind eller döv behövs läkarintyg.

Den som har rätt och plikt att delta i undervisning i norska har rätt att göra alla delar av språkprovet gratis en gång. För övriga kostar provet mellan 300 och 2 200 NOK (cirka 280–2 080 SEK). Den exakta kostnaden bestäms av respektive kommun.

För den som vill lära sig eller förbättra sin norska finns en webbsida som länkar till olika användbara sidor som erbjuder onlinekurser och övningar.³²

Som bevis på att sökanden har kunskaper i samhällskunskap gäller intyg på godkänt statsborgerprøve (medborgarskapsprov) eller samfunnskunnskapsprøve (samhällskunskapsprov) på nynorsk eller bokmål. Skillnaderna mellan proven är att medborgarskapsprovet bedöms ha en något lägre norsk språknivå än samhällskunskapsprovet. Språknivån i medborgarskapsprovet motsvarar GERS-nivå A2, medan nivån

³¹ Se länken under Resultat per kommune og fylke på Kompetanse Norge (2020). *Information om Norskeprøve*. www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/Norskprøve/#ob=10814,10815 [2020-05-01].

³² Kompetanse Norge (2020). *Onlineinformation om att lära sig norska*. www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/Nettbasert-opplaring/nettressurser-for-a-lare-norsk/ [2020-04-29].

i samhällskunskapsprovet anses ligga kring B1.³³ Proven är digitala. Datumen för båda proven bestäms av lokala myndigheter. För den som vill öva på frågor i förväg finns möjlighet att göra det online.

Medborgarskapsprovet ges på norska (bokmål eller nynorsk), men kan också bli uppläst på ljudfil för den som önskar det. Av provdeltagarna år 2019 gjorde 98,5 procent provet på bokmål.³⁴ Provet består av 36 frågor och varje fråga har tre alternativa svar där endast ett är rätt. Provdeltagaren får dock endast poäng på 32 av frågorna i provet, vilket beror på att man provar ut nya frågor i varje medborgarskapsprov. Svaren på utprovningsspörsmålen påverkar inte poängen. För att klara provet måste man få 24 poäng. Provtiden är max en timme. Av de som gjorde provet år 2019 fick 81 procent av de 6 244 deltagarna godkänt resultat.³⁵

Samhällskunskapsprovet består av 38 frågor. Varje fråga har tre alternativa svar och endast ett svar är rätt. För att bli godkänd måste provdeltagaren ha 29 rätta svar. Provtiden är max en timme. Provet kan göras på 27 olika språk och används bl.a. vid ansökningar om permanent uppehållstillstånd och ansökningar om medborgarskap. Det finns även möjlighet att göra provet genom uppläsning på ljudfil. Denna möjlighet erbjuds på tio olika språk. Om sökanden vill göra provet muntligt på ett språk som inte finns inläst på ljudfil eller med hjälp av en tolk så är det möjligt. Om provet ska användas för att styrka kunskaperna i en ansökan om medborgarskap måste provet dock ha gjorts på norska. År 2019 gjorde sammanlagt 19 708 personer samhällskunskapsprovet (på alla tillgängliga språk och sätt) och 76 procent av dem nådde godkänt resultat. För proven i bokmål och nynorsk som kan läggas till grund för medborgarskap var deltagarantalet 10 219 respektive 314 personer och godkännandenivån låg på 73 respektive 51 procent.³⁶ Av tabellen nedan framgår hur stor andel som uppnådde godkänt resultat i samhällskunskapsprovet i några av de språkgrupper som bedöms vara stora också i Sverige (resultaten i bokmål och nynorsk finns med som jämförande referens).

³³ Mejlsvar från Kompetanse Norge 2020-10-16.

³⁴ Kompetanse Norge (2020). *Provroslutat Statsborgerproven 2019*.

www.kompetans norge.no/nyheter/81-prosent-klarte-statsborgerproven-i-2019 [2020-05-01].

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Kompetanse Norge (2020). *Statistikkbanken*. www.status.vox.no/webview/index.jsp?catalog=http://status.dmvvox.local:80/obj/fCatalog/Catalog25&submode=catalog&language=no&mode=documentation&top=yes [2020-11-30].

Tabell 5.1 Tabell över andel godkända i samfunnskunskapsprøve 2018 och 2019

Språk	Deltagare 2018	Andel godkända (%)	Deltagare 2019	Andel godkända (%)
Arabiska	4 271	85	2 281	81
Dari	116	71	57	68
Engelska	770	90	787	89
Persiska	193	82	107	87
Ryska	151	97	106	100
Somaliska	309	66	178	68
Spanska	121	94	98	95
Tolk till modersmål	258	88	183	84
Bokmål	10 873	71	10 219	73
Nynorsk	247	58	314	53
Totalt	17 309	80	14 330	80

Källa: Kompetanse Norge Statistikkbanken.

Undantag från kravet på kunskaper

Undantag från språkravet kan medges för den som kan styrka att denne redan har tillräckliga kunskaper i norska eller samiska språket eller den som är allvarligt eller kroniskt sjuk. Undantag beviljas endast under exceptionella omständigheter och om det finns läkarintyg. Undantag kan också medges om kommunen tidigare har beviljat sökanden undantag från kravet på godkänt muntligt prov eller från kravet på undervisning i norska på grund av sjukdom.

Undantag från kravet på kunskaper i samhällskunskap kan göras för den som har läst samhällskunskap i grundskolan eller gymnasiet och har ett slutförlopp. Även den som har läst minst 10 poäng samhällskunskap på universitets- eller högskolenivå kan undantas. Andra skäl för undantag kan precis som när det gäller språkkunskaper vara om sökanden är allvarligt eller kroniskt sjuk. Även en kommuns beslut att bevilja en person undantag från kravet på undervisning i samhällsstudier eller kravet på godkänt test på grund av sjukdom kan fungera som grund. Utöver detta kan andra viktiga och allvarliga skäl som utgör exceptionella omständigheter också medge rätt till undantag. Skälen måste kunna styrkas.

5.3 Krav på kunskaper i språk och samhällskunskap i några andra europeiska länder

5.3.1 Österrike³⁷

Krav för medborgarskap

En ansökan om österrikiskt medborgarskap ska ges in till ansvarig myndighet i den delstat där sökanden är bosatt. Kostnaden för att ansöka om medborgarskap består av två delar, en federal och en delstatlig avgift. Den delstatliga avgiften varierar från delstat till delstat beroende på hur lagstiftningen ser ut, i vissa delstater kopplas avgiften t.ex. till sökandens inkomst. Den federala kostnaden var år 2018 1 115 € (cirka 12 300 SEK) och därutöver tillkom den delstatliga avgiften om mellan 150 € och 1 357 € (cirka 1 650–14 000 SEK). För barn är den totala ansökningskostnaden mellan 292 € och 458 € (cirka 3 200–5 050 SEK). År 2019 ansökte drygt 10 600 personer om österrikiskt medborgarskap.³⁸

Kriterierna för medborgarskap finns i Staatsbürgerschaftsgesetz (ungefär medborgarskapslagen). För medborgarskap genom s.k. diskretionärt beslut (Ermessensentscheidung) krävs som utgångspunkt att sökanden har tio års laglig och oavbruten bosättning i Österrike, varav fem år med permanent uppehållstillstånd. Sökanden får inte ha blivit dömd för brott eller vara föremål för en pågående straffrättslig åtgärd i landet eller utomlands. Sökanden får inte heller ha begått något allvarligt administrativt brott ("no severe administrative offences with special degree of unlawfulness"). Sökanden måste visa att denne har haft fasta och regelbundna inkomster (såsom lön, underhållsstöd, försäkringsersättningar etc.) under en genomsnittlig period av 36 månader för de sex åren närmast före ansökan. Överföringar av t.ex. familjebidrag och barnbidrag räknas som inkomst. Undantag från kravet på fast och regelbunden inkomst gäller dock för den som inte har inkomster på grund av orsaker som inte beror på den

³⁷ Information från Regeringskansliet i Österrike (2020). *Information om medborgarskap*. www.migration.gv.at/en/living-and-working-in-austria/integration-and-citizenship/citizenship/ [2020-11-30], Stern & Valchars (2013). *Country report: Austria*. EUDO Citizenship observatory. cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/60232/RSCAS_EUDO_CIT_2013_28.pdf?sequence=1&isAllowed=y [2020-05-01] och European University Institute (EUI) (2020). *Information om olika länders profiler*. www.globalcit.eu/country-profiles/ [2020-11-16].

³⁸ Eurostat (2020). *Statistik om förvärv av medborgarskap*. www.ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_acq/default/table?lang=en [2020-12-06].

enskilde själv såsom funktionshinder eller en permanent allvarlig sjukdom. Utöver vad som nu sagts krävs att sökanden har en positiv inställning till republiken Österrike och ett intygande om att denne inte utgör någon fara för allmän ordning och säkerhet. Vidare får det inte finnas något pågående ärende om återkallande av bosättning, något gällande beslut om förbud mot att bosätta sig eller återvända till landet eller ett utvisningsbeslut fattat av ett annat EES-land eller Schweiz. Det får inte heller ha fattats något beslut om vräkning under de senaste 12 månaderna. Sökanden får inte heller ha ett nära förhållande till en extremist- eller terrorgrupp. Sökandens förvärv av österrikiskt medborgarskap får inte innebära att de internationella förbindelserna för Republiken Österrike påverkas nämnvärt eller att landets intressen skadas. Utöver detta måste sökanden visa att denne har språkkunskaper i tyska samt grundläggande kunskaper om det demokratiska systemet och de fundamentala principer som följer av detta system liksom kunskaper om österrikisk historia och delstaternas historia.

Bevis på kunskaper i språk och samhällskunskap

När kravet på språkkunskaper infördes i Österrike angavs det inte på vilken nivå sökanden behövde kunna tyska för att beviljas medborgarskap. Om sökandens kunskaper var tillräckliga eller inte, bedömdes av myndigheterna bl.a. med beaktande av sökandens "livsomständigheter". Sedan år 2006 krävs testintyg från certifierade institutioner för att styrka kunskaperna. Inledningsvis var kravet GERS-nivå A1. År 2011 höjdes kravet till GERS-nivå B1.^{39 40}

Som bevis på kunskaper i tyska behöver sökanden ge in ett intyg om att denne har genomfört Integrationsöverenskommelsens modul 2.⁴¹ Integrationsöverenskommelsen syftar till att integrera lagligt bosatta tredjelandsmedborgare genom att se till att de får avancerade tyska språkkunskaper och kunskaper om det demokratiska systemet och

³⁹ Stern & Valchans (2013). *Country report: Austria*. EUDO Citizenship observatory. cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/60232/RSCAS_EUDO_CIT_2013_28.pdf?sequence=1&isAllowed=y [2020-05-01], s. 15.

⁴⁰ I Europarådet & ALTE (2020). *Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities*. Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants. rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb, s. 25 anges att GERS-nivån för att medges österrikiskt medborgarskap numera är B2.

⁴¹ "Module 2 of the Integration Agreement according to § 10 Abs. 2 IntG".

de grundläggande principerna i det systemet. Integrationsöverenskommelsen består av två moduler. Modul 1 är obligatorisk för att beviljas vissa uppehållstillstånd. Modul 2 är en förutsättning för att kunna beviljas ett längre uppehållstillstånd och för att kunna beviljas medborgarskap.

När det kommer till att styrka språkkunskaperna för medborgarskap kan sökanden ge in ett intyg eller bevis på sina kunskaper från olika anordnare. Modul 2 anses bl.a. genomförd om sökanden har uppnått GERS-nivå B1 i Austrian Integration Funds integrationsprov ("Integrationsprüfung B1"), eller ger in bevis på att denne klarat "Verein Österreichisches Sprachdiplom Deutsch" (ÖSD) på nivå B1 i integrationsprovet ("Integrationsprüfung B1") före den 30 maj 2021. Som bevis på att sökanden har kunskaper motsvarande modul 2 godtas även vissa andra intyg och betyg. Som exempel kan nämnas att sökanden kan visa att denne är inskriven vid en grundskola i enlighet med skolplikten eller att denne går i gymnasiet och kan styrka att denne studerar ämnet tyska. Även intyg på att sökanden har genomgått åtminstone fem år i skolan i enlighet med skolplikten och att denne har godkänt betyg i tyska eller har slutfört studier i tyska i årskurs 9 godtas. Vidare accepteras intyg på att sökanden har läst tyska på en tyskspråkig utländsk skola och intyg på att sökanden har varit inskriven vid en högskoleutbildning under minst två år där denne har studerat på tyska och tagit åtminstone 32 ECTS-poäng eller har slutfört sin utbildning på högskolan som bevis på språkkunskaper.⁴²

När det gäller bevis på sökandens kunskaper om det demokratiska systemet och österrikisk historia krävs ett intyg på att denne har genomfört ett skriftligt prov i dessa ämnen inför delstatsregeringen eller att denne har ett betyg i "Historia och samhällskunskap" från grundskolans åttonde klass. Samhällskunskapsprovet består av 18 flervalfrågor och provdeltagaren behöver nio rätta svar för att få godkänt på provet. Provet kan göras som mest fem gånger.⁴³ Sökanden kan inte överklaga ett beslut om att denne inte har klarat testet,

⁴² ECTS (European Credit Transfer System) är ett europeiskt beräknings- och studieöverföringssystem som används i europeiska länder. Ett års högskolestudier i Sverige ger 60 ECTS-poäng.

⁴³ Migration & Bevölkerung (2020). *Information om migration och befolkning i Österrike*. www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=060304 [2020-05-01].

utan endast klaga på ett avslag på ansökan om medborgarskap.⁴⁴ Enligt uppgift ligger andelen godkända på provet över 90 procent.⁴⁵

Undantag från kravet på kunskaper

Generellt görs undantag från språk- och samhällskunskapskraven för minderåriga under 14 år och personer vars psykiska eller fysiska hälsa är dålig. Särskilt nämns tal- och hörselnedsättningar. När det gäller språkkunskaper undantas även den som har tyska som modersmål eller är minderårig och går i österrikisk skola, eller ännu inte omfattas av skolplikt, från kravet. Minderåriga i österrikisk skola undantas också från kravet på kunskaper om det demokratiska systemet m.m.

5.3.2 Förenade kungariket⁴⁶

Krav för medborgarskap

En ansökan om medborgarskap ges in till Home Office (ungefär inrikesdepartementet på svenska) och kostar 1,330 £ (cirka 16 100 SEK). År 2018 ansökte 147 000 personer om medborgarskap i Förenade kungariket att jämföra med 175 000 personer år 2019.⁴⁷ Kriterierna för medborgarskap genom naturalisation är följande. Sökanden ska ha varit bosatt i landet minst fem år på dagen före ansökans ingivande samt ha haft permanent uppehållstillstånd ("permanent residence" status, "settled EU status" eller indefinite leave to remain) i minst 12 månader innan ansökan gavs in. Sökanden ska ha ett hederligt levnadssätt (good character) samt ha för avsikt att ha sin huvudsakliga bostad i landet och fortsätta att bo där, eller arbeta för landet. Sökanden ska också avge en trohetsed vid en medborgarskaps-ceremoni. Sökanden måste också visa att denne har tillräckliga kun-

⁴⁴ Stern & Valchars (2013). *Country report: Austria*. EUDO Citizenship observatory., s. 11. admus.eui.eu/bitstream/handle/1814/60232/RSCAS_EUDO_CIT_2013_28.pdf?sequence=1&isAllowed=y [2020-05-01].

⁴⁵ Die Presse (2014). *Resultat medborgarskapsprov i Österrike*. www.diepresse.com/1564726/staatsburgerschaftstest-nur-drei-prozent-fallen-durch [2020-05-01].

⁴⁶ Regeringskansliet i Förenade kungariket (2020). *Information om medborgarskap*. www.gov.uk/browse/citizenship/citizenship [2020-11-16].

⁴⁷ Regeringskansliet i Förenade kungariket (2019). *Nationell statistik Hur många fortsätter att bo i Storbritannien?*. www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-year-ending-june-2019/how-many-people-continue-their-stay-in-the-uk [2020-12-06].

skaper i ett av landets språk (engelska, walesiska eller gaeliska) och tillräckliga kunskaper om livet i Förenade kungariket.⁴⁸

Bevis på kunskaper i språk och samhällskunskap

Kravet på språkkunskaper gäller för den som är över 18 år. Till stöd för att kravet är uppfyllt kan sökanden ge in intyg på att denne kan engelska på GERS-nivå B1 eller högre, att denne har en engelsk examen eller har forskat på engelska. Även godkänt resultat på ett erkänt engelskprov från ett godkänt testcenter kan styrka språkkunskaperna. Som exempel godtas t.ex. ESOL (English for Speakers of Other Languages) om provet gjorts på ett testcenter som finns angivet på en lista över certifierade/godkända center. Vidare godtas en sökandes examen eller forskarutbildning som skett på engelska. Sökanden får använda ett äldre intyg om GERS-nivå B1 till stöd för sina språkkunskaper om intyget accepterades när sökanden ansökte om uppehållstillstånd.⁴⁹ Andra intyg, examensbevis etc. än de som anges såsom t.ex. GCSEs, A levels eller NVQ:s (National Vocational Qualifications) godtas inte.

Vad gäller kunskaper om livet i Förenade kungariket finns det ett prov i samhällskunskap. Det består av 24 flervalfrågor om brittiska traditioner och seder, brittisk historia samt de lagar och politiska system som landet styrs av. För godkänt krävs 75 procent rätta svar. Det finns inga begränsningar i antalet gånger man kan göra provet för att få godkänt. Frågorna baseras på en officiell handbok med titeln "Life in the UK".⁵⁰ Boken finns i flera olika format. År 2020 kostade handboken i bokform 12,99 £ (cirka 150 SEK).⁵¹

De officiella frågorna publiceras inte, vilket innebär att sökandena inte i förväg kan veta vilka frågor som kommer att ställas. Det går dock att öva på exempelfrågor via internet. Frågorna vid provtillfället slumpas fram av en dator och provdeltagaren har 45 minuter på sig att göra provet. Kostnaden för provet är 50 £ (cirka 600 SEK) och det går att

⁴⁸ Vad som anges om engelska i texten om Förenade kungariket omfattar också walesiska och gaeliska.

⁴⁹ Regeringskansliet i Förenade kungariket (2020). *Information om krav på kunskaper i engelska för förvärv av medborgarskap*. www.gov.uk/english-language/degrees-in-english [2020-11-16].

⁵⁰ Regeringskansliet i Förenade kungariket (2020). *Information om Life in the UK Test*. www.gov.uk/life-in-the-uk-test [2020-11-16].

⁵¹ Regeringskansliet i Förenade kungariket (2020). *Information om Life in the UK book*. www.officiallifeintheuk.co.uk/shop [2020-12-10].

göra provet på mer än 30 testcenter runtom i landet. Sökanden väljer själv var och bokar online. Godkänt provresultat behövs såväl för att söka medborgarskap som för att bosätta sig i Förenade kungariket ("ILR indefinite leave to remain). År 2018/2019 genomfördes 170 986 test varav 82 procent uppnådde godkänt resultat.⁵² Den som klarat provet vid ansökan om att bosätta sig i Förenade kungariket behöver inte göra om provet vid ansökan om medborgarskap.⁵³

Undantag från kravet på kunskaper

Undantag från språkkunskapskravet kan göras för den som är 65 år eller äldre liksom den som har en långvarig fysisk eller psykisk funktionsnedsättning. Undantag görs också för personer med medborgarskap i vissa länder. Bland de länder vars medborgare undantas från kravet finns bl.a. Australien, Kanada, Jamaica, Nya Zeeland, Irland, Trinidad och Tobago samt USA. Den som åberopar undantag på grund av funktionsnedsättning ska styrka detta med ett läkarintyg. Inga andra undantag medges.

När det gäller provet för att pröva sökandens kunskaper om det brittiska samhället finns möjlighet att göra undantag för den som är under 18 år och den som har fyllt 65 år, den som tidigare har klarat provet, t.ex. i samband med ansökan om bosättning i Förenade kungariket, och den som har ett nedsatt fysiskt eller psykiskt tillstånd av icke-övergående natur (long term) som styrks av ett läkarintyg. För den som har en funktionsnedsättning finns möjlighet att begära anpassning eller stöd för genomförandet av provet.

⁵² Cheshire Live (2019). *Många människor misslyckas på medborgarskapsprovet varje år*. www.cheshire-live.co.uk/news/chester-cheshire-news/high-numbers-failing-british-citizenship-16745059 [2020-08-26].

⁵³ Regeringskansliet i Förenade kungariket (2020). *Information om Life in the UK Test*. www.gov.uk/life-in-the-uk-test [2020-11-16].

5.3.3 Nederländerna⁵⁴

Krav för medborgarskap

Kraven för förvärv av medborgarskap genom naturalisation finns i Rijkswet op het Nederlandschap (ungefär lagen om nederländsk nationalitet). Kostnaden för att ansöka är 901 € (cirka 9 900 SEK) för en enskild person eller 670 € (cirka 7 350 SEK) om personen är statslös eller har beviljats uppehållstillstånd på asylgrund. Om man ansöker som ett par är kostnaden lägre.⁵⁵ Antalet ansökningar åren 2018 och 2019 var cirka 26 000 respektive 44 400.⁵⁶ En sökande som uppfyller kraven får bifall till sin ansökan om det inte finns några andra skäl mot att bevilja medborgarskap. En ansökan om medborgarskap genom naturalisation ska ges in till kommunen där sökanden är folkbokförd. Kommunen lämnar sedan en rekommendation i samband med att ansökan lämnas över till De Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) (ungefär Migrationsverket) för beslut. Följande kriterier ställs upp. Sökanden ska vara över 18 år och vara bosatt i Nederländerna sedan minst fem år med ett giltigt permanent uppehållstillstånd. Från kravet på fem års bosättning görs undantag för vissa personkategorier, t.ex. för en sökande som är gift eller sammanboende med en nederländsk medborgare. Vid ansökningstillfället ska det inte finnas några pågående straffrättsliga processer mot sökanden i Nederländerna eller utomlands. Sökanden ska inte heller under något av de fem senaste åren före ansökan ha blivit dömd för ett brott i Nederländerna eller utomlands. Sökanden måste avsäga sig sitt gamla medborgarskap och avge en solidaritetsförklaring genom att vid en ceremoni bl.a. svära att respektera den konstitutionella ordningen i Nederländerna och troget fullgöra sina skyldigheter som medborgare i landet. Vidare ska sökanden vara tillräckligt integrerad i det nederländska samhället. Sökanden visar detta genom en examen i civil integration (inburgeringsexamen) som består av två delar: språkkunskaper (läsa, skriva, lyssna och tala på GERS-nivå A2) respektive kunskaper i samhällskunskap (det nederländska samhället och den nederländska arbetsmarknaden).

⁵⁴ Information från Justitie- och säkerhetsdepartementet i Nederländerna (2020). *Information om medborgarskap*. www.ind.nl/en/dutch-citizenship/Pages/Naturalisation.aspx [2020-11-12].

⁵⁵ Justitie- och säkerhetsdepartementet i Nederländerna (2020). *Information om avgifter för ansökan om medborgarskap*. www.ind.nl/en/Pages/Costs.aspx [2020-11-13].

⁵⁶ Justitie- och säkerhetsdepartementet i Nederländerna (2020). *Årlig rapport 2019*. <https://ind.nl/en/news/pages/annual-report-2019-number-of-applications-increases-sharply.aspx> [2020-12-06].

Bevis på kunskaper i språk och samhällskunskap och utbildning⁵⁷

För medborgarskap krävs alltså en integrationsexamen, som kan sägas vara den avslutande delen av en integrationsutbildning. Den som omfattas av en skyldighet att integreras får ett brev från DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs) (Utbildningsimplementeringskontoret). Av brevet framgår startdatumet för sökandens integrationsperiod. Sökanden har tre år på sig från startdatumet att ta sin examen.

Utbildningen består av undervisning i nederländska på GERS-nivå A2 och undervisning i hur det är att leva och bo i Nederländerna. För att få göra proven i integrationsexamen är det inte nödvändigt att man har genomgått utbildningen, såvida man inte tillhör en personkategori som har en skyldighet att genomgå den. Eftersom integrationsexamen kan tenteras av kan man förbereda sig genom att studera på egen hand eller frivilligt registrera sig på integrationsutbildningen eller en kurs i t.ex. Nederländska som andra språk (NT2) eller en läskunnighetskurs. DUO tillhandahåller inget studiematerial men det finns prov att öva på. Kostnaden för själva integrationsutbildningen betalas av den enskilde och den varierar beroende på vilken skola som arrangerar utbildningen. Kostnaderna för delproven i den civila integrationsexamen är däremot desamma överallt. De kostar 40 € för delprovet i samhällskunskap och 40 € för delprovet i orientering i den nederländska arbetsmarknaden, 50 € för vart och ett av delproven att läsa, skriva och lyssna och 60 € för delprovet att tala, dvs. totalt 290 € (cirka 3 200 SEK). Deltagaren kan välja att själv betala för utbildningen och/eller examen eller låna pengar från DUO. Utöver nu nämnda kostnader tillkommer 150 € (cirka 1 650 SEK) för ett s.k. deltagandebevis i integrationsutbildningen. Flyktingar behöver dock inte betala den sistnämnda summan. Den som inte uppnår godkänt resultat i en eller flera av provdelarna av integrationsexamen har ingen möjlighet att överklaga resultatet.

Om sökanden inte har tagit sin examen inom den föreskrivna tiden om tre år får denne betala böter. Därefter har sökanden ytterligare två år på sig att ta examen. Böterna beräknas utifrån hur många

⁵⁷ Information från Justitie- och säkerhetsdepartementet i Nederländerna (2020). *Information om samhällskunskapsprov*. www.ind.nl/en/Pages/Integration-in-the-netherlands.aspx#Civic-integration-for-naturalisation och Utbildningsdepartementet i Nederländerna (2020). *Information om integration och medborgarskap*. www.inburgeren.nl/en/integration-in-the-netherlands/ samt Administrative Committee to Coordinate English Speaking Services – ACCESS (2020). *Information om medborgarskap i Nederländerna*. <https://access-nl.org/about-access/> [2020-11-12].

timmar som sökanden har studerat på en certifierad skola, hur ofta sökanden har försökt att klara de olika delarna i examen och hur många delar som sökanden har fått godkänt i. Böterna ligger i intervallet 0 € till och med 1 250 € (cirka 0–13 750 SEK). Från de angivna beloppen kan avdrag göras med 20 procent för varje delprov i examen som sökanden har fått godkänt i. Av de flyktingar som fick uppehållstillstånd i Nederländerna år 2014 och som omfattades av ett krav på integrering hade 58 procent tagit en integrationsexamen den 1 oktober 2018. 40 procent av de som inte hade tagit en examen hade antingen fått en förlängd integreringsperiod eller beviljats undantag.⁵⁸

Den som på annat sätt kan visa tillräckliga kunskaper behöver inte ta en civil integrationsexamen. Ett sådant annat sätt är att ge in intyg på att man har gått i skolan i Nederländerna, eller på att man har en viss examen från t.ex. ett nederländskt universitet. Även ett godkänt resultat i State Exam Dutch (NT-2) på nivå I eller II likställs med integrationsexamen. Detsamma gäller den som har ett undantagsbeslut från kommunen som baseras på att sökanden redan har tillräckliga kunskaper. Likaså kan den som har bott i den europeiska delen av Nederländerna under åtta år i skolåldern undantas, liksom den som har ett belgiskt examensbevis och kan visa att undervisningen skedde på nederländska.

Undantag från kravet på kunskaper och utbildning

Permanent funktionsnedsättning

Allvarliga permanenta fysiska problem såsom dövhet, blindhet och dövstumhet eller allvarliga psykiska hälsobegränsningar kan utgöra skäl för undantag från integrationsexamen.

För att visa på sådana skäl är läkarintyg inte tillräckligt. Det krävs i stället att sökanden genomgår en läkarundersökning av en medicinsk rådgivare utsedd av Social- och arbetsmarknadsministern. Även intyg från DUO eller kommunen som visar att sökanden av psykologiska eller fysiska funktionsnedsättningar eller på grund av en psykisk sjukdom är permanent oförmögen att klara delproven i den civila integrationsexamen kan användas som underlag för att styrka att undantag ska medges.

⁵⁸ Cbs (2019). *6 in 10 status holders pass civic integration exam*. www.cbs.nl/en-gb/news/2019/16/6-in-10-status-holders-pass-civic-integration-exam [2020-11-12].

*Andra skäl*⁵⁹

Sökanden kan styrka att det finns anledning att göra undantag på grund av andra skäl t.ex. genom att ge in ett beslut eller intyg från Social- och arbetsmarknadsministern eller DUO enligt vilket sökanden ska undantas från kraven på integration på grund av att denne har gjort tillräckliga insatser, men inte rimligen kan förväntas att klara av integrationsutbildningen. Sökanden kan få ett sådant intyg när denne har gjort tillräckliga försök att klara av integrationsexamen. Följande krav ställs upp. Om sökanden har anvisats till integrationsutbildning ska denne ha gått minst 600 timmar. Timmarna kan vara en kombination av integrationskurs och nederländska som andraspråk. Skolan ska vara godkänd av myndigheterna. Sökanden ska ha försökt att klara alla delprov minst fyra gånger och högst två av gångerna får ha varit provet i nederländska som andraspråk. För en sökande som har anvisats till en läskunnighetsutbildning krävs också att denne har gått på undervisning i minst 600 timmar för att undantag ska kunna aktualiseras. Minst 300 av timmarna måste vara en läskunnighetskurs, resterande timmar kan vara en integrationskurs men endast om läskunnighetskursen påbörjades innan integrationskursen. Sökandens skola ska vara angiven på lista över certifierade skolor och sökanden måste i sådana fall visa vad denne har lärt sig genom att göra ett prov hos DUO för att undantag ska bli aktuellt. Provet kostar 150 € (cirka 1 650 SEK).

5.4 Hur ser det ut i Nordamerika?

5.4.1 USA⁶⁰

Naturalisationsprocessen handläggs i USA av US Citizenship and Immigration Services (USCIS) (ungefär Migrationsverket), som är en del av the Department of Homeland Security (ungefär Inrikes-

⁵⁹ Utbildningsdepartementet i Nederländerna (2020). *Information om integration och medborgarskap*. www.inburgeren.nl/en/integration-in-the-netherlands/ [2020-11-12].

⁶⁰ Migrations- och medborgarskapsmyndigheten i USA (2020). *Information om medborgarskap och naturalisation*. www.uscis.gov/us-citizenship/citizenship-through-naturalization [2020-11-12]. Migrations- och medborgarskapsmyndigheten i USA (2020). *Information om test i engelska och samhällskunskap för förvärv av medborgarskap*. www.uscis.gov/policy-manual/volume-12-part-e-chapter-2 [2020-11-12] och Spiro (2015). *Country report: United States of America*. EUDO Citizenship observatory. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/36498/EUDO_CIT_CR_2015_13_USA.pdf?sequence=1&isAllowed=y [2020-05-01], s. 15.

departementet). Antalet ansökningar var åren 2018 och 2019 cirka 837 000 respektive 830 000.⁶¹ En ansökan om naturalisation kostar 725 USD (cirka 7 350 SEK). Enligt USA:s Nationality Act (ungefär medborgarskapslagen) så krävs för naturalisation att sökanden haft ett s.k. green card (uppehållstillstånd) i fem år.⁶² Undantag från denna tidsfrist finns, en sökande som är gift med en amerikansk medborgare behöver t.ex. endast ha haft uppehållstillstånd i tre år. Utöver detta krävs att sökanden har fyllt 18 år vid ansökningstidpunkten och att denne är bosatt inom staten eller en bosättningsort som myndigheten (USCIS) har jurisdiktion över i minst tre månader före ansökan. Vidare ska sökanden ha bott regelbundet i USA som green card-innehavare i minst fem år före ansökan, ha varit fysiskt närvarande i USA i minst 30 månader under de fem åren och vara bosatt i USA under handläggningen av ansökan. Sökanden ska också vara en person med god moralisk karaktär i enlighet med principerna i USA:s konstitution samt ha förståelse och engagemang för konstitutionen/lag och ordning i USA. Slutligen ska sökanden kunna läsa, skriva och tala engelska och ha kunskaper om och förståelse för USA:s historia och styre.

Bevis på kunskaper i språk och samhällskunskap

För att visa att sökanden har kunskaper i engelska och om USA:s historia och styre krävs godkänt resultat i tester i språk och samhällskunskap som sökanden får genomföra i samband med ansökan om medborgarskap. Sökandens kunskaper bedöms vid ett prov inför en handläggande tjänsteman hos USCIS. Även kunskaper i samhällskunskap testas genom ett prov. Sökanden har två försök på sig att klara proven, vid examinationen av en tjänsteman eller vid den andra handläggningsintervjun. Om sökanden begär det kan USCIS hålla en slags förhandling om sökandens provresultat. Handläggande tjänsteman måste då tillhandahålla de delar av proven där sökanden inte godkändes. USCIS avslår ansökan om medborgarskap om sökanden inte når godkänt i båda delarna. Den vanligaste grunden för avslag på ansökan om naturalisering är sökandens oförmåga att nå upp till kra-

⁶¹ Homeland Security (2020). Annual Flow Report 2019. *U.S. Naturalizations: 2019*. www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2019/naturalizations_2019.pdf [2020-12-06].

⁶² Se sektion 312 i Nationality Act.

ven på engelskkunskaper. När det gäller språkkunskaper ska sökanden visa att denne har en förmåga att läsa, skriva, tala och förstå ord i vardaglig kontext. Vardaglig kontext innebär att sökanden ska kunna kommunicera begripligt och relevant med enkla ord och grammatik. Fel i uttal, meningsbyggnad, stavning och avsaknad av full förståelse av vissa ord, fraser eller meningar godtas. För att klara testet krävs således inte att sökanden är flytande i engelska. Läs- och skrivkraven anses uppfyllda om sökanden kan läsa och skriva enkla ord och fraser på ett sådant sätt att det utgör ett rimligt test av dennes kunskaper utan att extraordinära eller orimliga krav ställs på sökanden. Under testet kan sökanden be att ord eller meningar upprepas eller omformuleras. Provtjänstemannen har en skyldighet att upprepa och omformulera frågorna till dess att denne är nöjd med att sökanden antingen helt har förstått frågan eller att sökanden inte förstår engelska.

Vid tal- eller muntlighetsprovet ska tjänstemannen bedöma sökandens förmåga att tala och förstå engelska grundat på sökandens förmåga att svara på frågor som normalt ingår i handläggningen av medborgarskapsansökan. Frågorna ska vara kopplade till uppfyllandet av kriterierna för medborgarskap och inkludera frågor som finns i ansökningsformuläret. Tjänstemannen ska upprepa och formulera om frågorna till dess att denne känner sig nöjd med att sökanden förstår frågorna eller att sökanden inte kan engelska. För att klara provet måste sökanden visa en allmän förståelse för frågorna och kunna svara på dem på ett relevant sätt. Om sökanden inte förstår tillräckligt mycket engelska för att kunna avge en ed eller inte kan svara på frågorna som finns i ansökningsformuläret är sökanden inte godkänd.

Läsprovet görs inför en tjänsteman och denne använder standardiserade prov. Det krävs att sökanden kan läsa en av tre meningar som presenteras för denne utan långa pauser och på ett sådant sätt att innebörden av meningen framgår och tjänstemannen förstår meningen. Så fort sökanden har läst en av de tre meningarna rätt upphör provet. Rent allmänt måste sökanden läsa alla ord, men om denne utlämnar korta ord eller gör uttals- eller intonationsfel är detta inte grund för underkänt såvida felet inte påverkar innebörden. Sökanden underkänns om denne utelämnar ett viktigt ord eller byter ut ord eller t.ex. gör långa pauser under tiden som meningen läses eller gör uttals- eller intonationsfel i en sådan omfattning att det inte går att förstå meningen.

När det gäller skriftliga kunskaper måste sökanden kunna skriva en av tre meningar på ett sätt som tjänstemannen förstår. Tjänstemannen dikterar meningen för sökanden från standardiserade prov/formulär. Sökanden får inte förkorta något ord. Så fort sökanden har skrivit en mening på ett sätt som tjänstemannen förstår, upphör provet. Sökanden godkänns om denne förmår förmedla innebörden i en av de tre meningarna. Sökanden blir inte underkänd på grund av felaktig stavning, felaktig användning av stor eller liten bokstav eller avsaknad av punkt, såvida inte felet påverkar innebörden av meningen och tjänstemannen inte kan förstå den. Sökanden är däremot inte godkänd om denne gör fel i sådan omfattning att det inte går att förstå innebörden av meningen. Sökanden måste också visa kunskap och förståelse för grundläggande historia, principer och styre i USA. Sökandens kunskaper i samhällskunskap testas genom att en examinerande tjänsteman ställer tio frågor från en officiellt tillgänglig lista med 100 exempelfrågor. Frågorna kan t.ex. vara "Vad heter USA:s vice president?", "Hur många domare sitter i Högsta domstolen?", "Vem var USA:s första president?" och "Vilket hav ligger på USA:s östkust?". Sökanden har möjlighet att läsa in sig på frågorna med hjälp av en bok eller studiefrågor som finns på USCIS hemsida på olika språk såsom t.ex. spanska, kinesiska och koreanska. Det går också att t.ex. lyssna på exempelfrågor.⁶³

För att sökanden ska få godkänt resultat måste denne svara rätt på minst sex av de tio frågorna från de standardfrågor som tjänstemännen har tillgång till. Provet görs muntligt. Så fort sökanden har gett sex rätta svar avslutas provet. Sökanden klarar provet om denne ger rätt svar eller en alternativ mening av det rätta svaret i sex av tio frågor.

Vid valet av ämne, formulering av frågor och bedömning av svar ska tjänstemannen ta vederbörlig hänsyn till sökandens ålder, bakgrund, bosättningsstid i landet och vilka möjligheter och försök som sökande har gjort för att tillägna sig kunskaper.

⁶³ Migrations- och medborgarskapsmyndigheten i USA (2020). *Information om studiematerial för test i engelska och samhällskunskap för förvärv av medborgarskap*. www.uscis.gov/citizenship/find-study-materials-and-resources/study-for-the-test [2020-11-12].

Undantag från kravet på kunskaper

Äldre personer som bott länge i landet kan undantas från språkkravet. Undantagsmöjligheterna omfattar personer som är över 50 år och som har bott i landet i minst 20 år, de som är minst 55 år och som har bott minst 15 år i landet liksom personer som är över 65 år och som har bott i landet i minst 20 år. När det sedan gäller kunskaper i samhällskunskap kan de två förstnämnda personkategorierna göra samhällskunskapstestet på valfritt språk med hjälp av en tolk. De sökande som är över 65 år och som har bott i landet i minst 20 år ges särskild hänsyn genom att de endast behöver besvara frågor från ett standardiserat prov som endast innehåller 20 speciellt utvalda frågor från listan av 100 frågor. Även dessa personer kan välja att göra provet på valfritt språk och med hjälp av en tolk.

En sökande som har fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar kan undantas från såväl språk- som samhällskunskapskravet. Vid åberopande av detta undantag ska sökande ge in ett särskilt formulär.

5.4.2 Kanada⁶⁴

Krav för medborgarskap

En ansökan om kanadensiskt medborgarskap handläggs och beslutas av Immigration, Refugees and Citizenship Canada (ungefär Migrationsverket). Kostnaden för att ansöka är 630 CAD (cirka 4 550 SEK) för en vuxen och 100 CAD (cirka 700 SEK) för barn. Kriterierna för att bli kanadensisk medborgare är följande. Sökanden måste ha permanent uppehållstillstånd, ha bott i Kanada under tre av de senaste fem åren, ha lämnat in sin skattedeklaration/betalat skatt och ha uppnått godkänt resultat i ett prov i samhällskunskap samt ha bevis för sina språkkunskaper. Ytterligare eller andra kriterier ställs upp för bl.a. minderåriga, personer som är gifta med kanadensiska medborgare och personer som tidigare har haft kanadensiskt medborgarskap. Sökanden får inte vara föremål för en invandrings- eller bedrägeriutredning. Sökanden får inte heller ha blivit beordrad att lämna landet eller ha missat att uppfylla krav som är kopplade till uppehållstillståndet, t.ex. krav på att genomgå läkarundersökning.

⁶⁴ Information från Regeringskansliet i Kanada (2020). *Information om medborgarskapsansökan*. www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/canadian-citizenship/become-canadian-citizen.html [2020-11-12].

I anslutning till att sökanden har genomfört samhällskunskapsprovet får denne göra en intervju med en tjänsteman under vilken sökanden får ta del av sitt provresultat. Under intervjun kontrolleras även språkkunskaperna för den sökande som är mellan 18 och 54 år samtidigt som sökandens ansökan och originaldokument verifieras och tjänstemannen ställer eventuella ytterligare frågor som finns om ansökan för att säkerställa att sökanden uppfyller alla krav.

Bevis på kunskaper i språk och samhällskunskap

En sökande som är mellan 12 och 54 år när denne ansöker om medborgarskap måste kunna visa att denne kan tala och förstå något av Kanadas officiella språk, engelska eller franska, på en viss nivå. Språkkunskaperna bedöms på två sätt. Dels genom en granskning av de intyg eller bevis som sökanden skickar med sin ansökan och som visar vilka kunskaper denne har, dels genom hur väl sökanden kommunicerar med handläggande tjänsteman eller tjänstemän under handläggningsförfarandet och, om det bedöms nödvändigt, vid ett särskilt möte med en tjänsteman i syfte att bedöma sökandens språknivå.

Vad gäller vilket eller vilka intyg och vilken språknivå sökanden måste ha uppnått kan följande noteras. Som utgångspunkt gäller att sökanden måste visa att denne når upp till minst nivå L4 på ett prov benämnt CLB (Canadian Language Benchmark). L4 bedöms motsvara GERS-nivå A2.⁶⁵ Fram till början av 2010-talet bedömdes sökandens språkkunskaper genom samhällskunskapsprovet och genom dennes interaktionsförmåga med tjänstemännen på handläggande myndighet. På språknivå L4 ska personen kunna delta i korta vardagliga konversationer om kända ämnen, förstå enkla instruktioner, frågor och anvisningar, använda grundläggande grammatik däri inkluderat enkla strukturer och former. Nivån innebär också att personen känner till tillräckligt många vanliga ord och fraser för att svara på frågor och uttrycka sig själv. Utöver CLB kan examina/certifikat, diplom och andra provresultat godtas som bevis på språkkunskaperna. En person som t.ex. studerat på engelska eller franska på ett gymnasium eller en högskola utanför Kanada kan visa sina kunskaper genom ett examensbevis eller diplom från utbildningen. Av

⁶⁵ North & Piccard (2018). *Aligning the Canadian Language Benchmarks (CLB) to the Common European Framework of Reference (CEFR)*. www.language.ca/wp-content/uploads/2019/01/Aligning-the-CLB-and-CEFR.pdf.

handlingen eller bifogat intyg ska framgå att utbildningsspråket var engelska eller franska.

Den som är mellan 18 och 54 år omfattas också av kravet på samhällskunskapsprov och behöver besvara frågor om rättigheter och skyldigheter för kanadensare och om Kanadas historia, geografi, ekonomi, politiska ledning, lagar och symboler. Provet består av 20 frågor av flervalnsnatur, eller påståenden om rätt och fel. Provet ges på engelska eller franska och tar 30 minuter. Sökandens kunskaper i engelska eller franska bedöms inte under detta prov. Provet är som utgångspunkt skriftligt men om sökanden t.ex. har svårt att läsa och skriva på engelska eller franska kan denne få göra ett muntligt prov. En sökande som t.ex. sitter i rullstol eller har behov av teckenspråkstolk, personlig assistent, blindhund, studiematerial i blindskrift eller extra stora bokstäver får kontakta anordnaren i förväg för hjälp med anpassningar och stöd. För att få godkänt krävs att sökanden har lämnat 15 rätta svar (dvs. 75 procent).

Om sökanden inte klarar sitt första skriftliga prov men uppfyller de andra kraven för medborgarskap kommer denne att kallas till ett nytt prov. Om sökanden inte heller klarar det andra provet kommer sökanden att kallas till en utfrågning med en tjänsteman. En utfrågning varar mellan 30 och 90 minuter och kan äga rum ansikte mot ansikte eller via videokonferens. En utfrågning kan användas för att bedöma ett eller flera krav för medborgarskap t.ex. sökandens kunskaper om det kanadensiska samhället, men också dennes språkkunskaper. Om sökanden misslyckas med samhällskunskapsprovet tre gånger avslås ansökan. Sökanden har möjlighet att ansöka om medborgarskap igen efter detta.

Samhällskunskapsprovet är baserat på den officiella studiehandboken för medborgarskap ”Discover Canada”. Studiehandboken om medborgarskap är gratis och finns i flera olika format såsom online, MP3, PDF, e-bok.

Undantag från kravet på kunskaper

Den som har fyllt 55 år behöver inte göra samhällskunskapsprovet, men måste gå på en intervju. Detsamma gäller för minderåriga mellan 14 och 17 år som ansöker ensamma, dvs. att det inte finns någon förälder som ansöker om medborgarskap samtidigt som barnet. Dessa

barn behöver inte göra något prov, men ska som utgångspunkt gå på en intervju. Övriga minderåriga behöver inte göra samhällskunskapsprovet och behöver som huvudregel inte heller gå på intervju. För att en minderårig ska behöva gå på en intervju krävs att det finns specifika frågor att reda ut.

5.5 Sammanfattning

Som framgår ovan så förekommer språk- och samhällskunskapskrav i flera länder. Systemen i länderna skiljer sig dock åt, bl.a. vad gäller språknivå. I de europeiska länderna som presenteras ovan varierar kravet på språkkunskaper mellan GERS-nivå A1, A2, B1 och B2. Island, Norge och Nederländerna tillhör de länder som ställer lägst krav på språknivå för medborgarskap (A1–A2), medan Danmark och numera även Österrike ställer högst krav (B2). Däremellan ligger Finland, Island och Förenade kungariket i vilka kravet ligger på B1-nivå. Det är också värt att notera att Norge är det enda land som endast kräver muntliga språkkunskaper (tal). Samtliga andra nämnda länder i detta kapitel (däri inkluderat Kanada och USA) vill ha bevis för att de blivande medborgarna har språkkunskaper i samtliga förmågor och färdigheter (tala, höra, läsa och skriva). När det gäller nordiska medborgare som söker medborgarskap i Danmark eller Norge kan språkkunskaperna för svensk- och norsk-/dansktalande styrkas genom ingivande av intyg på avgångsbetyg från en svensk, norsk eller dansk grundskola. Svenska, norska och danska medborgare behöver således inte göra något språkprov om de har sådana betyg.

När det gäller kostnaderna för språkproven så varierar de mellan 300 och 2 550 kronor i de europeiska länderna. Uppgift om kostnaderna för Kanada och USA har inte kunnat tas fram.

Vad gäller krav på kunskap i samhällskunskap för förvärv av medborgarskap noteras att samtliga länder ovan utom Finland och Island ställer upp krav på kunskaper i samhällskunskap. Proven i samhällskunskap ges på ”medborgarskapslandets” officiella språk och de baseras för samtliga länder på en bok eller annat officiellt studie- eller frågematerial som sökanden får läsa in sig på inför provet. Proven består i alla länderna av ett varierande antal flervalsfrågor, utom i USA där kunskaperna testas vid en intervju med en tjänsteman vid USCIS. Danmark och Österrike genomför proven på papper, medan Förenade

kungariket, Nederländerna och Norge genomför dem digitalt. I samtliga länder verkar det vara möjligt att göra om provet om man inte lyckas första gången, med undantag från Österrike där det verkar som att sökanden endast får fem försök på sig att klara provet. Det finns således både likheter och skillnader mellan länderna.

Kostnaden för ett samhällskunskapsprov ligger från 280 kronor till strax över 2 000 kronor för de länder som utredningen kunnat få uppgifter om.

När det gäller möjligheten att göra undantag från språkkravet noteras att de allra flesta länderna ställer krav på kunskaper för personer mellan 18 och 65 år. Kanada och USA skiljer sig något från övriga länder i och med att de har olika lättnader för personer över 50, 55 eller 65 år. I Norge gäller kraven upp till 67 års ålder. Vidare kan noteras att det antingen inte alls ställs krav på kunskaper i språk och samhällskunskap för minderåriga och/eller barn i skolpliktig ålder, alternativt att de ombeds styrka sina kunskaper genom intyg från skolan (Danmark) eller genom en intervju (ensamsökande barn i åldern 14–17 år i Kanada). Genomgående kan också personer med fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar undantas från kraven, under förutsättning att det finns medicinska intyg som styrker detta. Att en person har en funktionsnedsättning innebär dock inte per automatik att sökanden inte behöver uppfylla kraven, utan en prövning synes göras i varje enskilt fall. I Danmark krävs dessutom intyg som styrker att sökanden nått så höga kunskaper som bedöms möjligt för denne innan det är möjligt att beviljas undantag medan en sökande i Nederländerna, utöver läkarintyg, behöver ha intyg på att denne inte rimligen kan antas nå en integrationsexamen utifrån sina förutsättningar.

Sammanfattningsvis finns således grundläggande likheter i det att det ställs krav på kunskaper i språk och samhällskunskap för förvärv av medborgarskap. Många länder genomför också digitala samhällskunskapsprov bestående av flervalsfrågor och medger sökanden att göra om provet om denne inte klarar det. Men det finns också skillnader bl.a. vad gäller språknivå och kostnader för proven.

För att åskådliggöra vissa likheter och olikheter i språk- och samhällskunskapsdelarna i Europa finns en sammanställning i tabellen nedan.

Tabell 5.2 Jämförelse av språk- och samhällskunskapskriterier i Europa

Kriterier/ Land	DK	FI	IS	NO	UK	NL	AT
<i>Språkkunskap</i>							
Språkkrav:	JA	JA	JA	JA	JA	JA	JA
– läsa	X	X	X	–	X	X	X
– skriva	X	X	X	–	X	X	X
– tala	X	X	X	X	X	X	X
– höra	X	X	X	–	X	X	X
Provtyp	Papper			Digitalt			
Provkostnad	2 050 kr	1 350 kr	1 850 kr	280– 2 080 kr	varierar	2 310 kr	i.u.
För vem?	18–65 år	18– 65 år	18– 65 år	18– 67 år	18– 65 år	18– 65 år	18– 65 år
<i>Samhällskunskap</i>							
Samhälls- kunskap	JA	NEJ	NEJ	JA	JA	JA	JA
Provspråk	DK	–	–	Nynorsk/ Bokmål	EN	NL	DE
Provtyp	Papper	–	–	Digitalt	Digitalt	Digitalt	Papper
Provkon- struktion	Flerval	–	–	Flerval	Flerval	Flerval	Flerval
Provkostnad	1 180 kr	–	–	280– 2 080 kr	600 kr	440 kr	i.u.

Källa: Egen sammanställning av uppgifter som förekommer i detta kapitel.

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

I detta kapitel, som är det första av fyra sammanhängande kapitel, föreslås att kriterierna för svenskt medborgarskap i medborgarskapslagen ska kompletteras med ett krav på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap.

I nästa kapitel, kapitel 7, föreslås kravet ska kunna uppfyllas genom godkänt resultat på ett särskilt framtaget prov i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (medborgarskapsprov). I kapitel 8 föreslås att kravet också kan uppfyllas genom att kunskaper i svenska och samhällskunskap visas på annat sätt. I kapitel 9 finns förslag på regler om dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Bestämmelserna föreslås i stora delar införas i lag för att skapa ett system som är robust på längre sikt och som förutsätter riksdagsbehandling för förändringar.

6.1 Medborgarskapslagen ska kompletteras med krav på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap

Förslag: Det ska införas ett krav på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap i lagen om svenskt medborgarskap. Även nivån på kravet och vilka färdigheter i svenska som ska prövas ska regleras i lagen om svenskt medborgarskap.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen lämna förslag till författningsändringar som innebär att det ska krävas ett godkänt prov i svenska och grundläggande samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap. Utredningen föreslår att det ska införas ett prov, men att kravet i lagen ska utformas som ett krav på kunskaper, som kan visas antingen genom ett särskilt prov eller på andra sätt. Andra sätt som bör godtas behandlas i kapitel 8.

Utredningsdirektiven säger ingenting om kunskap i de svenska minoritetsspråken. Några överväganden om huruvida kunskaper i något av minoritetsspråken skulle kunna ligga till grund för svenskt medborgarskap har därför inte gjorts. Rent allmänt noteras dock att andra länder som har språkrav för medborgarskap kräver språkkunskaper i landets officiella språk och att svenska är Sveriges officiella språk i internationella sammanhang samt huvudspråk i Sverige (se 4 och 13 §§ språklagen [2009:600]).

Enligt 8 kap. 2 § 1 regeringsformen ska föreskrifter som avser enskildas personliga ställning och deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag. Bestämmelser som rör medborgarskap och kriterier för förvärv av svenskt medborgarskap ska alltså meddelas genom lag och finns i dag i medborgarskapslagen. Mot den bakgrunden och med beaktande av att kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap ska krävas för medborgarskapsförvärv finns det skäl att föra in de nya bestämmelserna om kunskapskrav för förvärv av medborgarskap och möjligheter till dispens i medborgarskapslagen. Det är viktigt att kraven för medborgarskap är varaktiga över tid och har ett brett parlamentariskt stöd. Kunskapsnivåerna bör därför inte kunna höjas eller sänkas utan stöd i riksdagen. Mot den bakgrunden anser utredningen att det är önskvärt att inte bara kravet på kunskap som sådant utan även nivån på kunskapen regleras i lag.

Många europeiska länder som har krav på språkfärdighet för förvärvande av medborgarskap använder sig av en referensram för språk som är utarbetad av Europarådet, kallad Gemensam europeisk referensram för språk (GERS) som utgångspunkt för att beskriva den nivå på språkfärdighet som krävs (se avsnitt 7.4.1). Motsvarande modell framstår som lämplig också för svenskt vidkommande vid införande av ett krav på kunskap i svenska.

Lämpligheten av att i lag hänvisa till den gemensamma europeiska referensramen för språk vars utveckling och förändring inte kan

påverkas av den svenska lagstiftaren kan visserligen ifrågasättas. I det sammanhanget kan dock anföras att GERS är ett stöd för alla som undervisar i språk och bedömer språkinläring. Den används i arbetet med undervisning, kursplaner, läroplaner och examina i hela Europa.¹ De svenska kurs- och ämnesplanerna i sfi, engelska, moderna språk och teckenspråk för hörande tar sin utgångspunkt i GERS. Även kursplanerna i ämnet modersmål som nationellt minoritetsspråk (andraspråk) med tillhörande kunskapskrav är till viss del knutna till GERS.² Vidare är GERS ett etablerat system med utbredd användning inte bara i Sverige utan också i övriga Europa och utredningen bedömer därför att en hänvisning till GERS i lag trots allt får anses acceptabel.

6.2 Kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska grundas på samhörighet

Bedömning: Kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska grundas på samhörighet.

Enligt kommittédirektiven är syftet med att införa ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap att stärka medborgarskapets status och att främja ett inkluderande samhälle. I 1 § medborgarskapslagen anges att medborgarskapet förenar alla medborgare och står för samhörighet med Sverige. Bestämmelsen är av symbolisk innebörd och bygger på uppfattningen att reglerna om förvärv och upphörande av svenskt medborgarskap speglar grundtanken att medborgarskapet utgår från samhörighet med Sverige. Enligt uttalanden i prop. 2013/14:143 s. 12 f. anses bestämmelserna i medborgarskapslagen nämligen ge uttryck för utgångspunkten att den som har tillräcklig samhörighet med Sverige bör vara, eller åtminstone ha möjlighet att bli, svensk medborgare. Omvänt gäller att den som inte har sådan samhörighet i regel inte heller bör vara medborgare i landet.

¹ Statens skolverk (2020). *Information om Gemensam europeisk referensram för språk*. www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/gemensam-europeisk-referensram-for-sprak-gers [2020-10-01].

² Statens skolverk (2020). *Information om referensramen och de svenska kursplanerna*. www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/gemensam-europeisk-referensram-for-sprak-gers#h-Referensramenochdesvenskakursplanerna [2020-10-01].

Begreppet samhörighet tar enligt samma propositionsuttalande sikte på konkreta och objektiva faktorer, t.ex. att en person bott i Sverige en längre tid eller att ett barn kan förväntas växa upp här i landet. Det är framför allt två omständigheter som uppges vara av stor betydelse när det gäller frågan om samhörighet och svenskt medborgarskap. Den första av dessa är att ett barn föds med en förälder som är svensk medborgare och den andra är en individs hemvist i Sverige. För personer som efter födelsen blir svenska medborgare genom anmälan eller efter ansökan är det oftast en förutsättning för förvärvet att individen har haft hemvist i landet en viss tid. Hemvistkravet uppges framför allt ge uttryck för tanken att en person för att kunna bli svensk medborgare ska känna till svenska förhållanden och vara en del av det svenska samhället. Individen anses då ha en sådan samhörighet med Sverige att han eller hon som huvudregel ska kunna bli svensk medborgare.

Det uttalas i samma proposition att det även i övrigt finns en rad faktorer som i varierande grad kan tala för att individen har samhörighet med Sverige och som är av betydelse i medborgarskapsärenden, t.ex. vid frågan om en individ ska få dispens från det krav på hemvist som gäller för naturalisation. En sådan omständighet uppges vara att sökanden är gift eller sambo med en svensk medborgare. Också den omständigheten att en individ har nära kontakt med släkt och vänner i Sverige anses kunna tala för samhörighet med landet. För att stärka nya medborgares känsla av samhörighet med Sverige har bestämmelser om medborgarskapsцерemonier införts (prop. 2013/14:143 s. 14–17).

Den grundtanke om samhörighet som genomsyrar medborgarskapslagen i dag bör enligt utredningen också ligga till grund för utformandet av det nya kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap som föreslås nedan.

I 1 § sista meningen medborgarskapslagen framgår vidare att medborgarskapet representerar det formella medlemskapet i det svenska samhället och är en grund för folkstyrelsen. Kopplingen mellan medborgarskap och demokratiska rättigheter är en viktig faktor i diskussionen av språkets betydelse för medborgarskap eftersom utövandet av demokratiska rättigheter förutsätter vissa språkkunskaper. Det samma gäller kunskaper om det svenska samhället.

Språkets betydelse i medborgarskapssammanhang har tidigare behandlats i betänkandet Det svenska medborgarskapet (SOU 2013:29).

Här uttalades bl.a. att språket kan ses som en nyckel till medborgarskapets förverkligande. Utredningen lyfte fram att det för den demokratiska processen som sådan är väsentligt att medborgarna i praktiken har möjlighet att delta i denna. Det påpekades även att nyhetsrapportering i medier och offentlig debatt om samhällsfrågor till övervägande del sker på svenska och att den som inte behärskar språket har betydligt sämre förutsättningar att inhämta kunskaper och ta ställning i relevanta frågor.³

I betänkandet *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54) som sammanfattar slutsatserna av arbetet i Migrationskommittén, en parlamentariskt tillsatt kommitté, uttalas att betydelsen av kunskaper i svenska språket för en person som bor här i landet, och dennes möjligheter att få arbete och i övrigt integreras, inte får underskattas. Vidare uttrycks att det är centralt att kunna tala och skriva det svenska språket och att ha grundläggande kunskaper om det svenska samhället. Att ha kunskaper i svenska uppges vara väsentligt för att en person ska kunna förstå sina skyldigheter och rättigheter i samhället. En person som ska leva i Sverige anses behöva grundläggande kunskap om de lagar och principer som ligger till grund för det svenska samhällsskicket. Det nämns att dessa aspekter självklart gäller för både män och kvinnor, men att det kan vara av särskild betydelse för utrikesfödda kvinnors möjligheter att delta i det svenska samhället.⁴

I nämnda betänkande föreslås att det införs olika krav för erhållande av permanent uppehållstillstånd, bl.a. krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Trots att det i skrivande stund är ovisst om detta förslag kommer att leda till lagstiftning måste utredningen förhålla sig till Migrationskommitténs förslag.

Eftersom kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärv av medborgarskap ska grundas på samhörighet bör som utgångspunkt också gälla att det nya kravet ska vara så balanserat, rättvist och jämförbart som möjligt så att det inte leder till exkludering och utestängande.

³ Medborgarskapsutredningen (2013). *Det svenska medborgarskapet* (SOU 2013:29). Stockholm: Justitiedepartementet, s. 177 f.

⁴ Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Migrationskommittén) (2020). *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54). Stockholm: Justitiedepartementet, s. 217.

6.3 Personkretsen som ska omfattas av kunskapskravet

6.3.1 Vem ska omfattas av kunskapskravet?

Förslag: Kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska gälla för den som har fyllt 16 men inte 67 år och

- som önskar förvärva svenskt medborgarskap genom ansökan (naturalisation), eller
- som önskar förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan.

Kravet på kunskaper ska vara uppfyllt vid beslutstillfället.

Svenskt medborgarskap kan förvärvas automatiskt vid födseln, genom adoption, genom anmälan eller efter ansökan. Bestämmelserna om förvärv av medborgarskap enligt 2 och 4 §§ medborgarskapslagen reglerar när barn automatiskt förvärvar svenskt medborgarskap vid födsel eller genom adoption. I 3 § samma lag föreskrivs att ett hittebarn som anträffas i Sverige ska anses som svensk medborgare till dess något annat blir känt. Det är inte vare sig ändamålsenligt, lämpligt eller rimligt att kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska gälla i dessa fall. Något kunskapskrav föreslås därför inte gälla vid barns förvärv av medborgarskap enligt 2–4 §§ medborgarskapslagen.

Enligt 4 § medborgarskapslagen i dess ursprungliga lydelse kunde ett barn till en svensk man och en utländsk kvinna, som fötts före äktenskapet, bli svensk medborgare i samband med att föräldrarna ingick äktenskap, om barnet inte redan hade förvärvat medborgarskap enligt 1 §, om barnet var ogift och inte hade fyllt arton år. Den bestämmelsen upphävdes genom lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap som trädde i kraft den 1 april 2015. I punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap anges att 4 § ska fortsätta gälla för barn som fötts före den 1 april 2015. Eftersom något kunskapskrav inte föreslås gälla vid barns förvärv av medborgarskap enligt 2–4 §§ medborgarskapslagen i dess nuvarande lydelse anser utredningen att kravet på kunskaper inte heller ska gälla när ett barn förvärvar medborgarskap

genom äktenskap enligt nämnda övergångsbestämmelse. Utgångspunkten är därför att kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap endast ska gälla vid anmälan och vid ansökan om naturalisation.

Frågan är då om kravet ska omfatta alla som önskar förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan eller naturalisation, oavsett ålder. Som framgår av kapitel 5 finns det åldersgränser för kunskapskrav i många andra länder. Eftersom det finns så många olika varianter på hur den nedre åldersgränsen regleras är det svårt att göra några direkta jämförelser. I t.ex. Danmark finns det ett krav på kunskaper i danska och samhällskunskap från 12 år. Barn som har fyllt 12 år behöver dock inte genomföra det prov som finns framtaget i danska och samhällskunskap utan ska i stället styrka sina kunskaper genom Folkeskolans afgangspröve i 9 eller 10 klass. För den som inte fyllt 12 år eller som inte har avlagt Folkeskolans afgangspröve krävs i stället ett intyg från skolan. I Norge finns det ett krav på att den som är mellan 18 och 67 år ska ha genomgått godkänd undervisning i norska på visst sätt. Det framgår dock att den som är över 12 år förutom hemvist på minst 2 år måste ha genomgått undervisning i norska och visa sina kunskaper i norska och samhällskunskap.

Det säger sig självt att det inte är möjligt att ställa upp krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap på ett nyfött eller mycket litet barn. För de flesta barn gäller skolplikt. I Sverige gäller enligt 7 kap. 2 § skollagen (2010:800) skolplikt för alla barn som är bosatta i Sverige enligt den definition av "bosatta" som finns i lagen. Skolplikt gäller dock inte barn som varaktigt vistas utomlands eller vars förhållanden är sådana att det uppenbarligen inte kan begäras att barnet ska gå i skolan. Barn som är bosatta i Sverige som inte har skolplikt har i vissa fall ändå rätt till utbildning på samma sätt som skolpliktiga barn. Enligt 7 kap. 10 § skollagen inträder skolplikten höstterminen det kalenderår då barnet fyller sex år. Om det finns särskilda skäl får barnet börja fullgöra sin skolplikt först höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år. Enligt 7 kap. 12 § skollagen upphör skolplikten vid utgången av vårterminen det tionde året eller, om eleven går i specialskolan, det elfte året efter det att eleven börjat fullgöra skolplikten. Skolplikten kan dock upphöra både senare, som senast när eleven fyller 18 år, och tidigare enligt 7 kap. 13 och 14 §§ skollagen.

En elev i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan har enligt 7 kap. 15 § skollagen rätt att slutföra den högsta årskursen, även om

skolplikten upphör dessförinnan. En elev i grundskolan, grundsärskolan eller specialskolan (som ges till årskurs 10) har också rätt att efter skolpliktens upphörande slutföra utbildningen under ytterligare två år, om eleven inte har nått upp till de kunskapskrav som minst ska uppnås för respektive skolform. En elev i specialskolan kan få genomgå ytterligare utbildning i specialskolan till och med vårterminen det kalenderår eleven fyller 21 år under vissa förutsättningar.

I regel omfattas således barn i åldrarna 6 till 15 eller 16 år av skolplikt eller de har åtminstone rätt till utbildning som skolpliktiga barn. Dessa barn får således undervisning i såväl svenska som samhällskunskap och kan förväntas ha eller få relativt goda kunskaper i svenska och samhällskunskap. För barn i det nämnda åldersspannet anser utredningen att det inte är lämpligt att ställa krav på att barnet ska visa upp betyg eller intyg eller genomgå ett prov för att styrka sina kunskaper i svenska och samhällskunskap. Mot den bakgrunden skulle en nedre åldersgräns för den som fyllt 15 eller 16 år framstå som rimlig. Det som skulle tala för att sätta gränsen vid de som fyllt 15 år är att utredningen, som en del i det fortsatta utredningsuppdraget, ska ta ställning till införandet av vandelsprövning som krav för anmälan av medborgarskap och att åldern för straffbarhet enligt 1 kap. 6 § brottsbalken är 15 år, dvs. en person som har begått ett brott kan från och med 15 års ålder dömas till straffrättsliga påföljder.

Som framkommit tidigare föreslår Migrationskommittén i sitt betänkande (SOU 2020:54) att det ska införas ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärvande av permanent uppehållstillstånd. Enligt betänkandet ska det kravet inte gälla för barn. Enligt 1 § lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter definieras ett barn som alla som inte fyllt 18 år. Några närmare resonemang om grunden för den föreslagna åldern förs inte i betänkandet.

Fördelarna enligt utredningen med att sätta den nedre åldersgränsen vid den som fyllt 18 år är att det skulle medföra färre lagtekniska svårigheter, att det skulle överensstämma med Migrationskommitténs förslag om krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd och att ett barn som kanske enda familjemedlem inte skulle riskera att bli ensam i familjen om att inte bli svensk medborgare på grund av att barnet inte klarar det uppställda kravet.

Utredningen anser dock att det utifrån syftet med kravet inte är motiverat att sätta den nedre gränsen vid den som fyllt 18 år. Migrationskommitténs förslag i den delen är inte närmare underbyggt och risken för att ett barn över 15–16 år, som kanske enda familjemedlem, inte skulle klara det ställda kravet får anses som marginell. I sammanhanget bör framhållas att kravet på kunskaper föreslås kunna uppfyllas antingen genom ett särskilt framtaget prov eller på annat sätt, t.ex. genom godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk respektive godkänt betyg i samhällskunskap från grundskolans årskurs 9 eller motsvarande skolform, eller godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk respektive samhällskunskap från en kurs i gymnasieskolan eller motsvarande skolform (se kapitlen 7 och 8). Utredningen anser således att det finns goda möjligheter och alternativa sätt att visa kunskaper i svenska och samhällskunskap och att de unga som möjligtvis kommer i kläm på sikt kommer att kunna uppfylla kravet.

Även om det är eftersträvansvärt att inte ha för många olika åldersgränser i en och samma lagstiftningsprodukt anser utredningen att straffbarhetsåldern 15 år, oavsett vad utredningen kommer fram till i sitt framtida betänkande angående införande av vandelsprövning i anmälningsärenden, inte framstår som en naturlig utgångspunkt vid frågan om vilken nedre åldersgräns som ska gälla ifråga om ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap.

Sammantaget anser utredningen med hänsyn till att de flesta är 15 eller 16 år när de går ut nionde klass att det mest rimliga är att sätta den nedre åldersgränsen för kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap för den som har fyllt 16 år.

Vad gäller frågan om det ska finnas en övre åldersgräns för när man inte längre ska behöva visa sina kunskaper kan det framhållas att det inte finns något som rättsligt reglerar nödvändigheten av en övre gräns. Självklart är det viktigt även för äldre att förstå såväl det svenska språket som hur samhället fungerar och att kunna förstå och kommunicera med sin omgivning. De flesta andra länder har dock en övre gräns och forskning ger också stöd för att det blir svårare att lära sig språk med stigande ålder och om man invandrar i högre ålder.⁵ Utredningen föreslår därför att utgångspunkten bör vara att kravet

⁵ Se t.ex. kraven i Danmark och Finland i kapitel 5 och Kriegbaum Jensen, Mouritsen, Cochran Bech, Vincents Olsen (2019). Roadblocks to citizenship: selection effects of restrictive naturalisation rules. *Journal of Ethnic and Integration Studies*, s. 3 och 11 f.

på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska gälla för den som är i arbetsför ålder. Att man är arbetsför kan kopplas till pensionsåldern.

Rent allmänt finns i dag ingen exakt fastställd tidpunkt för när pensionen infaller, även om 65 år ofta betraktas som ett riktmärke och det är då rätten till bl.a. garantipension och bostadstillägg inträder. Lägsta ålder för att ta ut pension är sedan den 1 januari 2020 62 år. Samtidigt medger bestämmelserna i 32 a § lagen (1982:80) om anställningsskydd att en arbetstagare kvarstår i anställning till 68 år.⁶ I syfte att säkra långsiktigt höjda och trygga pensioner har begreppet riktålder införts i socialförsäkringsbalken.⁷ Riktålderns främsta syfte är att ersätta dagens 65-årsnorm med en pensionsålder som tar hänsyn till den ökande livslängden.⁸ Enligt förordningen (2019:780) om riktålder för pension för år 2026 kommer riktåldern att vara 67 år fr.o.m. år 2026. Ett alternativ för att slippa ändra medborgarskapslagen om riktåldern förändras skulle vara att knyta kravet på kunskaper till riktåldern i stället för en fastlagd ålder. Utredningen förutser att en hänvisning i sådana fall skulle behöva göras dels till socialförsäkringsbalken för att klargöra att det är begreppet som används där som avses, dels till den förordning i vilken det framgår vilken ålder som utgör riktålder för en viss tid. Den lösningen framstår som mindre önskvärd ur lagtekniskt perspektiv. En lagtext formulerad på ett sådant sätt blir också svårare för den enskilde att förstå jämfört med att skriva ut en viss ålder. Det faktum att riktåldern kan komma att ändras är i sig inte något avgörande skäl för att låta bli att skriva ut en viss ålder eftersom utredningen, som sagts ovan, endast föreslår att det är åldern för arbetsföra som ska vara utgångspunkten för den övre åldersgränsen.

Vid en samlad bedömning föreslår utredningen att den övre gränsen för kunskapskravet anpassas till den för år 2026 beslutade riktåldern för pensionsuttag, dvs. 67 år.

⁶ Från och med den 1 januari 2023 kommer en arbetstagare ha rätt att kvarstå i anställning till 69 års ålder (32 a § lagen [2019:529] om ändring i lagen [1982:80] om anställningsskydd).

⁷ Jfr prop. 2018/19:133 s. 18 f., 2 kap. 10 a och 10 b §§ socialförsäkringsbalken och Pensionsmyndigheten (2019). *Information om att pensionsåldern och grundskyddet höjs*. www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/nyheter/pensionsaldern-och-grundskyddet-hojs [2020-11-04].

⁸ Även justeringarna av lägsta ålder för pensionsuttag och höjd LAS-ålder hänger samman med de förändringar som gjorts och görs av pensionssystemet (jfr Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem, Ds 2019:2 och se prop. 2018/19:133).

När det gäller frågan om vilken tidpunkt i processen som ska vara bestämmande för det åldersspann som föreslås konstaterar utredningen att en bärande princip inom många förvaltningsrättsområden är att det är förutsättningarna vid tidpunkten för beslutet som är avgörande. Motsvarande gäller vid t.ex. ansökan om naturalisation (se t.ex. MIG 2007:28, MIG 2008:5 och MIG 2013:22) och inom utlänningsrätten. Vid förvärv av medborgarskap genom anmälan gäller däremot att villkoren för förvärv ska vara uppfyllda vid den tidpunkt då anmälan görs (se t.ex. MIG 2014:23). En fördel med att upprätthålla denna princip även ifråga om kravet på kunskaper är att den som inte fyllt 16 år vid tidpunkten för anmälan inte omfattas av kravet trots att personen vid tidpunkten för beslutet har fyllt 16 år. En annan fördel är att ett sådant synsätt stämmer överens med det synsätt som gäller generellt vid förvärv av medborgarskap genom anmälan. Mot en sådan ordning talar dock att ett sådant synsätt inte stämmer överens med den princip som följs inom många andra förvaltningsrättsliga områden och som tillämpas i bl.a. naturalisationsärenden. Utredningen har vidare fått i uppdrag att i slutbetänkandet utreda om inte tidpunkten för förvärv av medborgarskap genom anmälan bör justeras, vilket skulle kunna innebära att den nuvarande ordningen om när villkoren för förvärv genom anmälan ska vara uppfyllda ändras. Mot den bakgrunden anser utredningen att det är åldern vid tidpunkten för beslutet som ska vara avgörande. Det är för övrigt samma princip som förespråkas i Migrationskommittén betänkande (SOU 2020:54) gällande ålder och krav på kunskaper för förvärvande av permanent uppehållstillstånd. Konsekvensen av detta är att en sökande som inte fyllt 16 år vid tidpunkten för anmälan eller ansökan om medborgarskap men som, på grund av t.ex. lång handläggningstid, hunnit fylla 16 år vid beslutstillfället kommer att behöva komplettera sin anmälan eller ansökan med betyg eller intyg på sina kunskaper eller göra det särskilt framtagna provet. Denna mindre önskvärda konsekvens, vilket även riskerar att förlänga och ineffektivera handläggningsprocessen bedöms som olycklig men för närvarande oundviklig.

6.3.2 Vem ska inte omfattas av kunskapskravet?

Förslag: Kravet på kunskaper ska inte omfatta

- statslösa födda i Sverige under 21 år,
- medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge som önskar förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan enligt 18 eller 19 § medborgarskapslagen, eller
- barn födda utomlands till fader som är svensk medborgare som enligt punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen om svenskt medborgarskap önskar förvärva medborgarskap genom anmälan enligt 5 §.

Statslösa födda i Sverige under 21 år

Av ingressen till Förenta Nationernas konvention angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54) framgår bl.a. att konventionens syfte och ändamål är att statslösa personer ska ha möjligheten att utöva sina mänskliga rättigheter samt ha rätt till ett medborgarskap. Konventionen effektuerar artikel 15 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna enligt vilken var och en har rätt till en nationalitet och ingen godtyckligt får fråntas sin nationalitet eller nekas rätten att ändra nationalitet.

I artikel 32 i konventionen anges att en fördragsslutande stat så mycket som möjligt ska underlätta statslösa personers införlivande med samhället och deras naturalisation. Särskilt ska en fördragsslutande stat bemöda sig om att påskynda naturalisationsförfarandet och att så mycket som möjligt nedbringa avgifterna och kostnaderna för detta. Liknande skrivningar finns i Europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20) där det bl.a. anges att varje konventionsstat i sin nationella lagstiftning ska underlätta förvärv av medborgarskap i staten för statslösa (artikel 6.4 g).

I enlighet med ovanstående är undvikande av statslöshet en viktig utgångspunkt för svensk lagstiftning och praxis på medborgarskapsområdet. Detta gäller i synnerhet för barn. I artikel 7 i lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter föreskrivs att varje barn ska ha rätt att förvärva ett medborgarskap. Artikel 7 har följande lydelse:

1. Barnet skall registreras omedelbart efter födelsen och skall ha rätt från födelsen till ett namn, rätt att förvärva ett medborgarskap och, så långt det är möjligt, rätt att få vetskap om sina föräldrar och bli omvårdad av dem.

2. Konventionsstaterna skall säkerställa genomförandet av dessa rättigheter i enlighet med sin nationella lagstiftning och sina åtaganden enligt tillämpliga internationella instrument på detta område, särskilt i de fall då barnet annars skulle vara statslöst.

I artikel 6.2 i Europeiska konventionen om medborgarskap föreskrivs vidare att varje konventionsstat i sin nationella lagstiftning ska föreskriva att medborgarskap ska förvärfvas av barn som föds inom dess territorium och som vid födseln inte förvärfvar något annat medborgarskap. Sådant medborgarskap ska beviljas antingen automatiskt (*ex lege*) vid födseln eller därefter, för barn som förblivit statslösa, efter ansökan till behörig myndighet av eller för barnet i fråga på det sätt som föreskrivs i konventionsstatens nationella lagstiftning. En sådan ansökan får enligt konventionen göras beroende av legal och varaktigt hemvist i konventionsstaten under en tid av högst fem år omedelbart innan ansökan gjordes.

Enligt artikel 6.2 ska alltså ett barn som är fött i Sverige, och som vid födseln varken förvärvat något svenskt eller något annat medborgarskap, ha rätt att ansöka om medborgarskap. Det är dock konventionsstaten som föreskriver hur det ska göras och en sådan ansökan får göras beroende av legal och varaktigt hemvist.

Mot bakgrund av konventionens syfte och utformningen av artikel 6.2 anser utredningen att införande av ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för de personer som avses i bestämmelsen skulle strida mot Sveriges konventionsåtaganden. Till detta kommer att undvikande av statslöshet är en av de grundprinciper som det svenska medborgarskapet bygger på (prop. 1999/2000:147 s. 15 f.) Mot den bakgrunden ska barn som är födda i Sverige och sedan födseln är statslösa inte omfattas av kravet på kunskaper.

Artikel 1 i Förenta Nationernas konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) har motsvarande bestämmelser men den är inte begränsad till barn. Enligt artikel 1.1 ska en fördragsslutande stat bevilja en på dess territorium född person medborgarskap om denne annars skulle bli statslös. Medborgarskap ska beviljas enligt bestämmelse i lag, genom födsel eller efter ansökan. Det framgår att ansökan ska kunna göras av sökanden själv eller på dennes vägnar

enligt vad som föreskrivs i nationell lag. Enligt artikel 1.2 a) i samma konvention får den fördragsslutande parten vid annat förvärv av medborgarskap än genom födseln föreskriva att ansökan ska göras under en viss tid som bestäms av den fördragsslutande parten men som inte får börja senare än vid 18 års ålder och inte upphöra tidigare än vid en ålder av 21 år. Även om bestämmelserna i 8 § medborgarskapslagen inte tillkommit för detta syfte och därmed inte direkt speglar konventionens krav ger den icke desto mindre personer som fyllt 18 men inte 21 år möjligheten att under angivna förhållanden förvärva medborgarskap genom anmälan. Mot den bakgrunden anser utredningen att det inte kan anses förenligt med Förenta Nationernas konvention om begränsning av statslöshet att statslösa personer födda i Sverige som ännu inte fyllt 21 år omfattas av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Därför föreslås kravet inte inkludera dessa personer.

När det gäller barn som inte är födda i Sverige och som är statslösa finns inte samma tydliga konventionsrättsliga skydd som för dem som är statslösa och födda här i landet. Som redan framgått ovan finns det dock uttalanden i t.ex. Förenta Nationernas konvention angående statslösa personers rättsliga ställning om att en fördragsslutande stat så mycket som möjligt ska underlätta statslösa personers införlivande med samhället och deras naturalisation. I artikel 6.4 f) Europeiska konventionen om medborgarskap stadgas vidare uttryckligen att varje konventionsstat i sin nationella lagstiftning ska underlätta förvärv av medborgarskap för bl.a. personer som har legal och varaktigt hemvist inom statens territorium som börjat före 18 års ålder. Det kan därför övervägas om även barn som inte är födda i Sverige och som är statslösa skulle slippa omfattas av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Fram till den 31 december 2015 fanns det 4 962 statslösa barn med uppehållstillstånd i Sverige som var födda utomlands.⁹ Mot bakgrund av syftet med kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap och med beaktande av utredningens förslag att kravet inte ska omfatta några barn under 16 år anser dock utredningen att denna kategori trots allt bör omfattas av kravet.

⁹ UNHCR (2016). *Mapping Statelessness in Sweden*. www.refworld.org/pdfid/58526c577.pdf [2020-10-09]. Med statslösa barn avses både statslösa barn och barn med okänt medborgarskap.

Enligt artikel 6.4 g) i Europeiska konventionen om medborgarskap ska varje konventionsstat i sin nationella lagstiftning även underlätta förvärv av medborgarskap för bl.a. statslösa och personer som erkänts som flyktingar och som har legalt och varaktigt hemvist i staten. Utredningen har därför övervägt om kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap inte ska gälla för statslösa i allmänhet eller för personer som erkänts som flyktingar och som har legal och varaktigt hemvist här. Fram till den 31 december 2015 fanns det 17 339 statslösa vuxna med uppehållstillstånd i Sverige som var födda utomlands.¹⁰ Under åren 2017–2019 inkom till Migrationsverket totalt 14 215 ärenden om medborgarskap från statslösa personer, dvs. både sådana som var födda i Sverige och utomlands och såväl vuxna som barn.¹¹ År 2015 fanns det 169 520 personer med uppehållstillstånd som skyddsbehövande i Sverige, dvs. inte bara personer som erkänts som flyktingar utan även andra skyddsbehövande.¹²

För dessa grupper gör sig inte samma argument gällande som för statslösa barn som är födda i Sverige. Även om Sverige har åtagit sig att underlätta för statslösa och personer som erkänts som flyktingar, och som har legal och varaktigt hemvist i staten, att erhålla medborgarskap, vilket också skett på olika sätt, t.ex. genom lägre krav på hemvisttid för statslösa, måste syftet med införandet av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap, dvs. att främja ett inkluderande samhälle, också beaktas. För den som på grund av särskilda skäl inte rimligen kan förväntas uppfylla kravet på svenska och samhällskunskap finns möjlighet att begära dispens i samband med ingivandet av ansökan eller anmälan om medborgarskap (se kapitel 9). Dock föreslås som framgår närmare av avsnitt 12.2 att statslösa som är flyktingar, med hänvisning till vad som stadgas i Förenta Nationernas konvention angående statslösa personers rättsliga ställning och Europeiska konventionen om medborgarskap, på motsvarande sätt som för anmälan och ansökan om förvärv av medborgarskap, ska slippa den avgift som föreslås tas ut för avläggande av det särskilt framtagna provet i svenska och samhällskunskap. I Förenta Nationernas konvention angående statslösa personers rättsliga ställning sägs att de fördragslutande parterna särskilt ska bemöda sig om att påskynda naturalisationsförfarandet och att så mycket som möjligt nedbringa avgifterna

¹⁰ Ibid. Med statslös avses både statslösa och personer med okänt medborgarskap.

¹¹ Statistik från Migrationsverket.

¹² DELMI. *Migration i siffror*. www.delmi.se/migration-i-siffror#!/flyktingar-efter-mottagarland-1991-2013 [2020-10-09].

och kostnaderna för detta. Liknande skrivningar finns i Europeiska konventionen om medborgarskap.

Medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge som önskar förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan

I 1962 års Helsingforsavtal, som är en samarbetsöverenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige, och som utgör grunden för det nordiska samarbetet, framgår att länderna förbinder sig att vid utformningen av lagar och andra rättsregler behandla medborgare i de övriga länderna lika med landets egna medborgare och att de fördragsslutande parterna ska underlätta för medborgare i ett nordiskt land att förvärva medborgarskap i annat nordiskt land. Genom ett avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om genomförande av vissa bestämmelser om medborgarskap (SÖ 2004:30), och som därefter ersatts av ett nyare avtal (SÖ 2012:6) som trädde i kraft den 5 september 2012, har de nordiska länderna vidare förbundet sig att förhålla sig till avtalets bestämmelser. I artikel 5 i det senare avtalet uttalas t.ex. att den som är medborgare i en avtalsstat kan förvärva medborgarskap i en annan avtalsstat genom att skriftligen anmäla sin önskan härom till den myndighet denna stat bestämmer, om han eller hon 1) har fyllt 18 år, 2) sedan sju år har hemvist i avtalsstaten, och 3) inte under denna tid har dömts till fängelse eller annan påföljd som enligt lagen i denna stat i detta hänseende är likställd med frihetsstraff.

Införandet av ett krav på godkänt prov för nordiska medborgare som vill förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan skulle innebära ett hinder för nordiska medborgare att bli medborgare, i Sverige i strid med såväl den anda i vilket Helsingforsavtalet är skrivet som 2012 års avtal mellan de nordiska länderna. En genomgång av den danska, finländska, isländska och norska medborgarskapslagstiftningen visar också att dessa länder har säkerställt att deras språkrespektive kunskapskrav inte gäller svenska medborgare som vill förvärva medborgarskap i något av länderna genom anmälan. Medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge föreslås mot denna bakgrund inte omfattas av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap när de förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan enligt 18 eller 19 § medborgarskapslagen. När nordiska medborgare anmäler på annat sätt eller ansöker om naturalisation föreslås kravet dock gälla.

Barn födda utomlands till far som är svensk medborgare

Enligt 2 § medborgarskapslagen, i den lydelse som trädde i kraft den 1 april 2015, förvärvar barn till svenska medborgare svenskt medborgarskap vid födseln oavsett om barnet föds i Sverige eller någon annanstans. Enligt samma bestämmelses lydelse före den 1 april 2015 förvärvade barn, vars mor var svensk medborgare vid barnets födelse, alltid svenskt medborgarskap vid födseln. I den situationen att det var fadern, men inte modern, som var svensk medborgare, blev barnet svensk medborgare vid födseln endast om barnet föddes i Sverige eller om modern och fadern var gifta med varandra. Enligt 5 § medborgarskapslagen i dess ursprungliga lydelse fanns en möjlighet för ett barn till en far som var svensk medborgare att under vissa förhållanden förvärva medborgarskap. I bestämmelsen föreskrevs att:

Ett barn, som har fötts utomlands och som inte har förvärvat svenskt medborgarskap enligt 1 eller 4 § men vars far sedan barnets födelse är svensk medborgare, förvärvar svenskt medborgarskap genom att fadern anmäler önskemål om det innan barnet har fyllt arton år.

Om barnet har fyllt tolv år och har utländskt medborgarskap, krävs för förvärv av svenskt medborgarskap att barnet samtycker därtill. Sådant samtycke behövs dock inte om barnet är varaktigt förhindrat att lämna samtycke på grund av en psykisk störning eller på grund av något annat liknande förhållande.

Barnets vårdnadshavare skall samtycka till förvärvet av svenskt medborgarskap.

Enligt 4 § medborgarskapslagen i dess ursprungliga lydelse förvärvade ett barn i vissa fall svenskt medborgarskap genom föräldrarnas äkten-skap (se avsnitt 6.3.1). Både 4 och 5 §§ medborgarskapslagen i dess ursprungliga lydelse upphävdes genom lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Enligt punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap ska de upphävda 4 och 5 §§ fortfarande gälla för barn som fötts före den 1 april 2015. Eftersom det föreslagna kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap föreslås gälla endast vid anmälan och ansökan om naturalisation berörs inte tillämpningen av övergångsbestämmelsen gällande 4 § (se avsnitt 6.3.1). Däremot borde tillämpningen av övergångsbestämmelserna gällande 5 § beröras som

en konsekvens av vilka kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap föreslås omfattas. Ett barn som fyllt 16 år borde alltså, om förslaget ska vara konsekvent, omfattas av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Enligt statistik från Migrationsverket har det under åren 2016–2020 inkommit 82 ärenden om anmälan om förvärv av medborgarskap enligt övergångsbestämmelserna gällande 5 § som avser barn i åldrarna 16–17 år.

I artikel 6.1 a) i den Europeiska konventionen om medborgarskap medges att undantag görs från huvudregeln att ett barn, som åtminstone har en förälder som är medborgare i en viss stat, automatiskt ska förvärva den statens medborgarskap, om barnet är fött utomlands. Om undantag görs gäller emellertid enligt artikel 6.4 b) i samma konvention att förvärv av medborgarskap för dessa barn ska underlättas på annat sätt. Som exempel på sådana åtgärder anges i konventionens förklarande text en sänkning av kravet på hemvisttid, mindre stränga språkrav, förenklad procedur samt lägre avgifter. Mot bakgrund av vad som sägs i konventionen respektive bevekelsegrunderna för varför 5 § upphävdes (se prop. 2013/14:143, s. 17–19) anser utredningen att det inte är lämpligt att barn som förvärvar medborgarskap genom anmälan enligt punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap ska omfattas av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Mot den bakgrunden föreslås att något krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap inte införs för denna grupp. Mot bakgrund av den lagtekniska lösning som utredningen valt för att införa kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap behöver inga särskilda åtgärder vidtas för att åstadkomma detta resultat.

6.4 Konsekvenser och följdändringar kopplade till den personkrets som ska omfattas av kravet

6.4.1 Ogifta barn som avses i 10 och 13 §§ medborgarskapslagen

Förslag: Ogifta barn som avses i 10 och 13 §§ lagen om svenskt medborgarskap ska omfattas av kravet på kunskaper om de har fyllt 16 år. Kravet på kunskaper i 10 § ska dock inte gälla för barn till nordiska medborgare som förvärvar medborgarskap enligt 18 eller 19 § lagen om svenskt medborgarskap.

I 10 § medborgarskapslagen anges:

Om en utlänning blir svensk medborgare enligt 6, 7, 8 eller 9 §, förvärvar även hans eller hennes ogifta barn som har hemvist här i landet och inte har fyllt arton år svenskt medborgarskap om utlänningen

1. ensam har vårdnaden om barnet, eller
2. har vårdnaden gemensamt med den andra föräldern och han eller hon är svensk medborgare.

Blir föräldrarna till ett ogift barn som har hemvist här i landet och som inte har fyllt arton år samtidigt svenska medborgare enligt 6, 7, 8 eller 9 §, förvärvar även barnet svenskt medborgarskap om han eller hon står under bådadas vårdnad.

Enligt 13 § medborgarskapslagen ska det i ett beslut om naturalisation bestämmas om även sökandens ogifta barn som är under 18 år ska förvärva medborgarskap. En konsekvens av förslagen om vilka som ska omfattas respektive inte ska omfattas av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap för medborgarskap är således att även ogifta barn som avses i 10 och 13 §§ medborgarskapslagen träffas av kravet på kunskap om de har fyllt 16 år. Det innebär att ogifta barn, som avses i dessa bestämmelser, måste visa att de uppfyller kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap innan de kan förvärva medborgarskap enligt nämnda bestämmelser. Utredningen föreslår därför att bestämmelser om att det ska krävas kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärv av medborgarskap ska föras in i 10 och 13 §§ medborgarskapslagen. Vid en prövning enligt 10 § medborgarskapslagen får det till följd att det införs en

prövning i en situation där ett barn under där givna förutsättningar annars automatiskt skulle ha förvärvat medborgarskap. Utredningen inser att detta möjligen framstår som främmande, men den typen av förvärv som 10 § avser är inte ett sådant automatiskt förvärvande som avses enligt 2–4 §§ medborgarskapslagen och som föreslås falla helt utanför den personkrets som ska omfattas av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap. I dessa fall handlar det om att någon annan gjort en anmälan om förvärv av medborgarskap. Mot den bakgrunden skulle det inte stämma överens med den logik som förslaget vilar på i övrigt att låta de barn som avses i 10 § undantas från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap i den mån de fyllt 16 år. Den omständigheten att det införs ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap i 10 § – som i sig förutsätter en mer komplex prövning än vad som vanligen är fallet i anmälningsärenden, som ju i regel anses vara en förenklad ärendeform för ansökan om medborgarskap – är en effekt av att kravet föreslås gälla generellt i såväl anmälningsärenden som vid naturalisation. På så sätt skiljer sig inte förutsättningarna vid prövningen enligt 10 § från de som gäller andra anmälningsärenden enligt 7–9 §§ medborgarskapslagen.

När det gäller 13 § medborgarskapslagen, som hittills inte innehållit några uttryckliga krav för de barn som bestämmelsen avser, inser utredningen att det också där möjligen framstår som apart att nu föra in ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap i bestämmelsen. Av praxis framgår emellertid, att det sedan lång tid, trots avsaknaden av uttryckliga krav i bestämmelsen, har ställts krav på t.ex. hederligt levnadssätt, för att barn fyllda 15 år ska omfattas av föräldrarnas förvärv av medborgarskap.¹³ Således finns det redan de facto krav som måste beaktas vid tillämpningen av 13 § medborgarskapslagen. Även om en kodifiering av praxis och en fullständig omarbetning av bestämmelsen sannolikt hade inneburit att utformningen av bestämmelsen framstått som mindre anmärkningsvärd, ligger det utanför utredningens uppdrag att kodifiera krav som lagts fast genom praxis. Det möjligen mindre lyckade resultatet av formuleringen i 13 § medborgarskapslagen ligger därför utanför utredningens kontroll.

Av 18 och 19 §§ medborgarskapslagen, som gäller nordiska medborgares förvärv av medborgarskap genom anmälan, framgår att 10 §

¹³ Se kommentaren till 13 § och den praxis från Utlänningsnämnden som det hänvisas till i Sandesjö & Björk (2019). *Medborgarskapslagen med kommentarer*. 4:e uppl. Stockholm: Norstedts förlag.

medborgarskapslagen tillämpas även i fråga om dessa medborgares barn. Eftersom nordiska medborgare som vill förvärva medborgarskap genom anmälan av avtalsskäl inte föreslås omfattas av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap anser utredningen att inte heller deras barn bör omfattas av ett sådant krav. Eftersom 10 § medborgarskapslagen föreslås innehålla ett krav på kunskaper för medborgarskapsförvärv, och då 18 och 19 §§ medborgarskapslagen innehåller hänvisningar till den bestämmelsen, krävs att det i 18 och 19 §§ klargörs att kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap i 10 § inte gäller för de nordiska medborgarnas barn. Utredningen föreslår därför att det i 18 och 19 §§ medborgarskapslagen tas in en skrivning om att endast 10 § första och andra styckena ska tillämpas när nordiska medborgares barn ska förvärva svenskt medborgarskap.

6.4.2 De som vill återfå svenskt medborgarskap

Förslag: Den som vill återfå svenskt medborgarskap liksom den som är gift eller sambo med en svensk medborgare ska omfattas av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap.

Enligt 9 § medborgarskapslagen kan den som har fyllt 18 år och har förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap återfå det genom anmälan om kraven på permanent uppehållstillstånd och hemvisttid i landet är uppfyllda. Förslaget och resonemangen om vilka som ska omfattas av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap innebär, i förhållande till den nu nämnda bestämmelsen, att den som tidigare varit svensk medborgare och anmäler att den åter vill bli det också träffas av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap. För att detta ska få genomslag i 9 § medborgarskapslagen behöver det emellertid uttryckligen anges i bestämmelsen i fråga. Det föreslås därför att det i 9 § medborgarskapslagen i en ny fjärde punkt föreskrivs att som krav för att återfå ett svenskt medborgarskap genom anmälan ska krävas att personen i fråga har visat kunskaper i svenska och samhällskunskap. Kunskaperna ska i enlighet med resonemanget i avsnitt 6.3.1 visas vid beslutstillfället.

Vad som nu sagts om krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för den som vill återfå sitt svenska medborgarskap genom anmälan ska också gälla den som ansöker om att åter blir svensk

medborgare enligt 11 § medborgarskapslagen. För att kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska få genomslag och kunna göras gällande krävs emellertid att det införs bestämmelser om att kravet på kunskaper alltid gäller såvida det inte finns särskilda skäl för dispens. Anledningen till det är att det i 12 § medborgarskapslagen finns bestämmelser som säger att den som tidigare varit svensk medborgare kan naturaliseras även om inte alla krav i 11 § medborgarskapslagen är uppfyllda. Utan den nu föreslagna skrivningen om särskilda skäl skulle kravet på kunskaper inte kunna upprätthållas gentemot den som åter ansöker om svenskt medborgarskap. Vad som nu sagts gäller också för den som är gift eller sambo med en svensk medborgare. För närmare resonemang kring innebörden och den lagtekniska utformningen av bestämmelserna se kapitel 9 om dispens.

Enligt punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap kan den som har förlorat sitt svenska medborgarskap enligt 7 § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap återfå sitt svenska medborgarskap genom anmälan till Migrationsverket. Eftersom utredningen föreslår att kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska gälla vid anmälan och ansökan om naturalisation anser utredningen att den som vill återfå sitt svenska medborgarskap enligt punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap också ska omfattas av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Enligt uppgifter från Migrationsverket har det under åren 2017–2019 inkommit totalt 476 ärenden om medborgarskap som rör tillämpningen av den aktuella övergångsbestämmelsen.¹⁴

6.5 Sammanfattning

Sammanfattningsvis föreslår utredningen alltså att det ska införas ett krav på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap i medborgarskapslagen. Kravet på kunskaper föreslås grundas på samhörighet och ska gälla för den som har fyllt 16 men inte 67 år som önskar förvärva svenskt medborgarskap genom ansökan (naturalisation) eller genom anmälan. Det innebär att nuvarande 7–10, 11 och

¹⁴ Statistik från Migrationsverket.

13 §§ medborgarskapslagen ska ändras på så sätt att det framgår att det i samtliga fall av anmälan och ansökan om naturalisation finns ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärv av medborgarskap. Bestämmelserna i 2–6 §§ omfattar personer vilka enligt utredningens bedömning inte bör omfattas av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap vid anmälan och naturalisation ska inte heller gälla för statslösa födda i Sverige som är under 21 år eller för sådana barn som är födda utomlands och som förvärvar medborgarskap genom anmälan enligt punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Det ska inte heller gälla medborgare i de nordiska länderna som genom anmälan önskar förvärva svenskt medborgarskap enligt 18 eller 19 § medborgarskapslagen och inte heller deras ogifta barn vid tillämpning av 10 §. I övrigt gäller kravet vid tillämpningen av 10 och 13 §§ medborgarskapslagen. Kravet gäller vidare för de som vill återfå sitt svenska medborgarskap efter anmälan, naturalisation eller genom tillämpning av punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

7 Ett medborgarskapsprov

Detta kapitel är det andra av fyra sammanhängande kapitel. I förra kapitlet föreslogs att kriterierna för svenskt medborgarskap i medborgarskapslagen ska kompletteras med ett krav på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap. I detta kapitel föreslås att kravet ska kunna uppfyllas genom godkänt resultat på ett särskilt framtaget prov – medborgarskapsprovet – som består av två delar, en i svenska och en i samhällskunskap. Det lämnas också förslag på hur provdelarna ska utformas och hur medborgarskapsprovet skulle kunna genomföras.

I nästa kapitel, kapitel 8, föreslås att kravet också kan uppfyllas genom att kunskaper i svenska och samhällskunskap visas på annat sätt och i kapitel 9 finns förslag på regler om dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap.

7.1 Behov av ett särskilt prov i svenska?

<p>Förslag: Det ska tas fram ett särskilt prov i svenska för förvärvande av svenskt medborgarskap.</p>

Enligt kommittédirektiven ska utredningen lämna förslag som innebär att godkänt prov i svenska ska vara ett krav för svenskt medborgarskap.

Av Migrationskommitténs betänkande (SOU 2020:54) framgår att kommittén anser att det bör införas ett krav på svenska och samhällskunskap redan för att permanent uppehållstillstånd ska beviljas. I det sammanhanget lyfts alternativet fram att använda sig av de befintliga språkkurserna som finns inom svenska för invandrare (sfi) och möjligheten att koppla språkravet till att en person ska ha fått godkänt betyg på en viss kurs (nivå). Kommittén nämner i det

sammanhanget även att systemet med prövning innebär att det finns en möjlighet att få betyg på kurserna inom sfi utan att genomgå själva utbildningen. Som framgår av kapitel 4 i det här betänkandet innebär en sådan prövning att den som är bosatt i landet och vill ha betyg från kommunal vuxenutbildning har möjlighet att genomgå en prövning i alla kurser som det sätts betyg på och i gymnasiearbete (20 kap. 40 § skollagen). Med prövning i en kurs avses en bedömning av kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav i kursplaner eller ämnesplaner.

Även den här utredningen har som utgångspunkt övervägt att koppla kravet på kunskaper i svenska till de befintliga språkkurserna som finns inom sfi och kräva att en person ska ha fått godkänt betyg på en viss kurs (nivå). Mot bakgrund av att det sannolikt är många som lär sig svenska utan att gå på sfi, anser dock utredningen att det alternativet inte framstår som rimligt eller ändamålsenligt. Som alternativ föreslog Migrationskommittén att sökanden kan göra en särskild prövning enligt 20 kap. 40 § skollagen. En sådan prövning är dock såvitt utredningen förstått mycket resurskrävande och mot bakgrund av antalet sökande framstår inte heller det alternativet som vare sig lämpligt eller realistiskt. Utredningen har därför övervägt andra alternativ.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen lämna förslag som så långt möjligt utnyttjar befintliga system för bl.a. examination i svenska. Inledningsvis noteras att det inte finns något allmänt tillgängligt offentligt anordnat prov i svenska som den som önskar bli svensk medborgare skulle kunna göra för att visa på sina kunskaper. Det närmaste man kommer offentligt arrangerat prov i svenska är de nationella prov i svenska, svenska som andraspråk och sfi som årligen anordnas av Skolverket i olika årskurser och skolformer. Syftet med nationella prov är att stödja en likvärdig och rättvis bedömning. Proven kan också användas för att stärka skolornas kvalitetsarbete genom analys av provresultatens förhållande till uppnådda kunskapskrav på skolnivå, huvudmannanivå och på nationell nivå (prop. 2017/8:14 s. 15). De nationella proven testar en elevs kunskaper i förhållande till kurs- eller ämnesplanen i det ämne och den årskurs som provet genomförs i. Ett nationellt prov kan emellertid av tidsskäl, och då vissa kunskapskrav inte låter sig prövas i ett nationellt prov, inte pröva hela innehållet i en kurs- eller ämnesplan utan endast delar av dem. Provbetyget ger endast information om en

elevs samlade kunskapsnivå i förhållande till det som provet prövar. Betygssättning i ett ämne sker normalt utifrån all för läraren tillgänglig information om en elevs kunskaper i förhållande till de nationella kunskapskraven och efter en allsidig bedömning av dessa kunskaper. Resultatet på ett nationellt prov kan således inte ensamt utgöra underlag för betygssättningen eftersom ett enda prov inte kan pröva alla de kunskaper och färdigheter som undervisningen ska ge (a. prop. s. 25). Ett nationellt prov är inte heller tillgängligt för allmänheten att göra. Att använda sig av nationella prov i medborgarskapssammanhang bedöms därför inte vara en lämplig lösning.

Bland allmänt tillgängliga prov i svenska finns Tisus och Swedex. Tisus är ett behörighetsgivande test i svenska för universitet och högskolor i Sverige. Testet motsvarar en språknivå jämförbar med Svenska/Svenska som andraspråk 3 inom gymnasieskolan. För att klara provet måste man alltså ha mycket goda kunskaper i svenska. Testet är framtaget av Institutionen för svenska och flerspråkighet vid Stockholms universitet och består av tre delar; läsförståelse, skriftlig färdighet och muntlig färdighet. De som gör provet är i huvudsak tre grupper:

1. tonåringar i svenska familjer som bor i andra länder och där barnen gått i en internationell gymnasieskola, utan kurs i svenska, och som nu vill läsa på ett universitet i Sverige,
2. skandinavister som läst svenska vid någon eller några av de cirka 200 institutioner som finns på universitet i andra länder och som vill läsa någon utbildning eller kurs i Sverige,¹ eller
3. utlandsfödda akademiker som bor i Sverige och vill fortsätta studera här eller få legitimation för sin akademiska examen för att kunna arbeta i Sverige, till t.ex. läkare, lärare, jurist.²

Provet ges två gånger per år på sex orter utspridda över Sverige och på ett antal orter utomlands. Mot bakgrund av syftet med Tisus-testet samt den höga nivå som testas anser utredningen att provet inte är lämpligt att användas för att pröva kunskaper i svenska för förvärv av medborgarskap.

Swedex, som Folkuniversitetet ansvarar för, testar praktiskt användbara kunskaper inom de språkliga färdigheterna; tala, läsa, höra

¹ Skandinavister är studenter som studerat skandinavistik.

² Enligt uppgift från vikarierande projektledare för Tisus på Stockholms universitet, 2020-10-21.

och skriva. Provet kan tas oberoende av hur man har lärt sig svenska och är erkänt av Svenska institutet. Det arrangeras på tio orter i Sverige och hos ett 40-tal arrangörer runt om i världen. Testet finns att göra på GERS-nivåerna A2, B1 och B2 och ett Swedex-certifikat är gångbart i hela Europa (se avsnitt 7.4.1 om GERS).

Därutöver arrangerar Folkuniversitetet också Svenska 1 – Valideringstest på GERS-nivå C1. Provet består av hör- och läsförståelse, test av ordförråd och grammatik samt en skriftlig uppgift och muntlig kommunikation. Ett godkänt resultat godtas av Socialstyrelsen som bevis på språkkunskaper vid ansökan om yrkeslegitimation.

Svenska 1 – Valideringstest på C1-nivå framstår inte som något lämpligt alternativ med tanke på den höga nivå som krävs medan Swedex-certifikatet framstår som ett prov som skulle kunna vara ett alternativ. Folkuniversitetet är emellertid ett studieförbund som drivs i stiftelseform och består av fem olika stiftelser med säte i Lund, Göteborg, Stockholm, Uppsala och Umeå. Utredningen anser inte att det vore lämpligt att binda upp systemet till ett prov som ges av en aktör som ligger utanför det offentligas domäner.

För den som har utländsk bakgrund och söker arbete i sjukvården finns också PYS – Prov i yrkessvenska med medicinsk inriktning på GERS-nivå C1. Provet är främst riktat till legitimerade läkare, men kan anpassas till andra yrkesgrupper inom vården, som t.ex. tandläkare, barnmorskor och sjukgymnaster. Provet testar den typ av svenska som behövs för att arbeta inom sjukvården. Vid godkänt resultat utfärdas ett intyg som kan användas för att ansöka om svensk legitimation hos Socialstyrelsen för att arbeta inom sjukvården. Inte heller detta prov bedöms lämpligt dels på grund av den höga nivån, dels på grund av att det bara är inriktat på svenska som behövs för att arbeta inom sjukvården.

Sammanfattningsvis finns det alltså inte något allmänt tillgängligt offentligt anordnat prov i svenska som den som önskar bli svensk medborgare skulle kunna göra för att visa på sina kunskaper. Det kan vidare inte bortses ifrån att ett provresultat som är avgörande för om en person beviljas medborgarskap är av mycket stor betydelse för de individer som ska genomföra provet. Utredningen anser att ett sådant s.k. ”high stake exam” bör utformas med särskild omsorg och med hänsyn tagen till det syfte som provet ska ha och det sammanhang som det ska användas i. Ansvaret för att ta fram och genomföra ett sådant prov bör åläggas en myndighet (jfr högskoleprovet) för

att konstruktionen och genomförandet av provet ska vara så transparent, rättvist och rättssäkert som möjligt. Genom att konstruera ett särskilt prov i svenska för medborgarskap ges också bättre möjlighet till individuella anpassningar (se avsnitt 12.6 om anpassning vid genomförande av prov för svenskt medborgarskap). Utredningen föreslår därför att det ska konstrueras ett särskilt prov i svenska för förvärvande av svenskt medborgarskap.

7.2 Behov av ett särskilt prov i samhällskunskap?

Förslag: Det ska tas fram ett prov i grundläggande samhällskunskap för förvärvande av svenskt medborgarskap.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen lämna förslag som innebär att godkänt prov i samhällskunskap ska vara ett krav för svenskt medborgarskap

Enligt direktiven ska utredningen lämna förslag som så långt möjligt utnyttjar befintliga system för bl.a. utbildning i samhällskunskap. Utredningen kan konstatera att det liksom för svenska inte heller för grundläggande samhällskunskap finns något offentligt anordnat prov som kan utnyttjas. Det närmaste offentligt anordnade prov i samhällskunskap utredningen har kunnat hitta är de nationella prov som varje år genomförs i grundskolans årskurs 9 i ett av de samhällsorienterande (SO) ämnen geografi, historia, religionskunskap eller samhällskunskap. Beslut om vilket ämne som provet ska genomföras i fattas av Skolverket inför varje provtillfälle/period.

Utredningen redogör i avsnitt 7.1 för de nationella provens konstruktion och syfte och vissa nackdelar som finns med att använda nationella prov i svenska som bevis på kunskaper som behövs för svenskt medborgarskap. När det gäller nationella prov i SO tillkommer det faktum att proven är konstruerade i fyra olika SO-ämnen: historia, geografi, religionskunskap och samhällskunskap, men genomförs i ett av dem per år, och att proven riktar sig till elever i 15-årsåldern. De nationella proven i SO har inte heller någon säkerställd lägsta eller högsta språklig nivå, vilket kan göra det ytterligare problematiskt eftersom språkkunskaperna för medborgarskap föreslås ligga på GERS-nivå A2/B1, se avsnitt 7.4.2 och 7.4.3.

Utifrån vad som nu sagts kan det konstateras att de nationella proven i SO inte är lämpliga att använda för att testa kunskaper i samhällskunskap vid förvärv av svenskt medborgarskap. Utredningen har därför undersökt om det finns något annat system för undervisning eller examination som skulle kunna användas för att de som önskar ska kunna visa kunskaper i grundläggande samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ett alternativ är kursen i samhällsorientering enligt lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare som kommunerna erbjuder nyanlända personer mellan 18 och 64 år som är folkbokförda här och som har ett uppehållstillstånd som flykting eller annan skyddsbehövande. Även personer som har uppehållstillstånd som anhörig till en sådan person omfattas (jfr 1 § lagen [2017:584] om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare), liksom invandrare som beviljats uppehållstillstånd eller uppehållskort som familjemedlem eller anhörig med anknytning till en person som har rätt att vistas i Sverige. Också invandrare med uppehållstillstånd på grund av anknytning till en person som har beviljats uppehållstillstånd kan erbjudas samhällsorientering om förutsättningarna i ålder och folkbokföring är uppfyllda. Enligt förslag från Mottagandeutredningen (SOU 2018:22) ska den krets som omfattas av lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare utvidgas till att även omfatta utlänningar som omfattas av lagen (1994:137) om mottagande av asylsökande m.fl., dvs. även bl.a. vissa utlänningar som ännu inte erhållit uppehållstillstånd och vissa utlänningar som ännu inte är folkbokförda.

Kursen i samhällsorientering ges än så länge i nära anslutning till att en person i arbetsför ålder har fått uppehållstillstånd och folkbokförts här i landet. Målet med kursen i samhällsorientering är att deltagarna ska utveckla kunskaper om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat och praktiskt vardagsliv (se 2 och jfr 3 §§ förordningen [2010:1138] om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare).

Samhällsorienteringskursen består av 100 timmars undervisning som schemaläggs med den frekvens och intensitet som respektive kommun eller anordnare anser lämplig. Kursen ges som utgångspunkt på deltagarnas modersmål, även om det finns undantag t.ex. för de som talar ett språk som det är svårt att få lärare i. Anledningen till att kursen ges på deltagarnas modersmål är att det rör sig om personer

som vistats kort tid i Sverige och att kursen bygger på en folkbildningstanke. På lektionerna diskuteras således mycket kring hur man tänker och hur man agerar i Sverige. Det står också varje anordnare/lärare fritt att använda det material som den anser lämpligt i förhållande till målet med kursen. De personer som leder samhällsorienteringen ska ha lämplig pedagogisk utbildning eller erfarenhet och ämneskunskap. I övrigt finns inte närmare preciserat vilken nivå eller omfattning av utbildning, erfarenhet eller ämneskunskaper som krävs.³ Någon examination förekommer varken under eller i slutet av kursen. Efter avslutad kurs utfärdar emellertid kommunerna ett intyg till deltagarna som bevis på deltagande i kursen (10 § förordningen om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare).

Liksom Migrationskommittén (SOU 2020:54, s. 218) anser utredningen att det vore önskvärt att kunskaperna i samhällskunskap kunde kontrolleras genom ett prov. Utredningen har övervägt om kursen i samhällsorientering skulle kunna utökas med ett prov som testar det deltagarna har lärt sig och låta provresultatet användas som bevis på kunskaper i grundläggande samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap. Vid kontakter med lärare som arbetar inom samhällsorienteringen har det emellertid kommit fram att kursen är diskussionsinriktad och att kursmaterialet varierar mellan kommuner, anordnare och lärare. Det går således inte att förutse vilka kunskaper som deltagarna förvärvar eftersom det beror på vilka specifika ämnen som varje lärare väljer att ta upp på lektionerna och vilka diskussioner som förs. Vidare ges kursen i ett tidigt skede av invandringen till Sverige vilket sannolikt innebär att många av deltagarnas kunskaper i svenska inte håller så hög språklig nivå vid den tidpunkt då kursen avslutas. Kursen riktar sig i dagsläget endast till en begränsad krets av invandrade personer.

Det går visserligen att föreställa sig att kursen öppnas upp till att omfatta en vidare krets personer, t.ex. personer som söker medborgarskap. Mot bakgrund av vad som sagts ovan om att det är en diskussionsbaserad utbildning om 100 timmar som syftar till att ge nyanlända personer inblick i och verktyg för att klara sig i samhället förefaller det dock inte lämpligt. Att föreslå att personer som haft

³ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2018). *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag om översyn av samhällsorientering för nyanlända*, Dnr 851-1645-2018, s. 8. www.lansstyrelsen.se/download/18.4450a1b01677dda1bf72e31/1544442659211/Lansstyrelsens%20%C3%A5tterrapportering%20av%20Uppdrag%20om%20%C3%96versyn%20av%20samh%C3%A4llsorientering%20f%C3%B6r%20nyanl%C3%A4nda%20-%202018.pdf [2020-11-04].

uppehållstillstånd och hemvist i Sverige i ett antal år ska genomgå en obligatorisk kurs om 100 timmar som har utformats för ett annat syfte är inte rimligt.

Utredningen har också övervägt om de intyg på deltagande som utfärdas av kommunerna skulle kunna användas som bevis på kunskaper i samhällskunskap. Utöver att samma problem kvarstår som just nämnts (kursmaterialet varierar, kursen riktar sig till en viss personkrets som nyligen kommit hit och en utökning av kretsen skulle kräva att många människor avsätter 100 timmar för undervisning) så innebär en sådan lösning ingen garanti för att individerna faktiskt har införskaffat den kunskap som utredningen anser ska krävas. Ett sådant förslag bedöms inte heller ligga i linje med kommittédirektiven att godkänt prov i svenska och grundläggande samhällskunskap ska vara ett krav för svenskt medborgarskap. Utredningen anser därför inte att kursen i samhällsorientering ska utökas med ett prov eller att ett intyg över avslutad kurs i samhällsorientering ska räcka som bevis på kunskaper i samhällskunskap.

En annan lösning som utredningen har övervägt, men avfärdat, är att låta de som vill bli svenska medborgare genomgå kursen i grundläggande samhällsorienterande ämnen som ges inom kommunal vuxenutbildning eller att skapa en kurs med liknande innehåll och avsluta den med ett prov inför en ansökan eller anmälan om medborgarskap. Här gör sig samma argument gällande som vid alternativet att öppna upp kursen i samhällsorientering för alla. Kursen i samhällsorienterande ämnen är dessutom än mer omfattande i tid varför utredningen inte gått vidare med ett alternativ som bygger på ett sådant koncept.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts anser utredningen att det mest lämpliga är att konstruera ett särskilt prov som testar grundläggande samhällskunskap för förvärvande av svenskt medborgarskap. Utredningen föreslår därför att ett sådant prov ska tas fram.

7.3 Medborgarskapsprovet – ett prov med två delprov, ett i svenska och ett i samhällskunskap

Förslag: Provet i svenska och samhällskunskap ska vara olika delar i ett gemensamt prov – Medborgarskapsprovet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska kunna meddela föreskrifter om det medborgarskapsprov som avses i 13 a § lagen om svenskt medborgarskap.

Som framgått ovan finns det i dag inga befintliga prov i svenska eller samhällskunskap som kan användas för att pröva det föreslagna kravet på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap. Utredningen har därför föreslagit att det ska tas fram ett prov i svenska och ett prov i samhällskunskap. En möjlighet som utredningen har övervägt är att bara ta fram ett prov i samhällskunskap som i och med att det utformas på svenska skulle kunna mäta både kunskaperna i samhällskunskap och indirekt även kunskaperna i svenska.

I ”Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants” (ALTE-rapporten 2018), i vilken språk- och kunskapskrav respektive krav på samhällskunskap för bl.a. förvärvande av medborgarskap analyseras, poängteras dock att denna typ av prov är mindre bra. Ett prov som syftar till att pröva samhällskunskap ska som utgångspunkt bara testa den efterfrågade kunskapen och så lite som möjligt påverkas av att den som gör provet har eller saknar annan kunskap eller andra färdigheter.⁴ Motsvarande gäller ju även vid en eventuell bedömning av språkkunskap vid ett kombinerat samhällskunskaps- och svensksprov. En annan nackdel som lyfts fram är att språknivån i ett sådant prov riskerar att missgynna personer med kortare eller ingen utbildningsbakgrund.⁵

Enligt kommittédirektiven ska utredaren lämna förslag på hur provet i svenska och grundläggande samhällskunskap kan genomföras rättvist, rättssäkert och ändamålsenligt. Utredningen anser därför att det är viktigt att det system som införs har förutsättningar för att testa rätt saker på rätt sätt. Ett integrerat samhällskunskaps- och

⁴ Europarådet & ALTE (2020). *Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities*. Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants, s. 65. rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb.

⁵ Ibid, s. 65.

svenskprov framstår därför inte som eftersträvansvärt och något förslag om integrerat prov läggs därför inte fram. I stället föreslås att det tas fram två separata delprov, ett i svenska och ett i samhällskunskap. Av samordnings-, administrations- och effektivitetsskäl och för att den som ska genomföra provet inte ska behöva göra prov vid flera olika tillfällen föreslås vidare att båda proven ska kunna göras vid samma tillfälle och att proven utgör två separata delar i ett gemensamt prov – Medborgarskapsprovet.

Vid bedömningen av hur de två separata proven ska utformas finns det ett samband mellan provens svårighetsgrad och behovet av dispens. Ju högre krav och svårare prov, desto större sannolikhet att personer kommer att begära dispens (se närmare kapitel 9).

Utredningen förutser att det kommer att behöva meddelas mera detaljerade föreskrifter om medborgarskapsprovet och föreslår därför en bestämmelse som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap.

7.4 Provdelen i svenska

7.4.1 Utgångspunkter

Utgångspunkten i kommittédirektiven är att det ska tas fram ett prov inte bara i samhällskunskap utan också i svenska. Frågan är på vilken nivå kravet på kunskaper ska ligga och vilka av förmågorna hör- och läsförståelse respektive muntlig och skriftlig färdighet i svenska som ska testas.

När det gäller frågan om nivåer erbjuder Gemensam europeisk referensram för språk (GERS) en möjlighet att konkret diskutera lärande, undervisning och bedömning av personers nivå av språkkunskaper. GERS är en referensram för språk som är utarbetad av Europarådet. GERS är ett stöd för alla som undervisar i språk och bedömer språkinläring och används i arbetet med undervisning, kursplaner, läroplaner och examina i hela Europa.⁶ I publikationen GERS: lärande,

⁶ Statens skolverk (2020). *Information om Gemensam europeisk referensram för språk*. www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/gemensam-europeisk-referensram-for-sprak-gers [2020-10-01].

undervisning och bedömning finns följande översiktliga tabell över de olika nivåerna.⁷

Tabell 7.1 Gemensam europeisk referensram för språk, GERS

Översikt över GERS-nivåer

Typ av språkanvändare	Nivå	Nivåns innebörd
Avancerad språkanvändare	C2	Kan med lätthet förstå praktiskt taget allt som han/hon hör eller läser. Kan sammanfatta information från olika muntliga eller skriftliga källor och därvid återge argument och redogörelser i en sammanhängande presentation. Kan uttrycka sig spontant, mycket flytande och precis samt därvid skilja mellan finare nyanser även i mer komplexa situationer.
Avancerad språkanvändare	C1	Kan förstå ett brett urval av krävande, längre texter och urskilja underförstådda betydelse. Kan uttrycka sig flytande och spontant utan att i större utsträckning söka efter ord och uttryck. Kan använda språket flexibelt och effektivt för såväl sociala som studie- och arbetsrelaterade ändamål. Kan producera tydliga, välstrukturerade och detaljerade texter om komplexa ämnen. Kan på ett planerat sätt med olika medel organisera och binda samman en text till en sammanhängande helhet.
Självständig språkanvändare	B2	Kan förstå huvudinnehållet i komplexa texter om både konkreta och abstrakta ämnen, inklusive fackmässiga diskussioner inom det egna specialområdet. Kan delta i samtal så pass flytande och spontant att ett normalt umgänge med modersmålstalare blir fullt möjligt, utan ansträngning för någondera parten. Kan producera tydlig och detaljerad text inom ett brett fält av ämnen, förklara en ståndpunkt i ett aktuellt ämne samt framhålla såväl för- som nackdelar vid olika valmöjligheter.
Självständig språkanvändare	B1	Kan förstå huvudinnehållet i vad han/hon hört eller läst om välkända förhållanden som han/hon regelbundet möter i arbetet, i skolan, på fritiden, etc. när det presenteras på tydligt standard-språk. Kan hantera de flesta situationer som vanligtvis uppstår under resor i områden där språket talas. Kan producera

⁷ Statens skolverk (2017). *Gemensam europeisk referensram för språk: lärande, undervisning och bedömning*, s. 24.

Typ av språkanvändare	Nivå	Nivåns innebörd
Användare på nybörjarnivå	A2	enkla, sammanhängande texter om ämnen som är välkända eller av personligt intresse. Kan beskriva erfarenheter och händelser, berätta om drömmar, förhoppningar och framtidsplaner och kortfattat ge skäl för och förklaringar till åsikter och planer.
Användare på nybörjarnivå	A1	Kan förstå och använda välkända, vardagliga uttryck och mycket grundläggande fraser som syftar till att möta konkreta behov. Kan presentera sig själv och andra samt ställa och besvara frågor om personliga förhållanden som var han/hon bor, personer han/hon känner och saker han/hon har. Kan samtala på ett enkelt sätt under förutsättning att samtalspartnern talar långsamt och tydligt och är beredd att hjälpa till.

Källa: Skolverket.⁸

I ALTE-rapporten 2018 framförs kritik mot att allt fler länder använder GERS-skalan som utgångspunkt vid införandet och upprätthållandet av språkkrav för medborgarskap eftersom själva syftet bakom framtagandet av GERS-skalan har varit att ge erkännande åt och underlätta ett flerspråkigt Europa.⁹ Icke desto mindre skapas med hjälp av denna referensram en värdefull möjlighet att konkret diskutera olika nivåer på språklig förmåga. Den möjliggör också en diskussion om vilken nivå på svenska som visar att en person har nått en nivå som innebär att personen kan interagera i det svenska samhällslivet på ett sätt som skapar samhörighet med Sverige.

⁸ Ibid, s. 24.

⁹ Europarådet & ALTE (2020). *Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities*. Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants, s. 63. rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb.

7.4.2 Nivån på svensk kunskaperna

Bedömning: Nivån på de kunskaper i svenska som ska krävas ska motsvara en nivå mellan GERS-nivå B1 och A2.

Enligt kommittédirektiven ska det prov som ska tas fram stärka såväl medborgarskapets status som främja ett inkluderande samhälle.

I avsnitt 6.2 har utredningen kommit fram till att kravet ska bygga på samhörighet. Detta ska avspeglas i vilken nivå provet ska ligga på.

Inledningsvis kan det konstateras att det under de senaste 15 åren har bedrivits relativt omfattande såväl empirisk som normativ forskning inom olika forskningsdiscipliner gällande betydelsen av krav på språkkunskaper för integration (ekonomisk, social och politisk) samt för förvärvande av medborgarskap. Den forskning som har bedrivits ger inga entydiga svar och visar att mycket fortfarande återstår att undersökas.¹⁰ Många av studierna är dessutom baserade på tvärsnittsstudier, vilket innebär att forskarna undersökt associationer/korrelationer och leder till att resultaten måste tolkas med försiktighet.

Till exempel finns det i skrivande stund inga studier som mäter den direkta effekten av införande av språktest för migranternas motivation att lära sig språk.¹¹ Det finns emellertid studier som visar att för att ett språktest ska fungera som ett medel att skapa ett ”inkluderande samhälle” krävs att presumtiva medborgares språkfärdigheter verkligen påverkas av den ökade motivation som möjligheten till medborgarskap förväntas ge. Motivation är dock en så komplex företeelse att det är svårt att mäta dess effekter på språkinläringen.¹²

Det tycks dock finnas visst stöd för att det finns någon typ av samband mellan språk- och samhällskunskapstester och politiskt intresse, vilket inte bedöms fylla någon större integrerande funktion men som bl.a. bedöms ha ett symboliskt värde genom att det skapar en större närhet mellan individen och staten.¹³ Det finns också stöd

¹⁰ För en översiktlig genomgång se t.ex. Fanny Forsberg Lundell (2020). *Kvävande krav*. Timbro.

¹¹ Fanny Forsberg Lundell (2020). *Kvävande krav*. Timbro, s. 28.

¹² Dörnyei (2009). The L2 motivational self system. I Dörnyei & Ushioda. (red.) *Motivation, Language Identity and the L2 Self*. Bristol: Multilingual Matters. ss. 9–42; Freerkien, Dörnyei & de Bot (2014). Motivational dynamics in language learning: change, stability and context. *Modern Language Journal*, Vol. 98, ss. 704–723.

¹³ Wallace Goodman & Wright (2015). Does mandatory integration matter? Effects of civic requirements on immigrant socio-economic and political outcomes. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41 (12), ss. 1885–1908.

för att det finns en stark koppling mellan invandrades språkkunskaper och deras framgång på arbetsmarknaden.¹⁴ Det finns forskning som ger stöd åt slutsatsen att ju fler integrationskrav ett land ställer (alltså inte bara språk- och/eller samhällskunskapskrav), desto starkare är den ekonomiska integrationen.¹⁵ Studien ifråga är dock en tvärsnittsstudie och resultaten måste som nämnts ovan tolkas med försiktighet. Det finns inget stöd för att ökade integrationskrav också leder till ökad social eller politisk integration.

Sammantaget finns det forskningsresultat som talar för att krav på kunskaper för förvärv av medborgarskap har ett symboliskt värde genom att det skapar en större närhet mellan individen och staten och att ökade språkkunskaper leder till ökad integration på arbetsmarknaden. Det finns dock inte något stöd för att ett högt ställt krav på språkkunskaper också leder till bättre integration. Tvärtom finns det stöd för att högre krav på språkkunskaper leder till exkludering och diskriminering, vilket riskerar att leda till segregation i stället för integration.¹⁶

När det gäller varför personer vill bli medborgare och betydelsen av förvärvande av medborgarskap för integration tycks det inte heller finnas någon enhetlig bild i befintlig forskning.¹⁷ Från ett mer individuellt perspektiv tycks det finnas ett samband mellan intresset för att förvärva medborgarskap och kombinationen av vilket land invandraren kommer från respektive vilket land invandraren kommer till.¹⁸ Andra har fört mer ekonomiska resonemang som bottenar

¹⁴ För en sammanställning av äldre forskning på området se Rooth & Strömblad, (2008). *Språk, krav och medborgarskap*, Underlagsrapport nr 14 till Globaliseringsrådet; Rooth och Åslund (2007). Får utlandsfödda betalt för sin utbildning och sina kunskaper i svenska? *Ekonomisk debatt*, 35(3), ss. 41–54.

¹⁵ Neureiter (2019). Evaluating the effects of immigrant integration policies in Western Europe using a differences-in-difference approach, *Journal of Ethnic and Migrations Studies*, 45(15), ss. 2779–2800.

¹⁶ Rooth och Strömblad (2008). *Språk, krav och medborgarskap*. Underlagsrapport nr 14 till Globaliseringsrådet; Kriegbaum Jensen, Mouritsen, Cochran Bech och Vincents Olsen (2019). Roadblocks to citizenship: selection effects of restrictive naturalisation rules. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, ss. 1–19. doi.org/10.1080/1369183X.2019.1667757; Böcker och Strik (2011). Language and Knowledge Tests for Permanent Residence Rights: Help or Hindrance for Integration? *European Journal of Migration and Law*, 13, ss. 157–184, se också Carlsen, Bugge, Helland Gujord (2019). *Språktest ger inte bättre integration*. www.svd.se/forskare-spraktest-ger-inte-bättre-integration.

¹⁷ Se genomgång av forskning i Bloemraad & Sheares (2017). Understanding Membership in a World of Global Migration: (How) Does Citizenship Matter? *International Migration Review*, Vol. 51(4), ss. 833–839. DOI: 10.1111/imre.12354.

¹⁸ Vink, Prokic-Breuer, and Dronkers (2013). Immigrant Naturalization in the Context of Institutional Diversity: Policy Matters, but to Whom? *International Migration*, 51(5), ss. 1–20.

i utgångspunkten att intresset för medborgarskap har att göra med vad invandraren får ut av det. Om det efter en analys av för- och nackdelar i det enskilda fallet visar sig vara en fördel för individen att byta medborgarskap kommer intresset för att byta medborgarskap att öka.¹⁹ Det finns dock de som menar att intresset för medborgarskap snarare har att göra med hur attityderna ser ut i landet som invandrarna kommer till. Om invånarna i det landet är välkomnande kommer det att leda till ett ökat intresse hos individer att bli medborgare.²⁰

Från ett samhällsperspektiv finns det vissa rapporter som visar att det finns en stark koppling mellan medborgarskapsförvärv och ekonomisk integration,²¹ men det finns också andra som pekar på att den kopplingen inte behöver vara särskilt stark och att den beror på en mängd olika parametrar.²² Till exempel skulle sambandet mellan språkkunskaper och inkomst kunna bero på att utbildade och begåvade individer har lättare att lära sig nya språk och skaffa sig högre inkomster.²³ I en annan studie, i vilken kopplingen mellan medborgarskap och arbete respektive inkomst i Sverige och Kanada undersöks, framgår att medborgarskap tycks ha betydelse i högre grad för arbete och inkomst för kvinnor i Sverige än i Kanada.²⁴

doi.org/10.1111/imig.12106; Kochenov & Lindeboom (red.) (2020). *Kälin och Kochenov's Quality of Nationality Index*. Hart publishing; Slotwinski, Stutzer & Bevelander (2020). From Participants to Citizens? Democratic Voting Rights and Naturalization Behavior. *Discussion Paper No 2 0-0 5 5 | 1 0 / 2 0 2 0*. ZEW – Leibniz Centre for European Economic Research. www.ssrn.com/abstract=3716763.

¹⁹ Bevelander and DeVoretz (2008). *The Economic Consequences of Citizenship Ascension. A Cross Country Comparison*. Malmö University Press.

²⁰ Bloemraad & Sheares (2017). Understanding Membership in a World of Global Migration: (How) Does Citizenship Matter? *International Migration Review*, Vol. 51(4), ss. 823–867 DOI: 10.1111/imre.12354.

²¹ Helgertz, Bevelander och Tegunimataka (2014). Naturalization and Earnings: A Denmark–Sweden Comparison, *European Journal of Population*, Vol. 30, ss. 337–359. DOI 10.1007/s10680-014-9315-z; Peters, Vink, & Schmeets (2018). Anticipating the citizenship premium: before and after effects of immigrant naturalisation on employment. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 44(7), ss. 1051–1080 och Peters, Schmeets, & Vink (2019). Naturalisation and Immigrant Earnings: Why and to Whom Citizenship Matters. *European Journal of Population*.

²² Helgertz, Bevelander och Tegunimataka (2014). Naturalization and Earnings: A Denmark–Sweden Comparison, *European Journal of Population*, Vol. 30, ss. 337–359. DOI 10.1007/s10680-014-9315-z.

²³ Lochmann, Rapoport & Speciale (2019). The effect of language training on immigrants' economic integration: Empirical evidence from France. *European Economic Review*, Vol. 113, ss. 265–296. www.iza.org/publications/dp/11331/the-effect-of-language-training-on-immigrants-economic-integration-empirical-evidence-from-france.

²⁴ Pendakur och Bevelander (2014). Citizenship, enclaves and earnings: comparing two cool countries. *Citizenship Studies*, Vol. 18(3–4), ss. 387. DOI: 10.1080/13621025.2014.905279.

Sammanfattningsvis är det oklart om det är medborgarskapet eller andra faktorer som bidrar till en ökad ekonomisk integration. Det kan vara så att personer som är ”bättre på integration”, (att få arbete och förvärva inkomst) också i högre grad förvärvar medborgarskap och att de som är ”sämre på integration” inte på samma sätt förvärvar medborgarskap. I så fall har medborgarskap ingen effekt på integrationsutfallet. Det skulle också kunna vara så att de som investerar i språk har lättare att få arbete och högre inkomst, då skulle ett språkkrav för förvärvande av medborgarskap eventuellt kunna leda till ökad integration indirekt via medborgarskapet. Det finns också stöd i forskning för att medborgarskap gagnar hälsan och underlättar social integration.²⁵ Det finns vidare stöd för att medborgarskap bidrar till att individen går och röstar²⁶ respektive bidrar till att öka den politiska kunskapen och känslan för politisk effektivitet.²⁷

En av de viktigaste rättigheterna som ett svenskt medborgarskap för med sig är rätten att rösta i riksdagsvalet. För att undvika att åstadkomma ett demokratiskt underskott borde det således finnas ett intresse från statens sida att så många som möjligt av de som är bosatta på dess territorium också är medborgare och därigenom har rösträtt.

Eftersom ändrade förhållanden för förvärvandet av medborgarskap har en omedelbar betydelse för det politiska landskapet,²⁸ kan det sannolikt sägas vara av större betydelse för ett land med stor inflyttning än för ett land med en lägre inflyttning att nivån på kraven för förvärvande av medborgarskap inte sätts för högt. Eftersom olika länder har olika stor inflyttning kan inte ett visst krav eller nivån för kravet för förvärvande av medborgarskap ställt i ett land utan vidare jämföras med motsvarande krav eller nivå ställt i ett annat land. I Sverige var andelen utlandsfödda vid årsskiftet 2019/2020 nästan 20 procent, vilket innebär att Sverige är ett land med stor inflyttning.

²⁵ Bloemraad (2017). Does Citizenship Matter? I Shachar, Bauböck, Bloemraad, & Vink. (red.) *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, s. 544.

²⁶ Bevelander och Pendakur(2011). Voting and Social Inclusion in Sweden, *International Migration*, Vol. 49(4), ss. 67–92. doi/abs/10.1111/j.1468-2435.2010.00605.x.

²⁷ Hainmueller, Hangartner and Pietrantuono (2015). Naturalization Fosters the Long-Term Political Integration of Immigrants. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 112(41), ss. 12651–12656.

²⁸ Helgertz och Bevelander (2016). The influence of Partner Choise and Country of Origin Characteristics on the Naturalization of Immigrants in Sweden; a Longitudinal Analysis. *International Migration Review*, Vol. 51(3), ss. 667.

I sammanhanget är det också av betydelse vilka invandrargrupper som söker sig till Sverige dvs. vilka länder de kommer ifrån och vilken skolningstradition som finns hos de som kommer till Sverige samt hur långt ifrån den svenska språkkulturen språken hos dessa personer ligger. Bland de personer som beviljades svenskt medborgarskap år 2019 var de tio största grupperna, med den största gruppen först och därefter i fallande skala, medborgare i Syrien, Förenade kungariket, statslösa, Somalia, Afghanistan, Irak, Eritrea, Finland, Iran och Thailand.²⁹ Det kan också vara av betydelse på vilken grund personerna befinner sig i landet. Enligt uppgifter från OECD var andelen beviljade uppehållstillstånd i Danmark, Finland, Norge och Sverige enligt grund (%) år 2014 följande.³⁰

Tabell 7.2 Grunder för uppehållstillstånd

Norden, år 2014

Grund för uppehållstillstånd/land	DK	FI	NO	SE
Arbete	14,4	5,9	6,7	3,7
Familj	18,1	40,4	19,8	32,8
Humanitära skäl	11,1	12,2	11,3	35,5
Fri rörlighet	47,6	40,1	62,1	28
Övrig	8,7	1,4	0	0

Källa: OECD.³¹

Tabellen visar att utgångspunkterna för de nordiska länderna skiljer sig markant åt. Bland de som kom till Sverige som skyddsbehövande mellan åren 2013–2016 var dessutom så många som 67 procent kvinnor.³² Forskning visar att invandrares naturalisering märkbart hämmas av en restriktiv förändring och att en sådan förändring har störst påverkan på dem som kommer från mindre utvecklade och osäkra regioner i världen.³³

En risk med att ställa så höga krav så att de som redan nu bor i landet inte kan bli medborgare är att en del av dem inte kan eller får

²⁹ Uppgifter från Statistiska Centralbyrån.

³⁰ OECD (2017). *International Migration Outlook 2017*. Paris: OECD Publishing.

³¹ Ibid.

³² Nordiska ministerrådet (2018). *Nyanlända kvinnors etablering – En komparativ studie av nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden i Norden och de etableringspolitiska insatserna*, s. 18. oxfordresearch.se/wp-content/uploads/2018/04/Nyanlända-kvinnors-etablering.pdf.

³³ Peters, Vink & Schmeets (2015). The Ecology of Immigrant Naturalization: A Life Course Approach in the Context of Institutional Conditions. *Journal of Ethnic and Migrant Studies*, Vol. 42(3), ss. 359–381. DOI: 10.1080/1369183X.2015.1103173.

göra sin röst hörd. Oavsett vilka demokratiska frågeställningar som detta reser, innebär det på längre sikt en risk för ett samhälle som präglas av utanförskap i stället för inkludering och samhörighet. Denna aspekt bör beaktas, om inte som argument mot att införa ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap, så i vart fall vid bestämmandet av nivån på kravet för förvärvande av medborgarskap.

Att nå upp till en hög språkkunskapsnivå är inte endast en fråga om motivation och hårt arbete. Individens förmåga att lära sig kan understödjas genom att staten tillhandahåller gratis språkundervisning och kräver deltagande i undervisningen, men enligt forskningen finns det ett tak för hur bra språkkunskaper individen når och det taket har ofta ingen koppling till motivation och utbildningsmöjligheter. Förmågan att lära sig ett nytt språk hänger samman bl.a. med personens utbildningsnivå och hur likt eller olik modersmålet är det språk denne vill lära sig. Förmågan påverkas också av vid vilken ålder personen börjar lära sig det nya språket. Generellt sett sjunker förmågan att lära sig ett nytt språk med stigande ålder.³⁴

Mot den bakgrunden anser utredningen att nivån bör bestämmas utifrån att krav på språkkunskaper har såväl en symbolisk som praktisk betydelse. Ett krav på kunskaper i svenska visar att det från samhällsynpunkt är viktigt att kunna svenska. Nivån på det språk som skapar förutsättningar för samhörighet, och som därför bör utgöra utgångspunkt för förvärvande av medborgarskap, kan emellertid inte sättas för högt eftersom det riskerar att leda till att människor exkluderas på grund av att de inte kan svenska på den språknivån. Det kan leda till att de och deras anhöriga känner sig utestängda, vilket är raka motsatsen till syftet om inkludering. Höga krav kommer också att leda till att fler kommer att begära dispens från kravet (jfr kapitel 9). Utifrån samhörighetstanken kan dock kravet inte heller sättas för lågt eftersom kunskaper i svenska på viss nivå anses vara en förutsättning för att individen ska kunna ta tillvara sina rättigheter och utföra sina skyldigheter samt delta och interagera i det svenska samhället. Det gäller alltså att hitta en sådan nivå på kunskaper som gör det möjligt för de flesta människor med olika bakgrunder och

³⁴ Abrahamsson (2009). *Andraspråkinläring*. Lund: Studentlitteratur; Kriegbaum Jensen, Mouritsen, Cochran Bech, Vincents Olsen (2019). Roadblocks to citizenship: selection effects of restrictive naturalisation rules, *Journal of Ethic and Migrations Studies*, s. 3, se också Europarådet & ALTE (2020). *Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities*. Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants, s. 43. rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb.

förutsättningar att nå upp till den satta nivån. Frågan är då vilken nivå som kan anses lämplig.

Av ALTE-rapporten 2018 framgår att sju av de 40 länder som undersökningen i rapporten bygger på inte har några krav på språkkunskaper (bl.a. Sverige, Irland och Cypern). Av de 33 länder som har språkkrav är det fyra (bl.a. Danmark, Grekland och Österrike) som har GERS-nivå B2 som krav, åtta länder (bl.a. Finland, Frankrike, Förenade kungariket, Island, Italien och Tyskland) som har B1, sju länder (bl.a. Belgien, Nederländerna, Norge, Portugal och Spanien) som har A2 och ett land som har A1. I ytterligare tio länder finns det krav på språkkunskap men de är inte specificerade enligt GERS-skalan.³⁵

Ett skäl till att olika länder väljer olika nivåer kan förklaras av att olika länder har olika syn på medborgarskap. De två vanligaste konceptualiseringarna av medborgarskap inom politisk teori är det liberala respektive det republikanska medborgarskapet. Den liberala synen på medborgarskap är framför allt rättighetsbaserad, medan den republikanska lägger större vikt vid skyldigheter, framför allt i termer av förväntningar på att delta i samhällsdebatten och bidra till det allmännas bästa. Vilken medborgarskapsmodell ett land har får betydelse för hur man ser på språkkrav. Även om Sverige, Norge och Danmark ofta framställs som liberala i sammanhanget och lika på många sätt (ländernas medborgarskapsreglering diskuterades under lång tid i gemensamma kommittéer) har länderna utvecklat olika syn på invandrings- och integrationspolitik,³⁶ vilket skulle kunna förklara varför skillnaderna i synsätt på medborgarskapsområdet har ökat under de senaste årtiondena.³⁷ Vid en jämförelse mellan t.ex. Sverige och Danmark präglades utvecklingen ifråga om medborgarskap i båda efter andra världskriget av en liberaliseringsprocess. Medan den processen har fortsatt i samma riktning i Sverige har den utvecklingen i Danmark mattats av. Utvecklingen i Danmark får numera anses präglas av en restriktiv syn på medborgarskap. Norge beskrivs

³⁵ Europarådet & ALTE (2020). *Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities*. Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants, s. 31. rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb.

³⁶ Erdal et al. (2019). Citizenship, Participation and Belonging in Scandinavia, *PRIO paper 2019*, Peace Research Institute Oslo (PRIO).

³⁷ Spång (2015). *Svensket medborgarskap*. Delmi-rapport 2015:15 och där gjorda hänvisningar till Brochmann & Seland 2010; Ersbøll 2003.

i forskningen som ett land som ligger någonstans mellan Sverige och Danmark i synen på medborgarskap.³⁸ Vid bestämmandet av en nivå för ett språkrav för förvärvande av medborgarskap och vid betraktandet av hur andra länder har valt att bestämma nivån på sina respektive krav på språkkunskaper är det således väsentligt att känna till bevekelsegrunderna för varför respektive land har satt den aktuella nivån. Vid bestämmandet av nivån bör en jämförelse med t.ex. Danmark alltså inte framstå som helt aktuell.

I ALTE-rapporten 2018 uttalas att det, mot bakgrund av de olika förutsättningar personer har att lära sig ett andraspråk, är omöjligt för de flesta som lär sig ett främmande språk att nå GERS-nivå B2 eller högre.³⁹ Av samma rapport framgår att språkkunskaper på B2-nivå eller högre anses kräva ett komplext argumenterande, abstrakt tänkande och akademiska kunskaper. I rapporten framhålls att det finns personer som inte kan skriva en text på B2-nivå ens på sitt eget modersmål.⁴⁰ Att B2 innebär en relativt hög akademisk språknivå styrks av det faktum att det är den språknivå som många europeiska länder kräver av utländska studenter som söker till universitetsstudier och stöds av vad utredningen erfarit från bl.a. forskning om medborgarskap och språkrav och från personal som arbetar med sfi.⁴¹

Även om också forskningen när det gäller betydelsen av olika krav för att förvärva medborgarskap är tvetydig och pekar i olika riktningar finns det stöd för slutsatsen att restriktiva förändringar beträffande kraven för förvärv av medborgarskap (alltså inte bara krav på kunskaper i språk- och samhällskunskap) har en betydande påverkan på invandrades möjligheter att bli medborgare och att sådana förändringar påverkar de som har mest att vinna (eller förlora) på att byta medborgarskap, dvs. de som kommer från mindre utvecklade länder eller mindre säkra regioner i världen.⁴² När det gäller betydelsen

³⁸ Spång (2015). *Svensket medborgarskap*. Delmi-rapport 2015:15.

³⁹ Europarådet & ALTE (2020). *Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities*. Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants, s. 69. rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb.

⁴⁰ *Ibid*, s. 62.

⁴¹ Kriegbaum Jensen, Mouritsen, Cochran Bech, Vincents Olsen (2019). Roadblocks to citizenship: selection effects of restrictive naturalisation rules. *Journal of Ethnic and Integration Studies*, s. 5. doi.org/10.1080/1369183X.2019.1667757. Sfi kurs D sägs informellt motsvara GERS-nivå B1, jfr avsnitt 8.2.1.

⁴² Kriegbaum Jensen, Mouritsen, Cochran Bech, Vincents Olsen (2019). Roadblocks to citizenship: selection effects of restrictive naturalisation rules. *Journal of Ethnic and Integration Studies*, s. 5. doi.org/10.1080/1369183X.2019.1667757.

av just språkkrav finns det stöd i forskningen för att språkkrav är det krav, framför t.ex. försörjnings- och vandelskrav, som utgör det största hindret för medborgarskap och att det skapar störst problem för äldre personer och kvinnor.⁴³ Ur jämställdhetsperspektiv kan alltså redan införandet av ett språkkrav ifrågasättas.

Även om det inte tycks finnas några entydiga forskningsresultat rörande effekterna av införande av språkkrav i övrigt finns det studier som visar att införandet av språkkrav i flera länder har lett till att färre medborgarskap har beviljats. För Danmarks del, som år 2002 införde ett språkkrav motsvarande GERS-nivå B1, har det konstaterats en tydlig minskning av antalet beviljade medborgarskap under år 2003. Därefter ökade antalet beviljade medborgarskap till följd av den undervisning som de invandrande deltog i för att klara medborgarskapsprovet, för att sedan år 2006, i samband med att man höjde kravet från GERS-nivå B1 till B2, återigen minska – denna gång utan synbar återhämtning.⁴⁴ Det ska dock påpekas att det i Danmark i samband med att kravet på språknivå höjdes också infördes ett formellt krav på godkänt samhällskunskapstest.

Liknande resultat gällande effekten av krav på språk- respektive samhällskunskapstester framgår av en nyligen genomförd studie i vilken Sverige, Nederländerna och Danmark jämförs. I den studien dras slutsatserna att det var mycket mindre sannolikt att invandrare beviljades danskt respektive nederländskt medborgarskap efter införandet av krav på språktest motsvarande GERS-nivå B1 samt kunskaper i samhällskunskap i Danmark 2002 och av språktest motsvarande A2 respektive samhällskunskapstest i Nederländerna 2003.⁴⁵ I studien anses dessa resultat bekräfta det som tidigare hävdats av andra forskare. Här hänvisas till Jensen och andra som kommit till slutsatsen att kraven innebär 'overwhelming obstacles for some

⁴³ Kriegbaum Jensen, Mouritsen, Cochran Bech, Vincents Olsen (2019). Roadblocks to citizenship: selection effects of restrictive naturalisation rules. *Journal of Ethnic and Integration Studies*, ss. 1–19. doi.org/10.1080/1369183X.2019.1667757.

⁴⁴ Ersbøll & Gravesen (2011). Country Report Denmark. *Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship*. ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/the-intec-project-integration-and-naturalisation-tests-the-new-way-to-european-citizenship.

⁴⁵ Vink, Tegunimataka, Peters and Bevelander (2020). Long-term heterogeneity in immigrant naturalisation: the conditional relevance of civic integration and citizenship acceptance. *European Sociological Review*.

groups' i Danmark⁴⁶ och Van Oers som kommit till slutsatsen att kraven innebär ”a 'considerable barrier' in the Netherlands”.⁴⁷ Av studien framgår även att tiden för förvärv av medborgarskap förlängs i länder som en effekt av införda krav på språk- respektive samhällskunskapstester och att det finns en koppling mellan nivå på kraven och den förlängda tiden. I Sverige har, av de individer som kom hit år 2001, 80 procent blivit svenska medborgare två decennier senare. Motsvarande siffra för Nederländerna är två tredjedelar och för Danmark endast en tredjedel. I studien dras också slutsatsen att införandet av språkkrav respektive krav på samhällskunskap i såväl Danmark som Nederländerna skapar en klyfta mellan de som beviljas medborgarskap och de som inte gör det och att det som är styrande för klyftan är utbildningsbakgrunden, särskilt hos tredje-landsmedborgare. Sammanfattningsvis tyder studien på att ju strängare krav som ställs, desto lägre är sannolikheten att invandrare med låg utbildningsbakgrund beviljas medborgarskap.⁴⁸ En effekt som har observerats i Danmark är t.ex. att det numera inte längre är så många flyktingar som deltar i språkutbildningarna i Danmark utan de som deltar är arbetskraftsinvandrare.⁴⁹

Sammantaget anser utredningen att det är viktigt att noga överväga vilken nivå som sätts och att GERS-nivå B2 i vart fall är en alltför hög nivå för att leda till de önskade syftena. I ALTE-rapporten 2018 uttalas att för personer med en låg nivå av tidigare skolning och begränsad läskunnighet kan en språklig nivå överstigande GERS-nivå A1 vara utom räckhåll.⁵⁰ Att lägga sig på en så låg nivå för att inkludera i stort sett alla anser dock utredningen inte vara rimligt utifrån vad som sägs i kommittédirektiven om att syftet ska vara att främja ett inkluderande samhälle samt bygga på samhörighet på det

⁴⁶ Kriegbaum Jensen, Mouritsen, Cochran Bech, Vincents Olsen (2019). Roadblocks to citizenship: selection effects of restrictive naturalisation rules. *Journal of Ethnic and Integration Studies*, s. 16. doi.org/10.1080/1369183X.2019.1667757.

⁴⁷ Van Oers (2013). *Deserving citizenship*. Citizenship tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. Wolf Legal Publishers, s. 170. doi/abs/10.1111/nana.12240.

⁴⁸ Vink, Tegunimataka, Peters and Bevelander (2020). Long-term heterogeneity in immigrant naturalisation: the conditional relevance of civic integration and citizenship acceptance. *European Sociological Review*.

⁴⁹ Ersbøll & Gravesen (2011). Country Report Denmark. *Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship*. ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/the-intec-project-integration-and-naturalisation-tests-the-new-way-to-european-citizenship.

⁵⁰ Europarådet & ALTE (2020). *Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities*. Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants, s. 61. rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb.

sätt som utvecklas i avsnitt 6.2. Efter en sammanvägd bedömning av allt som nämnts ovan anser utredningen att nivån bör ligga mellan GERS-nivå A1 och B2, dvs. på A2- eller B1-nivå.

Mot bakgrund av Sveriges situation som inflyttningsland, de konsekvenser införande av språkrav har och då särskilt för kvinnor och äldre respektive grupper med låg eller ingen utbildningsbakgrund, men också betydelsen för just dessa grupper att lära sig både svenska och samhällskunskap för att kunna delta i samhället, bedömer utredningen att det vid ett införande av krav på kunskaper i svenska, egentligen oavsett nivå, av jämställdhets- och diskrimineringskäl behöver vidtas riktade stödinsatser för att underlätta och förbättra möjligheterna för dessa grupper att nå upp till de ställda kraven. Behovet av riktade åtgärder för t.ex. nyanlända kvinnor har efterlysts också i andra sammanhang.⁵¹ Ju högre nivå som sätts, desto högre behov av stödinsatser till dessa grupper.

Med det sagt, och mot bakgrund av det i kommittédirektiven uttalade syftet med kravet på kunskaper i svenska och alla de aspekter som nämnts ovan, föreslår utredningen att utgångspunkten för den vidare diskussionen nedan är att den nivå som ska gälla ska motsvara GERS-nivå A2–B1. Såväl A2 som B1-nivån ligger i linje med den språknivå som ställts som krav i flera andra europeiska länder för förvärvande av medborgarskap. Båda nivåerna kräver en aktiv insats av individen samtidigt som ett godkänt prov visar att individen har gjort en insats för att bli medborgare och har språkkunskaper på en viss nivå. B1-nivån motsvarar vidare den nivå som sfi kurs D avser att uppnå, vilket alltså skulle kunna öka incitamenteten för många att fortsätta med sfi på kurs D-nivå.

7.4.3 Vilka förmågor ska testas?

Förslag: Provet i svenska ska testa såväl läs- och hörförståelse som skriftlig och muntlig färdighet på olika nivåer. För läs- och hörförståelse ska det krävas en nivå som motsvarar GERS-nivå B1 medan det för skriftlig och muntlig färdighet ska krävas A2.

⁵¹ Se t.ex. Nordiska ministerrådet (2018). *Nyanlända kvinnors etablering – En komparativ studie av nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden i Norden och de etableringspolitiska insatserna*. oxfordresearch.se/wp-content/uploads/2018/04/Nyanlända-kvinnors-etablering.pdf.

Enligt ALTE-rapporten 2018 har de personer som bosätter sig i ett land och sedermera ansöker om medborgarskap typiskt sett olika behov av språkkunskaper beroende på hur de lever och vad de sysselsätter sig med. En taxichaufför eller en person som arbetar som assistent på en förskola uppges kanske behöva ha mer utvecklade muntliga (höra och tala) än skriftliga (läsa och skriva) färdigheter, medan det för någon annan kan vara tvärtom. Vidare visar forskning att de flesta elever presterar bättre i receptiv språkförmåga som att läsa och höra än i produktiv språkförmåga som att tala och skriva.⁵² Annan forskning som kommit till liknande resultat visar att inlärare har ett större receptivt än produktivt ordförråd.⁵³ Elever presterar också generellt bättre i muntliga delar än i skriftliga.⁵⁴ Det har vidare ansetts osannolikt att alla som nått upp till t.ex. GERS-nivå B1 globalt skulle vara kapabla att uppnå alla de delar som anges i GERS-skalan för nivå B1.⁵⁵ Höga kunskapskrav på att skriva och läsa är också generellt sett diskriminerande mot de mest sårbara invandrargrupperna; flyktingar och elever med begränsad tidigare skolgång som inte är vana eller inte kan läsa och/eller skriva.⁵⁶

Mot den bakgrunden anser utredningen att en både möjlig och rimlig ordning skulle kunna vara att kräva olika nivåer för olika förmågor och färdigheter. Som framgår av ALTE-rapporten 2018 förekommer sådan differentiering i några andra länder. I Schweiz t.ex. ställs krav på GERS-nivå B1 för hörförståelse och muntlig färdighet och A2 för läsförståelse och skriftlig färdighet, medan det i Luxemburg ställs krav på GERS-nivå B1 när det gäller hörförståelse och A2 för

⁵² Europarådet & ALTE (2020). *Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities*. Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants, s. 63 f. rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb.

⁵³ Laufer (1998). The Development of Passive and Active Vocabulary in a Second Language: Same or Different? *Applied Linguistics*, Vol. 19(2), s. 255–271. doi.org/10.1093/applin/19.2.255.

⁵⁴ Europarådet & ALTE (2020). *Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities*. Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants, s. 63 f. rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb.

⁵⁵ Europarådet (2018). *Common European Framework of reference for languages: learning teaching, assessment companion volume with new descriptors*. rm.coe.int/cefr-companion-volume-with-new-descriptors-2018/1680787989.

⁵⁶ Europarådet & ALTE (2020). *Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities*. Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants, s. 63 f. rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb.

mundtlig färdighet och inga krav på vare sig läsförståelse eller skriftlig färdighet. I Norge ställs i dagsläget endast krav på muntlig färdighet på en nivå som motsvarar GERS-nivå A2.⁵⁷ För andra förmågor eller färdigheter ställs inga krav. Den överväldigande majoriteten av europeiska länder har dock stannat för att ha samma nivå för alla färdigheter.

Med hänvisning såväl till det uttalade syftet med kravet på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap att främja ett inkluderande samhälle som utgångspunkten att båda delproven ska utgå från samhörighet på det sätt som utvecklats i avsnitt 6.2 anser utredningen att det finns grund för att ställa krav på alla förmågor och färdigheter. Bland annat mot bakgrund av att de flesta elever enligt forskning presterar bättre i receptiv språkförmåga som att läsa och höra än i produktiv språkförmåga som att skriva och tala föreslår utredning en differentiering av nivån mellan de olika förmågorna.⁵⁸

I utredningsuppdraget ingår att lämna förslag på godkänt prov inte bara i svenska utan också i grundläggande samhällskunskap. Som framgått ovan anser utredningen att alla förmågor och färdigheter ska prövas och mot bakgrund av att det i ALTE-rapporten 2018 uttalas att den språkliga nivån som krävs för att en person ska klara ett samhällskunskapsprov sannolikt överstiger GERS-nivån A2 i läsförståelse, föreslår utredningen att det för läs- och hörförståelse i svenska ska krävas en nivå motsvarande GERS-nivå B1 medan det för skriftlig och muntlig färdighet i svenska ska krävas A2.⁵⁹

⁵⁷ Enligt beslut av Stortinget i oktober 2020 ska GERS-nivån emellertid höjas från A2 till B1. Ändringarna kommer tidigast att träda i kraft den 1 juli 2021, se Utlänningsdirektoratet i Norge (2020). *Strengere krav til norskkunnskaper for å få norsk statsborgerskap*. www.udi.no/viktige-meldinger/strengere-krav-til-norskkunnskaper-for-a-fa-norsk-statsborgerskap/ [2020-12-08].

⁵⁸ Det bör tilläggas att det i GERS-sammanhang utöver receptiv och produktiv språkförmåga även talas om interaktion och mediering, se Europarådet (2018). *Common European Framework of reference for languages: learning teaching, assessment companion volume with new descriptors*. rm.coe.int/cefr-companion-volume-with-new-descriptors-2018/1680787989.

⁵⁹ Europarådet & ALTE (2020). *Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities*. Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants, s. 38. rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb.

7.5 Provdelen i samhällskunskap

7.5.1 Nivån på kunskaperna och en ny bok att basera provet på

Förslag: Kravet på kunskaper i samhällskunskap ska ligga på grundläggande nivå. Provdelen i samhällskunskap ska baseras på en ny bok som ska tas fram för ändamålet. Utgångspunkten för boken och tyngdpunkten i delprovet i samhällskunskap ska ligga på kunskaper som man behöver kunna för att leva i Sverige och fungera i samhället med fokus på demokrati och den demokratiska processen. Boken och provet ska baseras på 3 § förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap enligt vilken följande delområden ska ingå i samhällskunskap på grundläggande nivå:

1. Sveriges geografiska och geopolitiska förutsättningar.
2. Historiska händelser av betydelse för hur Sverige ser ut idag (bondesamhälle, industrialisering, världskrig, efterkrigstid, tekniksamhälle och digitalisering).
3. Hur traditioner har betydelse och hur de har påverkat det svenska samhället.
4. Den svenska välfärdsstrukturen och dess finansiering.
5. Arbetsmarknad, arbetsliv och privatekonomi.
6. Klimatet och miljöns betydelse för våra livsvillkor och betydelsen av hållbar utveckling.
7. Integration och segregation.
8. Sveriges grundlag, det svenska rättssystemet och principer för rättssäkerhet.
9. Sveriges demokratiska och politiska organisation på lokal och nationell nivå.
10. Politiska val och partier i Sverige. Folkrorelser och allmän rösträtt.
11. Vad det innebär att vara en aktiv, ansvarstagande och delaktig medborgare.
12. Förtrogenhet med såväl jämlikhet och jämställdhet som med mänskliga rättigheter och demokratiska värden, principer och processer.

13. Förtrogenhet med världsreligioner och livsåskådningar och hur de har betydelse för människors identitet, grupptillhörighet och livsstil.

14. Övergripande kunskap om EU och andra viktigare internationella samarbeten.

Boken ska översättas till flera större språk för att underlätta inlärnigen.

När det gäller kravet på kunskaper i samhällskunskap framgår det av kommittédirektiven att det är kunskaper i grundläggande samhällskunskap som ska visas. I avsnitt 6.2 föreslår utredningen att kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska bygga på samhörighet såsom det förklaras där. Utgångspunkten för utformandet av provdelen i samhällskunskap bör enligt utredningen på motsvarande sätt också styras av grundtanken om samhörighet och inkludering.

Eftersom det är grundtanken på samhörighet som ska vara utgångspunkten för utformandet av provet blir det relevant att ställa frågan vilka grundläggande kunskaper i samhällskunskap som är rimliga att ha för att höra samman med Sverige.

För den som bor och arbetar i Sverige kan betydelsen av att känna till grunderna för samhällslivet inte överskattas. Att kunna tillgodogöra sig kunskaper om vilka lagar, regler och principer som är av central betydelse i Sverige, att förstå vad det innebär att samhället bygger på demokrati och jämställdhet liksom att känna till vilka rättigheter och skyldigheter som varje individ har är viktigt av flera anledningar. Det är t.ex. svårt för en person att till fullo utöva sina rättigheter i samhället och kunna förstå sina skyldigheter utan kunskaper om hur samhället fungerar. Detsamma gäller för interaktionen med andra i samhället. Den som kan kommunicera med sina medmänniskor och har en grundförståelse för hur samhället är konstruerat och fungerar kan således antas öka sina möjligheter att bli en aktiv samhällsmedborgare som känner delaktighet i och samhörighet med samhället.

Det kan konstateras att det inom samhällskunskapsområdet inte finns något gemensamt standardiseringsverktyg som underlättar en konkret diskussion om kunskapsnivåer. Detta gör att det blir mer abstrakt och svårare att beskriva vilken kunskapsnivå som efterfrågas och vad som ska ligga till grund för utformandet av provdelen i samhällskunskap.

En möjlig väg skulle kunna vara att knyta den efterfrågade kunskapsnivån till en redan befintlig kursplan i samhällskunskap för t.ex. årskurs 4–6 eller 7–9.

En annan möjlig och kanske mer adekvat väg med tanke på att kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap föreslås omfatta alla som fyllt 16 men inte 67 år skulle kunna vara att i stället titta på kursplanen för komvux grundläggande nivå gällande t.ex. den grundläggande inledande kursen i samhällsorienterande ämnen.

Grundläggande inledande kurs i samhällsorienterande ämnen – komvux

I kursplanen för komvux grundläggande nivå gällande den grundläggande inledande kursen i samhällsorienterande ämnen sägs följande om kursens syfte.

Undervisningen i den grundläggande inledande kursen i samhällsorienterande ämnen inom kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå syftar till att eleven utifrån tvärvetenskapliga perspektiv utvecklar kunskaper om samhället och om människors livsvillkor. Samhällskunskap, historia, religionskunskap och geografi bidrar med olika ämnesperspektiv på det svenska samhällets utveckling, förutsättningar och utmaningar. Eleven ska genom undervisningen därmed få en grund för en bredare samhällsförståelse samt utveckla tilltro till sin egen förmåga att aktivt delta i vardags-, samhälls-, studie- och arbetsliv.

Undervisningen ska ge eleven förutsättningar att utveckla kunskaper om hur individen och samhället påverkar varandra. Eleven ska i undervisningen även ges möjligheter att utveckla en helhetssyn på samhällsfrågor och samhällsstrukturer. I en sådan helhetssyn är sociala, ekonomiska, miljömässiga, rättsliga, mediala och politiska aspekter centrala.

Genom undervisningen ska eleven ges förutsättningar att utveckla kunskaper om geografiska samband och olika livsmiljöer. Eleven ska i undervisningen även bli uppmärksam på frågor som rör naturresurser och hållbar utveckling.

Undervisningen ska ge eleven förutsättningar att tillägna sig en historisk referensram och en fördjupad förståelse för nutiden. Eleven ska också få möjlighet att utveckla en kronologisk överblick över hur kvinnor och män genom tiderna har skapat och förändrat samhällen och kulturer.

Eleven ska i undervisningen ges förutsättningar att utveckla kunskaper om religioner och olika livsåskådningar. Undervisningen ska även ge kunskap om och förståelse för hur olika traditioner har påverkat det svenska samhället och dess värderingar. Vidare ska undervisningen stimulera eleven att reflektera över olika livsfrågor, sina identiteter och sitt etiska förhållningssätt.

Undervisningen ska bidra till att eleven utvecklar kunskaper om hur man kritiskt kan granska fakta och förhållanden inom det samhällsorienterande området. Eleven ska i undervisningen ges förutsättningar att utveckla ett källkritiskt förhållningssätt vilket omfattar att söka och värdera information från olika källor och medier. Eleven ska också ges möjlighet att utveckla kunskaper om hur samhället påverkas av digitaliseringen.

I undervisningen ska eleven ges förutsättningar att utveckla förtrogenhet med de mänskliga rättigheterna och med demokratiska processer, värden och principer. Eleven ska ges möjlighet att reflektera över sin egen roll i det demokratiska samhället och vad det innebär att vara en aktiv, ansvarstagande och delaktig medborgare. Därigenom ska eleven stimuleras att engagera sig i och delta i ett öppet meningsutbyte om samhällsfrågor.

Vidare uttalas i kursplanen att eleven genom undervisningen i den grundläggande inledande kursen i samhällsorienterande ämnen sammanfattningsvis ska ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att:

- reflektera över hur individer och samhällen organiseras, fungerar och förändras samt hur individer och grupper samverkar,
- använda en geografisk referensram samt reflektera över samspelet mellan människa, natur och samhälle,
- använda en historisk referensram som innefattar olika tolkningar av tidsperioder, händelser, gestalter, kulturmöten och utvecklingslinjer,
- analysera religioner och livsåskådningar och hur de påverkar och påverkas av förhållanden och skeenden i samhället,
- söka, analysera och kritiskt granska information från olika källor samt uttrycka och värdera olika ståndpunkter och argumentera utifrån fakta, värderingar och olika perspektiv, samt
- reflektera över mänskliga rättigheter samt demokratiska värden, principer, arbetssätt och beslutsprocesser.

Som centralt innehåll i kursen anges följande moment.

Individen och samhället

- Sveriges geografi och geografiska förutsättningar, till exempel befolkning, kulturlandskap och infrastruktur.
- Geografiska metoder och arbetssätt, till exempel kartan och dess uppbyggnad.
- Att flytta mellan länder och inom ett land. Orsaker och konsekvenser.
- Centrala samhällsfunktioner och olika stödfunktioner i samhället, till exempel räddningstjänst, sjukvård och socialtjänst.
- Val och användning av varor och tjänster som används i hemmet och hur de påverkar miljö och hälsa.
- Vanliga traditioner och högtider, bl.a. med anknytning till kristendomen.
- Religioner och andra livsåskådningar i världen och i ett mångkulturellt Sverige.

Kulturliv och friluftsliv i Sverige.

- Så styrs Sverige.
- Den svenska demokratin och välfärdssamhällets framväxt.
- Sveriges demokratiska och politiska organisation på lokal och nationell nivå – riksdag, regering, landsting och kommuner.
- Var olika beslut fattas och hur de påverkar individer, grupper och samhället i stort.
- Information och kommunikation.
- Det svenska medielandskapet. Olika slags medier, deras uppbyggnad och innehåll, till exempel traditionella massmedier och sociala och digitala medier.

- Möjligheter och utmaningar i det förändrade medielandskapet. Möjligheter och utmaningar förknippade med internet och digital kommunikation.
- Metoder för att söka information från olika källor i de samhällsorienterande ämnena. Hur man kan bearbeta och värdera information.

Rättigheter och rättsskipning

- Grundläggande mänskliga rättigheter. Fri- och rättigheter samt skyldigheter i ett demokratiskt samhälle. Jämlikhet och jämställdhet i ett mångkulturellt Sverige.
- Urfolket samerna och nationella minoriteter i Sverige.
- Lagstiftning, lagar och normer. Kriminalitet och rättssystemet.
- Privatekonomi och samhällsekonomi.
- Privatekonomi. Inkomster, utgifter, skatt, transfereringar, lån, sparande och betalningsformer.
- Offentlig ekonomi. Skatter och vad de används till.
- Arbetsmarknaden i Sverige. Utbildningsvägar, yrkesval, entreprenörskap och olika anställningsformer.

Grundläggande fortsättningskurs i samhällsorienterande ämnen – komvux

Inom vuxenutbildningen finns det även en grundläggande fortsättningskurs i samhällsorienterande ämnen. Syftet med denna är detsamma som för den inledande kursen men med fördjupning. Det centrala innehållet i den kursen är följande.

Individer, gemenskaper och livsmiljöer

- Sveriges geografi och förutsättningar i natur och miljö för befolkning och bebyggelse, både i nutid och ett historiskt perspektiv, till exempel mark, vatten och klimat.

- Geografins metoder och arbetssätt, till exempel olika slags kartor, diagram och tabeller.
- Hur klimatförhållanden påverkar människors levnadsvillkor.
- Migration förr och nu, dess orsaker och konsekvenser. Integration och segregation i samhället.
- Sveriges välfärdsstrukturer och hur de fungerar, till exempel sjukvårdssystemet, pensionssystemet och arbetslöshetsförsäkringen.
- Information och kommunikation.
- Mediernas roll som nyhetsförmedlare, underhållare, opinionsbildare och samhällsgranskare. Olika slags medier och deras uppbyggnad och innehåll.
- Nyhetsvärdering och hur den kan påverka människors bilder av omvärlden. Hur individer och grupper framställs, till exempel utifrån kön och etnicitet, samt hur information i digitala medier kan styras av bakomliggande programmering.
- Möjligheter och risker förknippade med internet och digital kommunikation samt hur man agerar ansvarsfullt vid användning av digitala och andra medier utifrån sociala, etiska och rättsliga aspekter.
- Metoder för att söka information från olika källor i de samhällsorienterande ämnena. Hur man kan bearbeta och värdera information.

Rättigheter och rättskipning

- Grundläggande mänskliga rättigheter och demokratiska fri- och rättigheter samt skyldigheter. Jämlikhet och jämställdhet i Sverige. Etiska och moraliska dilemman.
- Sveriges grundlagar samt diskrimineringsgrunderna i svensk lag. Rättssystem och principer för rättssäkerhet i Sverige.
- De nationella minoriteterna och samernas ställning som urfolk i Sverige samt vad deras särställning och rättigheter innebär.
- Samhällsresurser och fördelning.

- Hur hushållens, företagens och det offentliga ekonomien hänger samman.
- Orsaker till förändringar i samhällsökonomien, nationellt och globalt och vilka effekter de kan få för individer, grupper och länder.
- Arbetsmarknadens och arbetslivets förändringar och villkor. Utbildningsvägar, yrkesval och entreprenörskap i ett globalt samhälle. Några orsaker till individens val av yrke och till löneskillnader.
- Hur socioekonomisk bakgrund, kön och etnicitet påverkar utbildning, boende, välfärd, ekonomiska resurser, makt och inflytande.
- Digitaliseringens betydelse för samhällsutveckling inom olika områden, till exempel påverkan på arbetsmarknad och infrastruktur samt förändrade attityder och värderingar.
- Beslutsfattande och politiska idéer.
- Sveriges demokratiska och politiska organisation på lokal och nationell nivå – riksdag, regering, landsting och kommuner.
- Politiska val och partier i Sverige. Folkrörelser. Hur politiska partier bildades och framväxten av den allmänna rösträtten.
- Europeiska unionen (EU) och dess beslutsorgan.

Etik, religion och samhälle

- Begreppen religion och livsåskådning samt centrala tankegångar i världsreligionerna. Hur religioner och andra livsåskådningar kan forma människors identiteter, grupp tillhörigheter och livsstilar.
- Religionernas roll i några aktuella politiska skeenden och konflikter utifrån ett kritiskt förhållningssätt.
- Etiska frågor, resonemang och modeller.

Historiska sammanhang och begrepp

- Historiska tidsperioder, händelser och personer fram till cirka 1900 med betydelse för vår egen tid, till exempel forna civilisationer och revolutioner. Imperialism och industrialisering.
- Historiska tidsperioder, händelser och personer från cirka 1900 till nutid, till exempel de båda världskrigen och efterkrigstiden. Förtryck, folkfördrivningar och folkmord.
- Aktuella konflikter i världen och historiska perspektiv på dessa.
- Internationella samarbeten. FN, nordiskt samarbete och framväxten av Europeiska unionen (EU).

Samhällsorientering – boken ”Om Sverige”

En annan möjlighet skulle kunna vara att koppla de efterfrågade kunskaperna till det material som Länsstyrelsen i Västra Götaland och Göteborgs stad har tagit fram för att kunna användas i den aktivitet för nyanlända som kallas samhällsorientering (se avsnitt 4.3).

Sedan år 2010 är samhällsorientering en del av etableringen av nyanlända och kommunerna har ansvar att erbjuda personer som omfattas av lagen (2013:156) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare (däri inkluderat personer som omfattas av lagen [2017:584 samt även 2010:197 under en övergångsperiod] om ansvar för etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare) möjlighet att delta.⁶⁰ Samhällsorienteringen ska ge nyanlända en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en bra grund för fortsatt kunskapsinhämtande. Målet med samhällsorienteringen är att deltagaren utvecklar kunskap om:

- de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna,
- den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt,
- hur samhället är organiserat, och
- praktiskt vardagsliv.

⁶⁰ Förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.

Samhällsorienteringen ska innehålla följande delar.

1. Att komma till Sverige.
2. Att bo i Sverige.
3. Att försörja sig och utvecklas i Sverige.
4. Individens rättigheter och skyldigheter.
5. Att bilda familj och leva med barn i Sverige.
6. Att påverka i Sverige.
7. Att vårda sin hälsa i Sverige.
8. Att åldras i Sverige.

Samhällsorienteringen ska i möjligaste mån bedrivas på modersmål eller annat språk som deltagaren behärskar väl och normalt avslutas utbildningen av deltagaren inom ett år från det att samhällsorienteringen påbörjats.⁶¹

Länsstyrelserna, som tillsammans med många andra myndigheter har i uppdrag att underlätta etableringen av nyanlända, har också i uppdrag att stödja kommunerna i samordningen av kommunal verksamhet såsom sfi och samhällsorientering. Det är i den egenskapen som Länsstyrelsen i Västra Götaland och Göteborgs stad tagit fram ett material som kan användas i samhällsorienteringen. Materialet, boken "Om Sverige", är baserad på förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. Boken är nedladdningsbar i PDF-format på tio olika språk från Information Sveriges webbplats, informationsverige.se, som drivs av länsstyrelserna, Migrationsverket och Arbetsförmedlingen.

Det finns ett antal fördelar med alternativet att knyta samhällskunskapsprovet till boken "Om Sverige". Det finns redan ett framarbetat material som täcker flera delar av det som skulle kunna anses utgöra grundläggande kunskaper i samhällskunskap. Många kommer redan att ha stött på materialet och haft möjligheter att ta till sig det, i många fall på sitt modersmål, samt haft möjligheter att diskutera

⁶¹ Länsstyrelsen i Jönköpings län (2018). *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag om översyn av samhällsorientering för nyanlända*, Dnr 851-1645-2018. www.lansstyrelsen.se/download/18.4450a1b01677dda1bf72e31/1544442659211/Lansstyrelsens%20aterrapportering%20av%20Uppdrag%20om%20oversyn%20av%20samhallsorientering%20for%20nyanlanda%20-%202018.pdf [2020-11-04].

det med andra om de har fullföljt den erbjudna kursen i samhällsorientering. Även de som inte har gått kursen kan ladda ned materialet från en befintlig webbplats. Andra fördelar med att använda materialet skulle kunna vara att det, om förutsättningarna för deltagandet i samhällsorientering utvidgades, sannolikt skulle innebära ett incitament för fler att gå kursen i samhällsorientering.⁶²

Härutöver har länsstyrelserna för år 2020 fått ett anslag om 10 miljoner kronor för att utveckla utbildningsmaterial och metodstöd för samhällsorientering, vilket enligt uppgift kommer att innebära att materialet arbetas om och blir än mer digitaliserat, vilket skulle kunna leda till att materialet blir ännu bättre.

Det finns dock också nackdelar med att knyta samhällskunskapsprovet till boken "Om Sverige". Till att börja med är boken framtagen för att fylla ett delvis annat syfte. Innehållet är framtaget för att ge en samhällsorientering om svenska förhållanden till nyanlända. Materialet är således framtaget för personer i en annan situation med andra behov av kunskaper i samhällskunskap än de som vill förvärva svenskt medborgarskap. Om boken "Om Sverige" skulle läggas till grund för samhällskunskapsprovet skulle boken därför behöva kompletteras i flera hänseenden för att fylla sitt syfte. En sådan komplettering skulle i och för sig kunna ske genom att man på en webbplats om medborgarskapsprovet lägger in t.ex. informationsrutor och länkar till sådana sidor som anses innehålla viktig samhällsinformation. Det skulle t.ex. kunna vara information som finns på Sveriges Riksdag och andra myndigheters hemsidor. Utredningen anser dock att en sådan ordning riskerar att skapa svårigheter ur ett förutsägbarhetsperspektiv både för en provutvecklare och för den som ska göra provet. Utredning bedömer därför att det är en mindre lämplig ordning.

Som framgår nedan i avsnitt 7.6 föreslås dessutom provet i samhällskunskapsdelen genomföras digitalt med flervalfrågor som ska kunna slumpas fram. En sådan utgångspunkt kräver en bank med ett mycket stort antal frågor, vilket i sig förutsätter ett omfattande grundmaterial att utgå ifrån. Den anpassning av boken "Om Sverige" som i så fall skulle behöva göras skulle därför medföra en relativt omfattande insats. En sådan åtgärd skulle i sin tur, beroende på hur

⁶² Av Länsstyrelsen i Jönköpings län (2020). *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 46 enligt regleringsbrevet för 2019. Samhällsorientering för nyanlända*, Dnr 851-127-2020, framgår att antalet deltagare inom samhällsorienteringen har minskat.

den utförs, också riskera att leda till ett material som inte längre är lämpligt för det ändamål som det först togs fram.

En annan väsentlig aspekt har att göra med behovet av en helhet i arbetet med att dels ta fram ett prov, dels skapa så bra förutsättningar som möjligt för den som ska göra provet. Inte minst ur ett rättvise- och förutsebarhetsperspektiv är det viktigt att varje person som vill göra medborgarskapsprovet ska ha en möjlighet att förbereda sig och förstå vad som krävs. Om en bok och ett prov utvecklas samtidigt blir det enligt uppgifter från Göteborgs universitet lättare att skapa ett konstrukt som stämmer överens med innehållet i det material som provdeltagaren kan ta del av för att förbereda sig för provet. Härutöver kan det konstateras att språket i boken "Om Sverige" inte är granskat ur perspektivet att det inte får överskrida GERS-nivå B1.

En annan svårighet är att boken "Om Sverige" är en produkt som ägs, utvecklas och förvaltas av länsstyrelserna inom ramen för de uppdrag som de har gällande integration, varför möjligheten till inflytande över eventuella behov av omarbetning för att bättre passa i ett medborgarskaps-sammanhang ligger utanför utredningens kontroll.

Mot den samlade bakgrunden har utredningen kommit fram till att alternativet att utgå ifrån boken "Om Sverige" vid utformandet av provdelen i samhällskunskap inte är en optimal lösning.

En för ändamålet framtagen bok

Som framgår av kapitel 5 är det en beprövad metod som tillämpas i många andra länder att bygga ett prov på ett för ändamålet framtaget och samlat material. I Danmark t.ex. baseras provet på en bok som finns att ladda ned från nätet. Även i Kanada baseras samhällskunskapsprovet på en studiehandbok. Boken är gratis och finns i flera format såsom online och som MP3, PDF och e-bok. I Norge tillhandahåller man frågor online som provdeltagarna kan öva på i förväg inför provet. Förenade kungariket kombinerar de nu nämnda ordningarna och baserar samhällskunskapsprovet på en officiell handbok som finns att köpa i olika format. Därutöver finns möjlighet att öva på exempelfrågor på internet. De officiella frågorna publiceras emellertid inte. I USA där sökandens kunskaper i samhällskunskap testas av en tjänsteman finns en bok och studiefrågor på den ameri-

kanska migrations- och medborgarskapsmyndighetens (USCIS) hemsida på olika språk såsom t.ex. spanska, kinesiska och koreanska som den sökande kan använda för att förbereda sig. Mot den bakgrunden och att utredningen kommit fram till att det inte vore optimalt att basera provdelen i samhällskunskap på boken ”Om Sverige”, har utredningen övervägt alternativet att låta ta fram ett helt nytt material i stället, i form av en bok, som kan ligga till grund för provdelen i samhällskunskap.

Utredningen har i det sammanhanget övervägt möjligheten att basera en sådan ny bok på läroplanen för vuxenutbildningen och kursplanen för komvux för antingen grundläggande nivå gällande den grundläggande inledande kursen eller den grundläggande fortsättningskursen i samhällsorienterande ämnen eller en kombination av dessa. Utredningen anser att det uttalade syftet med och innehållet i dessa kurser stämmer väl överens med det behov av kunskaper som utredningen har identifierat att man behöver ha för att leva och fungera i det svenska samhället. Att ta avstamp i en redan befintlig kurs inom kommunal vuxenutbildning skulle också sannolikt öka incitamentet hos fler att läsa de aktuella kurserna, vilket i alla avseenden borde uppfattas som positivt.

En för ändamålet framtagen bok skulle kunna fokusera på sådana samhällsvetenskapliga delar som framstår som mest relevanta ur ett medborgarskapsperspektiv. Uppdraget att ta fram ett sådant material skulle kunna ges till ett lärosäte och skulle i så fall kunna ges till samma lärosäte som får i uppdrag att utveckla provdelen i samhällskunskap. Tyngdpunkten i såväl boken som i provet bör enligt utredningen ligga på kunskaper som man behöver ha för att leva och fungera i det svenska samhället, men med särskilt fokus på demokrati och den demokratiska processen.

Materialet eller boken skulle kunna utformas t.ex. som en antologi där olika grundskole-, gymnasie- eller universitetslärare inom det samhällsvetenskapliga området bjuds in för att skriva olika delar/kapitel i enlighet med i en förordning reglerade delområden. Samma lärare skulle samtidigt kunna ta fram ett visst antal exempel-frågor kopplade till den text de skriver. Ett annat alternativ är att all text och tillhörande utkast till frågor tas fram av en eller ett fåtal personer. Fördelen med att inkludera fler författare är att det totala materialet kommer fram snabbare då. Ett sådant projekt skulle kunna hållas ihop av det lärosäte som får i uppdrag att utveckla prov-

delen i samhällskunskap men kan också hållas ihop av en myndighet. Projektet skulle i vilket fall som helst behöva ha en redaktionskommitté eller referensgrupp kopplad till sig som granskar texter och frågor både ur faktaperspektiv och ur perspektivet att de speglar det efterfrågade innehållet. Därefter måste texter och frågor granskas ur språkligt och pedagogiskt hänseende så att de inte är utformade på en nivå som kräver mer av läsaren än GERS-nivå B1, som är den språkliga nivå som krävs för läs- och hörförståelse i delprovet i svenska. Parallellt med detta arbete skulle själva provutvecklingsarbetet kunna bedrivas med de krav som ställs på rättvisa, rättssäkerhet och validering.

När det finns ett färdigt material som håller den kvalitet som kan krävas skulle boken kunna översättas till de språk som bedöms som viktigast på motsvarande sätt som skett gällande boken "Om Sverige", för att underlätta inlärningen för så många som möjligt. I avsnitt 6.2 påpekas att det är viktigt att det nya kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska vara så balanserat, rättvist och jämställt som möjligt så att det inte leder till exkludering och utestängande. Ur det perspektivet anser utredningen att det är angeläget att den nya boken översätts till flera av de större språken. Den aktuella boken skulle sedan kunna finnas tillgänglig i olika former, som t.ex. e-bok och ljudbok och med möjlighet till nerladdning på motsvarande sätt som boken "Om Sverige". Exempelfrågor skulle också kunna finnas tillgängliga på en webbplats som den enskilde kan besöka för att förbereda sig inför provet på motsvarande sätt som i t.ex. Norge eller USA.

En uppenbar konsekvens av att ta fram ett helt nytt material som provdelen i samhällskunskap kan baseras på är att det tar tid och resurser i anspråk att ta fram ett sådant material. När det gäller tidsåtgången har framtagandet av en ny bok dock den fördelen att boken och provet kan tas fram parallellt. Utredningens bedömning är därför att arbetet med att ta fram en ny bok sannolikt inte påverkar den totala tidsåtgången. Som framgår av kapitel 16 är det arbetet med konstruktionen av provet och testning av frågor som tar lång tid. Förslaget att boken ska översättas får naturligtvis till konsekvens att det tar längre tid än det skulle ha gjort om boken bara skrevs på svenska. Samtidigt är det rimligt att utgå ifrån att själva översättningsarbetet till valda språk görs av olika personer under samma tidsrymd, varför det inte borde vara fråga om mer än en viss ytter-

ligare tidsåtgång för just detta arbete. Utredningen uppskattar att kostnaden för framtagandet av en ny bok att basera provdelen i samhällskunskap på skulle uppgå till cirka 2,3 miljoner kronor.

Det kan framstå som att alternativet att bygga provet på boken ”Om Sverige” skulle bli väsentligt billigare och ta mindre tid i anspråk mot bakgrund av att den boken redan finns och har översatts. Mot bakgrund dels av det anpassningsarbete som skulle behöva göras av boken, både innehållsmässigt och språkligt/pedagogiskt, för att den ska kunna ligga till grund för utvecklandet av ett rättvist, rättsäkert och förutsebart samhällskunskapsprov, dels vad som sagt ovan om arbetet med provkonstrukten,⁶³ bedömer utredningen dock att så inte är fallet.

Sammantaget och med hänsyn till såväl rättvise-, rättssäkerhets- och legitimitetsskäl anser utredningen att det mest ändamålsenliga är att ta fram ett nytt material, t.ex. på sätt som beskrivits ovan. Utredningen bedömer att den kostnad och det arbete som krävs för att ta fram ett nytt material som provdelen i samhällskunskap kan byggas på är rimlig, ekonomiskt försvarbar och proportionerlig i förhållande till syftet med kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap.

Utgångspunkt för såväl den nya boken som provdelen i samhällskunskap

Utredningen föreslår att avstampet för såväl innehållet i den nya boken som för provdelen i samhällskunskap, tas i läroplanen för vuxenutbildningen och kursplanen för den grundläggande inledande kursen men med viss komplettering av vad som framgår av kursplanen för den grundläggande fortsättningskursen i samhällsorienterande ämnen på komvux grundläggande nivå. De delar i dessa kursplaner som uppfattas som centrala ur ett medborgarperspektiv föreslås regleras i 3 § förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap som delområden som ska ingå i samhällskunskap på grundläggande nivå.

Boken bör precis som i andra länder kompletteras med exempel-frågor som den enskilde kan öva på inför provet. Information om

⁶³ Med konstrukt förstås, enligt uppgift från provkonstruktörer, ett underlag som innehåller en tydlig definition och specificering av de kunskaper och kompetenser som ett test är avsett att mäta.

hur och var medborgarskapsprovet går till och genomförs, tillhandahållandet av boken och exempelfrågor bör läggas upp på en webbportal som den enskilde kan besöka för att inhämta den information som denne behöver om provet och för att förbereda sig inför det. Universitets- och högskolerådet, som är den myndighet som föreslås få ansvaret för medborgarskapsprovet (se avsnitt 11.4), skulle t.ex. kunna ha dessa uppgifter på en särskild webbsida.

7.5.2 Vilket språk ska samhällskunskapsprovet göras på?

Förslag: Provet ska göras på svenska på en språklig nivå för läs- och hörförståelse som motsvarar GERS-nivå B1.

När det gäller provet i samhällskunskap har utredningen övervägt om det finns anledning att utveckla ett prov i samhällskunskap som kan genomföras på flera språk och inte enbart på svenska för att undvika att samhällskunskapsprovet blir ett förtäckt prov i svenska. Om den bok som utredningen föreslår ska tas fram översätts till flera språk finns det möjlighet för en provutvecklare att utveckla prov på de språk till vilka det finns översättningar. Förberedelser inför provet skulle då också kunna ske på olika språk. Det kan nämnas att samhällskunskapsprovet i Norge finns på 27 olika språk och att det är upp till individen som ska göra provet att välja vilket språk han eller hon vill genomföra provet på. Anledningen till det norska upplägget är att man där ställer krav på samhällskunskap såväl vid ansökan om permanent uppehållstillstånd som vid förvärv av medborgarskap och att det endast är när man ansöker om medborgarskap som det krävs att man har klarat samhällskunskapsprovet på norska (nynorsk eller bokmål).

Enligt kommittédirektiven ska provet genomföras rättvist, rättsäkert och ändamålsenligt. Mot den bakgrunden, och med hänsyn till att den bok som samhällskunskapsprovet föreslås bygga på inte rimligen kommer att kunna översättas till andra än ett begränsat antal större språk, anser utredningen att det inte skulle vara rättvist mot dem som inte kan något av de språk som boken översätts till att ge samhällskunskapsprovet på något annat språk än svenska. En jämförelse med andra länder visar att det vanligaste i dessa länder också är att motsvarande prov ges på respektive lands officiella språk (se

kapitel 5). En annan aspekt som bör beaktas är att kostnaderna för att konstruera provet och göra en frågebänk på ett flertal språk med nödvändighet kommer att bli väsentligt högre än om detta bara görs på svenska. Sammanfattningsvis föreslår utredningen att provdelen i samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap ska konstrueras och göras på svenska.

I sammanhanget kan noteras att Migrationskommittén har föreslagit att det ska ställas ett krav på språk- och samhällskunskap för förvärv av permanent uppehållstillstånd men avstått från att lämna förslag på hur sådana krav ska utformas med hänvisning till den här utredningens arbete.⁶⁴ Om det vore politiskt önskvärt att åstadkomma en relation mellan kravet på samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd respektive för medborgarskap på motsvarande sätt som i Norge, vore det med utredningens förslag möjligt. För permanent uppehållstillstånd skulle ett prov i samhällskunskap kunna utformas på flera språk med utgångspunkt från översättningarna av den bok som utredningen föreslår ska tas fram för utvecklande av provdelen i samhällskunskap för förvärv av medborgarskap. I ett sådant scenario skulle det i framtiden vara möjligt för en person att, som i Norge, välja om han eller hon vill göra provet på ett annat språk för ansökan om permanent uppehållstillstånd eller på svenska för anmälan eller ansökan om förvärv av medborgarskap. I sammanhanget kan dock erinras om att det i forskning inte finns något stöd för sambandet mellan en särskild nivå på språkkunskaper och integration, varför en trappa likt den som finns i Norge och andra länder, inte nödvändigtvis leder till t.ex. ökad integration eller samhörighet.⁶⁵

För att samhällskunskapsprovet inte ska bli ett förtäckt prov i svenska och med hänvisning till vad som sagts ovan angående vilken nivå som ska krävas i provdelen i svenska, dvs. en nivå som motsvarar GERS-nivå B1 vad gäller läs- och hörförståelse, bör den språkliga nivån på samhällskunskapsprovet inte överstiga en språklig nivå för läsförståelse än motsvarande GERS-nivå B1.

⁶⁴ Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Migrationskommittén) (2020). *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54), s. 218. Stockholm: Justitiedepartementet.

⁶⁵ Rooth & Strömblad (2008). *Språk, krav och medborgarskap*, Underlagsrapport nr 14 till Globaliseringsrådet; Kriegbaum Jensen, Mouritsen, Cochran Bech, Vincents Olsen (2019). Roadblocks to citizenship: selection effects of restrictive naturalisation rules. *Journal of Ethnic and Integration Studies*, ss. 1–19. doi.org/10.1080/1369183X.2019.1667757; Böcker och Strik (2011). Language and Knowledge Tests for Permanent Residence Rights: Help or Hindrance for Integration? *European Journal of Migration and Law*, 13, ss. 157–184, se också Carlsen, Bugge, Helland Gujord (2019). Språktest ger inte bättre integration, *Svenska dagbladet*. www.svd.se/forskare-spraktest-ger-inte-bättre-integration.

7.6 Metoder för medborgarskapsprovets genomförande och rättning

Förslag: Medborgarskapsprovet ska genomföras digitalt. Provdelen i samhällskunskap ska bestå av flervalsfrågor

Bedömning: Provdelen i samhällskunskaps bör rättas automatiskt, liksom språkdelarna i delprovet i svenska som prövar läs- och hörförståelse. Skriftlig färdighet i svenska bedöms behöva rättas manuellt och individuellt. Test av muntlig färdighet bedöms kunna genomföras genom inläsning på ljudfil som får bedömas och värderas individuellt.

Ett medborgarskapsprov som det föreslagna kan utformas och genomföras på många olika sätt. Det kan göras individuellt vid ett besök hos en handläggare. En handläggare kan vid ett sådant besök pröva alla de efterfrågade förmågorna och färdigheterna på de förutbestämda nivåerna samt genomföra ett samhällskunskapstest. Dessa tester kan ske på papper vad gäller läs- och hörförståelse respektive skriftlig färdighet och sedan rättas antingen manuellt av handläggaren eller med hjälp av automatiska system. Det kan ske genom flervalsfrågor eller med essäfrågor. Därutöver måste den muntliga färdigheten testas vilket ju kan ske vid samma tillfälle. Men alla förmågor kan också testas genom muntliga instruktioner från handläggaren. Ett exempel på den metoden finns i USA.

I USA finns det ett krav på kunskaper i engelska och om USA:s historia och styre och här bedöms sökandes kunskaper endast vid ett prov inför en handläggande tjänsteman hos USA:s motsvarighet till Migrationsverket. Tjänstemannen bedömer sökandens förmåga att prata och förstå engelska. Ett standardiserat läspröv görs inför tjänstemannen och när det gäller den skriftliga förmågan förväntas sökanden skriva tre meningar på ett sätt som tjänstemannen förstår.

En annan metod skulle kunna vara att arrangera ett prov vid ett visst antal tillfällen per år då flera personer kan göra prov samtidigt. Dessa kan göras på papper och rättas antingen manuellt eller med hjälp av digitala hjälpmedel. Frågorna kan bestå av flervalsfrågor i de delar som avser att testa läs- och hörförståelse medan den muntliga och skriftliga färdigheten måste hanteras på annat sätt. För dessa

färdigheter finns olika alternativ vad gäller både genomförande och rättning. Gemensamt för båda är dock att det sannolikt behövs en mer individualiserad rättning än vad som är fallet vid automatisk rättning av flervalsfrågor. Ett exempel på ett sådant system finns i Finland.

I Finland ska den som vill bli medborgare styrka sina språkkunskaper genom att ge in ett bevis på att denne har en allmän språkexamen på en viss färdighetsnivå (som motsvarar GERS-nivå B1) i skriftlig och muntlig färdighet eller en språkexamen för statsförvaltningen med nöjaktig förmåga i skriftlig och muntlig färdighet. Såväl den allmänna språkexamen som språkexamen för statsförvaltningen är fristående examina utan koppling till någon språkkurs. Vid den allmänna språkexamen testas alla förmågor även om det för medborgarskap räcker med att visa skriftliga och muntliga färdigheter på GERS-nivå B1. Proven används för olika syften. För båda gäller att den som vill göra provet måste anmäla i förväg vilken nivå på provet den sökande vill göra. Vad gäller allmän språkexamen kan den sökande avlägga examen på grundnivån (motsvarar GERS-nivå A1–A2), på mellannivån (motsvarar GERS-nivå B1–B2) eller på den högsta nivån (motsvarar GERS-nivå C1–C2). Testets alla delprov avläggs på samma nivå. Sättet att avlägga delprovet i muntlig färdighet beror på nivå och språk. Grundnivån och mellannivån genomförs i en språkstudio. Den högsta nivån genomförs i en språkstudio och i ett samtalsprov ansikte mot ansikte. I testet på grundnivå för finska och svenska ingår även en intervju. Den allmänna språkexamen anordnas på testcentrum på datum som bestäms på förhand. Alla som gör testet vid en viss tidpunkt får samma frågor. Språkexamen för statsförvaltningen arrangeras på olika platser i landet, men prov i den högsta nivån ges bara i Helsingfors.

En genomgång av hur andra länder gör visar att det inte är ovanligt att obligatoriska eller frivilliga språkkurser avslutas med språkprov. I t.ex. Danmark, som kräver godkända resultat på prov i både danska och samhällskunskap, arrangeras både språk- och samhällskunskapsprov av olika språkcentrum. Språkprov ges i slutet av olika delkurser som ges på olika nivåer. Språkkurserna är obligatoriska för flyktingar och frivilliga för arbetskraftsinvandrare. Genom proven testas läs- och hörförståelse liksom skriftlig framställning och muntlig kommunikation. Nivån på det prov som i regel krävs för förvärv av medborgarskap ligger på GERS-nivå B2. Av offentligt tillgänglig

information framgår att den muntliga färdigheten på den nivå som krävs för förvärv av medborgarskap prövas på så sätt att den som gör provet får titta på en bild som visar ett visst sammanhang t.ex. att det råder mobiltelefonförbud i skolan. Personen får viss tid på sig att titta på bilden och ska därefter muntligen berätta/hålla en presentation om bilden för en för ändamålet utsedd examinator. Därefter ställer examinatorn olika kontrollfrågor i syfte att säkerställa att provdeltagaren kan reflektera, resonera och argumentera kring olika frågeställningar som kan aktualiseras. Därefter får provdeltagaren se två nya bilder, varpå examinatorn ställer frågor om de nya bilderna på motsvarande sätt som gällande den första bilden. Provet beräknas ta cirka 2,5 timmar att genomföra. Material med bilder och tänkt upplägg finns färdigställt liksom instruktioner om hur provet ska genomföras och bedömas. Processen följs av en granskare så att allt går rätt till.⁶⁶

Trots att samhällskunskap ingår som en del i språkkursen avslutas inte språkkursen med ett prov i samhällskunskap utan ett sådant ges två gånger om året vid de språkcentrum som ger språkkurser.⁶⁷ Samhällskunskapsprovet består av flervalfrågor som har tagits fram av en särskild kommitté. Den som önskar göra provet anmäler sig vid de språkcentrum som ger språkkurser.⁶⁸ Av den offentliga information som finns om hur samhällskunskapsprovet går till framgår att provet tar 45 minuter att göra och görs på papper.

Men prov och tester kan också göras på helt andra sätt. I Nederländerna t.ex. krävs att sökanden visar att hon eller han är tillräckligt integrerad i det nederländska samhället. Detta görs genom en examen i civil integration (Inburgeringexamen) som består av två delar; en praktisk del där språkkunskaper (läsförståelse respektive skriftlig och muntlig färdighet på GERS-nivå A2) testas och en central del där bl.a. kunskaper i samhällskunskap testas. Integrationsexamen är den avslutande delen av en integrationsutbildning som alla förväntas fullgöra. I den praktiska delen görs en distinktion mellan personer som avser att arbeta och personer som avser att stanna hemma för att ta hand om barn. Syftet är att personerna ska visa att de besitter tillräckliga språkkunskaper för det sammanhang som de lever i i sin

⁶⁶ Utlännings- och integrationsministeriet i Danmark (2020). *Prøve i Dansk 3-Muntlig del-Censor- og eksaminatorhæfte*. uim.dk/filer/danskuddannelse/pd-1-2-3-og-sp/eksempler-pa-tidligere-afholdte-prover/tryk-pd3-s2020-nr21.pdf.

⁶⁷ Ersbøll & Gravesen (2011). Country Report Denmark. *Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship*, s. 59. ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/the-intec-project-integration-and-naturalisation-tests-the-new-way-to-european-citizenship.

⁶⁸ Ibid, s. 61.

vardag. De finns därför ett antal olika domäner inom vilka det finns ett antal olika portfolios som de kan välja att bli testade inom, t.ex. arbete, utbildning, hälsa och uppfostran och entreprenörskap. Inom den domän som man har valt måste man sedan skaffa sig 20 bevis på att man klarar sig språkligt. Det är bara bevis inom den domän som man valt som är relevanta. Exempel på möjliga bevis framgår av en webbsida. För någon som valt domänen arbete kan t.ex. en genomförd arbetsintervju fungera som bevis. Bevis på t.ex. muntlig färdighet lämnas då genom att den som har haft en konversation med en utlänning skriver under ett visst intyg. När den praktiska delen är avklarad/godkänd får utlänningen gå vidare med nästa del, den centrala delen. Den centrala delen kan göras på sju olika orter. Den centrala delen innehåller tre delprov 1) ett elektroniskt prov som syftar till att kontrollera språkförmågorna som krävdes i den praktiska delen, 2) ett test i muntlig färdighet som görs med hjälp av digitala ljudfiler och 3) ett samhällskunskapsprov som görs på dator. Nivån motsvarar GERS-nivå A2.

I samhällskunskapsprovet ställs cirka 40 frågor. Varje fråga inleds med en kort film där olika situationer tas upp. Efter varje film ges frågor och flervalssvaralternativ som provdeltagaren ska fylla i. Frågorna ställs inom tre huvudämnen; faktakunskap, normer och värderingar (hur en medborgare förväntas uppföra sig) respektive funktionella kunskaper (t.ex. tillgänglighet vid myndighetskontakter). Frågorna är avsedda att gälla olika områden som t.ex. arbete och inkomst, hushåll, hälsa- och sjukvård, uppförande och värderingar, historia, politik, utbildning och uppfostran. För varje område finns särskilda beteenden som personen måste visa för att anses integrerad.⁶⁹

I Norge krävs att sökanden ska ha genomgått undervisning i norska och kunna visa att denne har kunskaper i norska eller samiska och samhällskunskap. Språkligt är det endast den muntliga färdigheten som prövas och sökanden måste klara en nivå motsvarande GERS-nivå A2 för att få godkänt. Under år 2019 föreslog den norska regeringen att denna nivå ska höjas till B1.⁷⁰ Enligt uppgifter från ansvarigt departement i Norge arrangeras provet av den kommun där prov-

⁶⁹ Strik, Luiten & van Oers (2011). Country Report the Netherlands. *Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship*, s 43. ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/the-intec-project-integration-and-naturalisation-tests-the-new-way-to-european-citizenship.

⁷⁰ Se fotnot 57 och European Migration Network (EMN) (2019). *Country Fact Sheets 2019*. ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/factsheets_en.

deltagaren är bosatt. Provet består av en samtalsdel och en individuell del och tar totalt cirka 20–30 minuter att göra. En extern examinerare används för att bedöma om provet är godkänt. Processen övervakas av en extern granskare. Kravet på samhällskunskap kan visas genom godkänt resultat på antingen statsborgerprøve (medborgarskapsprovet) eller samfunnskunnskapsprøve (samhällskunskapsprovet). Skillnaden mellan dessa är att medborgarskapsprovet bedöms ha en något lägre norsk språknivå, motsvarande GERS-nivå A2.⁷¹ Medborgarskapsprovet tar enligt tillgänglig offentlig information 60 minuter att göra och görs digitalt.⁷² Rättningen sker automatiserat.

Sammanfattningsvis finns det en mängd olika alternativ att inspireras av. Som framgår av avsnitt 7.4.3 föreslår utredningen att provet i svenska ska testa såväl läs- och hörförståelse som skriftlig och muntlig färdighet, vilket i sig ställer vissa krav på både genomförande och rättning. Även kopplingen till GERS-nivåerna ställer vissa krav. En annan aspekt som måste beaktas är antalet personer som kan förväntas vara intresserade av att göra medborgarskapsprovet. Som framgår av kapitel 16 uppskattar utredningen att det årligen är cirka 18 000 som kommer att vilja göra provdelen i svenska och uppemot 35 000 som kommer att vilja göra provdelen i samhällskunskap. Härutöver krävs enligt kommittédirektiven att proven ska genomföras rättvist, rättssäkert och ändamålsenligt.

Även om metoden som används i USA framstår som praktisk och smidig på flera sätt ifrågasätter utredningen metoden ur såväl ett kvalitativt perspektiv som ur ett rättvise- och rättssäkerhetsperspektiv. Alternativet framstår inte heller som praktiskt genomförbart med tanke på det stora antal sökande som Sverige har i relation till antalet invånare.⁷³ Utredningen bedömer att de personella resurser som en sådan metod skulle kräva inte finns tillgängliga i Sverige.

Vad gäller den metod som används i Nederländerna anser utredningen att det sätt som det nederländska systemet i den praktiska delen kopplar de efterfrågade språkkunskaperna till individens olika förutsättningar i vardagen är attraktivt. Dock finns det skäl att ifrågasätta om denna del uppfyller krav på rättvisa och rättssäkerhet.

⁷¹ Kompetanse Norge. *Information om Statsborgerprøve*. www.kompetansenorge.no/prover/statsborgerprove/om-proven/ [2020-11-15].

⁷² Ibid.

⁷³ I USA var det 2018 och 2019 cirka 835 000 som ansökte om medborgarskap. USA hade den 1 juni 2018 cirka 327 miljoner invånare.

Möjligen läks dessa brister genom det första delprovet i den centrala delen, men systemet framstår enligt utredningen, hur som helst med de två delarna, som omständligt och svåröverskådligt. Systemet framstår vidare som mycket resurskrävande och frågan är om det kan anses ändamålsenligt. Utredningen anser inte att det finns anledning att föreslå något liknande för svensk del. I det andra provet, den centrala delen, testas den muntliga färdigheten genom inläsning på digital ljudfil, vilket skulle kunna vara ett alternativ för svensk del när det gäller att pröva den muntliga färdigheten.

Det sätt som den allmänna språkexamen går till på i Finland är tilltalande på många sätt. Den lösning som man där har valt för att pröva muntlig färdighet, dvs. att den allmänna språkexamen utförs på språkcentrum i olika delar av Finland där det också finns tillgång till språkstudior som möjliggör språkprov ansikte mot ansikte vore önskvärt också för svensk del. Även om utredningen bedömer att en prövning av den muntliga färdigheten ska ske måste det realistiska i att ha en liknande ordning som i Finland ifrågasättas med tanke på antalet personer som utredningen uppskattat kommer att vilja göra medborgarskapsprovet i Sverige.⁷⁴

Efter en sammantagen bedömning av alla de parametrar som är styrande för utredningens uppdrag anser utredningen att det mest realistiska för svensk del är att tänka sig ett liknande upplägg som för högskoleprovet, i vilken en del av provet avser svenska och en annan del samhällskunskap. Högskoleprovet som består av flervalsfrågor skrivs i dag manuellt på papper men rättas med hjälp av digitala rättningssystem. Ett system med flervalsfrågor med digital rättning är möjlig vad gäller samhällskunskapsprovdelens och provet i svenska i de delar som prövar läs- och hörförståelse medan prövningen av den skriftliga färdigheten enligt utredningens bedömning förutsätter att den som gör provet faktiskt skriver något, vilket också sedan måste rättas på ett adekvat sätt. Utredningen bedömer att den delen behöver rättas manuellt och individuellt. Även bedömning och värdering av den muntliga färdigheten bedöms behöva göras på individuell basis av därför kompetent personal.

Enligt kommittédirektiven är syftet med införandet av ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap bl.a. att främja ett inkluderande samhälle. Som utvecklats tidigare ska utformandet av det nya kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap och därmed

⁷⁴ I Finland var det 2018 och 2019 cirka 10 400 personer årligen som ansökte om medborgarskap.

även det nya provet också utgå från grundtanken om samhörighet. I det sammanhanget kan det konstateras att allt fler myndigheter i Sverige, såsom Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket, liksom hela sjukvårds- och banksystemet har digitaliserat sina tjänster mer och mer och utgår ifrån att samhällsmedborgaren ska sköta sina dagliga kontakter med dem med hjälp av en dator eller andra digitala media. Denna utveckling ligger i linjen med regeringens digitaliseringsstrategi.⁷⁵ Enligt vad som sägs i den nationella digitaliseringsstrategin för skolväsendet är digital kompetens i grunden en demokratifråga.⁷⁶ Eftersom utgångspunkten för kravet på kunskaper i samhällskunskap ska vara att främja inkludering i samhället och samhörighet framstår det som orealistiskt att föreslå något annat än att medborgarskapsprovet i de delar det går ska vara digitalt.

Ett digitalt prov har många fördelar jämfört med ett manuellt prov. Många av de argument som anfördes i prop. 2017/18:14 om varför de nationella proven skulle digitaliseras gör sig gällande även vid införandet av ett medborgarskapsprov. Bland de nackdelar som lyfts fram med det tidigare manuella systemet för genomförande av nationella prov nämns t.ex. att det fanns säkerhetsrisker vid distributionen av provmaterial och läraranvisningar, i tryckeriet, vid utskick till skolor och vid förvaringen av dem lokalt. Som exempel nämns att kartonger med provmaterial försvunnit i leveransen till skolor, liksom att provuppgifter hade blivit kända på skolor före provtillfället. Sammanfattningsvis beskrivs det pappersbaserade provsystemet som ineffektivt och innebär såväl risker för att sekretesskyddade uppgifter sprids som onödig administration för lärare och annan personal. Till detta kommer stora kostnader för t.ex. tryckning och distribution av provmaterial och läraranvisningar.

Alla dessa nackdelar minskar eller försvinner helt vid ett övervägande digitalt system. En annan fördel med ett digitalt system är att de två delproven lättare kan utformas på ett flexibelt sätt. En digital lösning möjliggör bl.a. att alla som gör delprovet i t.ex. samhällskunskap inte behöver få samma frågor. Med teknikens hjälp kan en frågebänk skapas och frågorna i provet slumpas fram för respektive provskrivare, vilket borde minska kostnaderna för framtagning av prov respektive minska risken för fusk. Ett provsystem som byg-

⁷⁵ Näringsdepartementet (2017). *För ett hållbart digitaliserat Sverige – en digitaliseringsstrategi*, dnr N2017/03643/D.

⁷⁶ Utbildningsdepartementet (2017). *Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet*, dnr U2017/04119/S.

ger på en digital lösning gör att det blir lättare och tar kortare tid att rätta jämfört med ett manuellt system.

Införandet av ett till övervägande del digitalt provsystem för dock med sig en del andra utmaningar som måste beaktas. Ett digitalt provsystem innebär med automatik att färdigheter att använda dator förutsätts, vilket sannolikt kommer att innebära en större utmaning för vissa än för andra. I prop. 2017/18:14 nämns t.ex. att vissa menar att datorbaserade prov kan innebära nackdelar för elever med funktionsnedsättning. Såsom konstaterades i det sammanhanget är det därför viktigt att systemet fungerar för alla som ska göra provet, inte minst personer med en funktionsnedsättning. Utan att ifrågasätta att datorbaserade prov kan innebära nackdelar för vissa elever med funktionsnedsättning, framstår ett digitaliserat system, med alla de tekniska möjligheter som det för med sig, samtidigt innebära ökade möjligheter för just grupper med olika svårigheter att göra medborgarskapsprovet, som inte på samma sätt skulle vara tillgängliga om provsystemet var manuellt. Till exempel möjliggörs talstöd och teckenförstoring genom en digitaliserad lösning. I Norge är det t.ex. möjligt att få talstöd när man gör medborgarskapsprovet. Det går också som t.ex. i Nederländerna att inleda frågor med filmsekvenser om så önskas för att underlätta förståelsen av den kontext gällande vilken en fråga ställs. Vid ett införande av ett digitalt provsystem skulle personer som inte rimligen kan förväntas genomföra ett prov digitalt kunna ha möjlighet att genomföra provet med anpassning, t.ex. på papper eller på annat sätt, (jfr avsnitt 12.6 om anpassning).

Som nämndes ovan innebär den nuvarande ordningen för högskoleprovet att provet skrivs på papper men rättas digitalt. Av en UHR-rapport framgår dock att UHR i en pilotstudie som redovisades i juni 2019 med uppgift att utreda förutsättningarna för en digitalisering av högskoleprovet kommit fram till att en digitalisering av provet bedöms vara nödvändig för att högskoleprovet ska upplevas som relevant på sikt.⁷⁷ I pilotstudien konstateras bl.a. att de tekniska förutsättningarna för att provet ska kunna genomföras i ett digitalt format finns i dag på marknaden men kräver att genomförande lärosäten införskaffar infrastruktur i form av lokaler med strömförsörjning och nätverk för ett digitalt genomförande. Att det

⁷⁷ Universitets- och högskolerådet (2020). *Högskoleprovets intäkter och kostnader 2019*. Rapport 2020:4.

pågår ett arbete med att digitalisera högskolan framgår av en nyligen publicerad ESO-rapport.⁷⁸ Av UHR:s rapport 2020:4 framgår att skälet till att UHR ännu inte gått vidare med frågan om digitalisering av högskoleprovet är att UHR har fått andra uppdrag från regeringen.⁷⁹ Rapporten bekräftar ändå att utredningens bedömning, att medborgarskapsprovet bör vara baserat på ett digitaliserat system i de delar det är möjligt, är rimlig.

Sammantaget och med beaktande av att kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska utformas så balanserat, rättvist och jämställt som möjligt bedömer utredningen att provdelen i samhällskunskap ska genomföras och rättas digitalt. Motsvarande ska gälla för provdelen i svenska som testar läs- och hörförståelse. Även den skriftliga färdigheten i svenska ska kunna testas digitalt, men bedöms behöva rättas manuellt och individuellt.

När det gäller provningen av muntlig färdighet har utredningen övervägt ett antal olika möjligheter. Som framgått bedömer utredningen att muntlig färdighet ska testas på GERS-nivå A2. Den nivån innebär att personen förutsätts:

- förstå meningar och vanliga uttryck som rör omedelbara behov (t.ex. mycket grundläggande information om individ och familj, inköp, lokal geografi, sysselsättning),
- kunna kommunicera i enkla och rutinmässiga sammanhang som kräver ett enkelt och direkt utbyte av information, och
- kunna i enkla termer beskriva delar av sin egen bakgrund, sin närmaste omgivning samt förhållanden inom områden som rör omedelbara behov.

Mot den bakgrunden bedömer utredningen att det mest önskvärda vore om den muntliga färdigheten kunde prövas individuellt ansikte mot ansikte i varje enskilt fall, på motsvarande sätt som görs i Finland men även i Danmark och Norge. Det skulle möjliggöra en kontextbaserad kommunikation mellan den som testas och den som bedömer personens muntliga färdighet. Ett sådant test skulle kunna utföras vid en annan tidpunkt än övriga delar i medborgarskaps-

⁷⁸ Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) (2020). *Uppkopplad utbildning – en ESO-rapport om högskolans digitalisering*. Rapport 2020:5.

⁷⁹ Universitets- och högskolerådet (2020). *Högskoleprovets intäkter och kostnader 2019*. Rapport 2020:4, s. 38.

provet. Om bedömningen skulle göras i enlighet med de uppdaterade GERS-deskriptorerna som syftar till att fånga in det sociokulturella konceptet ”mediering”, skulle man dessutom behöva gå ännu längre och använda en metod som medger att man fångar förmågan att överföra kunskap mellan språk.⁸⁰ Mot bakgrund av den mängd personer som förväntas göra medborgarskapsprovet bedömer emellertid utredningen att ett sådant alternativ inte vore praktiskt genomförbart. Införandet av ett test förutsätter kompetenta examinatorer. Det finns redan i dag en betydande brist på behöriga lärare inom området sfi/svenska som skulle kunna fungera som examinatorer. Införandet av ett test av muntlig färdighet som bygger på ett intervjuförfarande likt det som finns i de andra nordiska länderna förutsätter rekrytering av en yrkeskategori där det redan i dag finns stora rekryteringsproblem. Vidare måste det ifrågasättas om den kostnad en intervjubaserad metod skulle innebära framstår som proportionerlig i sammanhanget. Utredningen har bedömt att en sådan metod under alla förhållanden rent praktiskt vore mycket svår att genomföra för svensk del.

Ett annat alternativ som också bygger på tanken om samtal ansikte mot ansikte är att samtala i grupp. Enligt ett sådant alternativ skulle en examinator sitta med cirka tio eller fler provdeltagare och samtala under en viss tid. Examinator skulle behöva värdera var och en av provdeltagarna. Även om en sådan lösning skulle innebära vissa skalfördelar finns det samtidigt betydande nackdelar. Det är inte osannolikt att vissa skulle uppfatta det som problematiskt och hindrande att sitta med andra okända personer och låta sin språkförmåga bedömas. En del skulle sannolikt tala mer otvunget och andra mindre. Det skulle också försätta examinator i en svår situation att vid ett enskilt tillfälle bedöma olika deltagares muntliga färdighet under sådana omständigheter. Enligt utredningen framstår inte detta som en rättvis eller rättssäker prövning. Trots att detta alternativ sannolikt har vissa skalfördelar jämfört med det mer individuella intervjuförfandet ovan skulle det fortfarande sannolikt ta stora resurser i anspråk. Båda alternativen skulle också medföra stora logistiska utmaningar.

Mot bakgrund av såväl rättvis, rättssäkerhets- och jämställdhetsperspektiv som kostnadseffektivitets-, ändamåls- och proportionali-

⁸⁰ Europarådet (2018). *Common European Framework of reference for languages: learning teaching, assessment companion volume with new descriptors*. rm.coe.int/cefr-companion-volume-with-new-descriptors-2018/1680787989.

tetshänsyn, bedömer utredningen att det mest realistiska är att provdeltagaren läser in ett talprov på en digital ljudfil som sedan bedöms och värderas av kompetent personal. Utredningen är medveten om att ett sådant förfarande inte är förenligt vare sig med intentionerna bakom GERS eller med de nya GERS-deskriptorerna som nämnts ovan men bedömer att det är det enda alternativet som är realistiskt ur praktiskt och ekonomiskt perspektiv. Ett sådant talprov bedöms kunna göras med hjälp av tillhandahållen utrustning, dvs. dator och hörlurar med mikrofon, vid samma tillfälle som övriga delar av medborgarskapsprovet görs. Det bedöms att talprovet skulle kunna göras utan att provdeltagaren behöver ta sig till något annat rum eller någon annan plats. Det kommer naturligtvis att behövas examinators även vid en sådan form för testning. Utredningen bedömer dock att det i alla fall blir fråga om väsentligt färre examinators än vad som krävts vid val av ett annat alternativ. Utredningen inser vidare att examinerarnas uppgift försvåras av metoden att testa muntlig färdighet genom inläsning på digital ljudfil men ser inga andra rimliga alternativ.

Ett digitaliserat provsystem som beskrivits ovan skulle innebära en initial kostnad för utvecklingsarbetet med att ta fram de digitaliserade delproven och utformandet av ett digitalt provsystem. Därtill kommer underhåll och support. Det skulle också innebära en initial kostnad för provutrustning (datorer och hörlurar med mikrofoner) och en fortsatt kostnad för underhåll och nyanskaffning av utrustning. Utredningen bedömer ändå att en sådan lösning på sikt blir mindre kostsam jämfört med ett manuellt prov med bl.a. den administration en sådan lösning medför. Vid valet av en digital lösning tillkommer emellertid kostnader för manuell och individuell rättning av skriftfärdigheten samt för bedömning och värdering av respektive provdeltagares muntliga färdighet.

8 Andra sätt att visa kunskaper i svenska och samhällskunskap än genom medborgarskapsprov

I detta kapitel lämnas förslag på andra sätt att uppfylla kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap än genom medborgarskapsprov. Kapitlet har samband med de två föregående kapitlen, kapitel 6 om krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap och kapitel 7 om medborgarskapsprovet. Kapitlet har också koppling till det på detta kapitel följande kapitel 9 som handlar om möjligheten till dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap.

8.1 Möjlighet att visa kunskaper på andra sätt än genom medborgarskapsprov

Förslag: Det ska införas nya bestämmelser i lagen om svenskt medborgarskap som reglerar på vilka andra sätt som det ska vara möjligt att visa kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap än genom medborgarskapsprov.

Utredningen lämnar i kapitlen 6 och 7 förslag på att det ska införas ett krav på att den som vill förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan eller ansökan om naturalisation ska kunna visa kunskaper i svenska och samhällskunskap genom godkänt resultat på ett medborgarskapsprov eller på annat sätt. Frågan i detta kapitel är på vilka andra sätt en individ ska kunna visa kunskaper i svenska och samhällskunskap.

Som framgår av kapitel 5 ställer samtliga nordiska länder krav på språkkunskaper för naturalisation. Danmark och Norge ställer även krav på kunskaper i samhällskunskap. Kunskaperna kan visas genom godkänt resultat på särskilt anordnade språk- och samhällskunskapsprov, men i vissa fall också på andra sätt. I Danmark är det t.ex. möjligt för en individ att styrka språkkunskaperna genom godkänt slutprov från grundskolans årskurs 9 eller 10, genom intyg över en allmän studentexamen eller ett diplom över en Internationell Baccalaureate-examen. För barn som fyllt 12 år kan kunskaper i språk- och samhällskunskap styrkas genom ett intyg över barnets kunskaper från barnets grundskola. I Finland kan språkkunskaperna visas genom avgångsbetyg från finsk grundskola eller finskt gymnasium eller en finsk studentexamen. Även intyg över genomförda högskolestudier kan användas till stöd för att visa på individens kunskaper i finska eller svenska. När det gäller Norge finns det flera prov utöver det officiella norskprovet som kan användas till stöd för att visa språkkunskaperna. Även i andra europeiska länder finns alternativ till att visa på kunskaper i stället för att genomgå språkprov. I Nederländerna kan man t.ex. ge in ett intyg över genomförd skolgång eller viss examen från ett nederländskt universitet. På liknande sätt kan man i Österrike styrka språkkunskaper genom fem års skolgång och godkänt betyg i tyska, eller slutförda studier i tyska i årskurs 9.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts och med beaktande av att det ingår i utredningens uppdrag att lämna förslag som så långt möjligt nyttjar befintliga system för undervisning och examination i svenska och samhällskunskap är det enligt utredningens uppfattning befogat att lämna förslag på alternativa sätt att visa kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Utöver att de faktiska kostnaderna för den enskilde blir mindre om denne kan visa kunskaper på olika sätt kan godtagandet av andra sätt att visa kunskaper eventuellt innebära ett incitament till att slutföra kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och få ett betyg över sina språkkunskaper. Då bestämmelser om andra sätt att visa kunskaper i svenska och samhällskunskap behöver vara förhållandevis detaljerade har utredningen övervägt att föra in de nya bestämmelserna i medborgarskapsförordningen. För att säkerställa att bestämmelserna är förutsebara och varaktiga över tid föreslår utredningen emellertid att de ska tas in i medborgarskapslagen. De förslag på andra sätt att visa kunskaper som utredningen lägger i detta avsnitt

bedöms vara sådana som enskilda många gånger genomgår eller kommer i kontakt med på ett relativt naturligt sätt. Den som går eller har gått i skolan har sannolikt erhållit ett betyg från t.ex. grundskola eller gymnasium. Det är också många som har gått på kommunal vuxenutbildning eller folkhögskola och har ett betyg därifrån. En sådan ordning bedöms öppna upp för och göra det enklare för individen att visa kunskaper på andra sätt och slippa genomgå ett medborgarskapsprov.

Vidare bör framhållas att det är svårt att säga att kunskaper i svenska i en viss kurs eller årskurs exakt motsvarar de kunskaper/nivåer som ställs upp i medborgarskapsprovet. De andra sätt som föreslås kunna användas för att styrka kunskaper har dock bedömts ligga på en nivå som åtminstone motsvarar den som medborgarskapsprovet ska testa.

Det bör också nämnas att förslagen på andra sätt att visa kunskaper i detta kapitel ska uppfattas som uttömmande. Detta för att regleringen ska vara så förutsebar och rättvis för de enskilda som möjligt. Samtidigt förenklas Migrationsverkets handläggning och kontroll av om kravet på kunskaper är uppfyllt och sannolikheten för att alla ärenden blir lika behandlade ökar.

8.2 Andra sätt att visa kunskaper i svenska

8.2.1 Sfi

Förslag: Ett annat sätt att visa kunskaper i svenska för svenskt medborgarskap än genom medborgarskapsprov ska vara genom godkänt betyg i svenska för invandrare i kurs D.

När det gäller möjligheterna för en invandrad person att visa sina kunskaper i svenska ligger det nära till hands att först titta på kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi). Detta eftersom många som invandrar till Sverige studerar sfi.

Sfi är tillgängligt för den som är bosatt i Sverige och saknar de grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Rätten till sfi gäller från och med andra kalenderhalvåret det år man fyller 16 år.¹ Sfi består av studievägarna 1, 2 och 3 och kurserna A, B, C och D. Studieväg 1 utgörs av kurserna A, B, C

¹ 20 kap. 31 § skollagen (2010:800).

och D, studieväg 2 av kurserna B, C och D och studieväg 3 av kurserna C och D. Studievägarna är sammanhållna och riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Varje studieväg har olika ingångskurser och progressionstakt. Kunskapskraven för en kurs är dock desamma oavsett studieväg. Studieväg 1 vänder sig i första hand till personer med mycket kort studiebakgrund och studieväg 3 till de som har mer studievana. Sfi anpassas således till individens bakgrund och kunskaper och utbildningen pågår under olika lång tid eftersom studieväg och vilken kurs/nivå som individen börjar på och hur snabbt han eller hon gör framsteg varierar (för mer information om sfi se avsnitt 4.1.2). Statistiken visar att de allra flesta förr eller senare når ett godkänt resultat. Under år 2019 nådde 97 procent av de 35 procent av kursdeltagarna som slutförde en kurs inom sfi under ett år godkänt betyg (A–E). Antalet studerande på sfi det året var 153 000.²

Med beaktande av sfi:s räckvidd och att det är en väletablerad undervisningsform med generösa möjligheter till kostnadsfria studier i svenska anser utredningen att ett godkänt betyg från sfi ska kunna användas som bevis på kunskaper i svenska vid anmälan eller ansökan om svenskt medborgarskap. Fråga är då vilken kurs eller nivå som ska kunna användas till styrkande av att det föreslagna kravet på kunskaper i svenska i medborgarskapslagen är uppfyllt.

Av kursplanen för sfi framgår bl.a. följande. Syftet med sfi är att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Genom undervisningen i sfi ska individen ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att läsa och skriva svenska, sin förmåga att tala, samtala, läsa, lyssna och förstå svenska i olika sammanhang. Individen ska även ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att anpassa språket till olika mottagare och situationer, ett gott uttal, insikter i hur man lär sig språk, inlärnings- och kommunikationsstrategier för sin fortsatta språkutveckling, sin förmåga att använda digital teknik och relevanta verktyg för lärande och kommunikation, samt sin förmåga att förhålla sig till information från olika källor. Utbildningen i sfi karaktäriseras av att eleven utvecklar en kommunikativ språkförmåga. Detta innebär att eleven kan kommunicera, såväl muntligt som skriftligt, utifrån sina behov. Den kommunikativa språkförmågan innefattar olika kompetenser som samverkar och kompletterar varandra.

² Statens skolverk (2020). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2019*, dnr 2020:906.

En kommunikativ språkförmåga förutsätter därför både tillgång till ett språkligt system och kunskaper om hur detta system används.³ Sfi är således en bred och omfattande språkutbildning.

Utredningen föreslår i avsnitt 7.4.2 att medborgarskapsprovet i svenska ska ligga på GERS-nivå A2 när det gäller muntlig och skriftlig färdighet och på B1 när det gäller hör- och läsförståelse. Migrationskommittén föreslår i betänkandet *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54 s. 215–218.) att det ska krävas kunskaper i svenska på GERS-nivå A2 för permanent uppehållstillstånd och att kunskaperna ska kunna visas genom godkänt betyg i sfi kurs C.

Kurserna inom sfi har ingen uttalad koppling till den gemensamma europeiska referensramen för språk: lärande, undervisning och bedömning (GERS). Innan Skolverket arbetade om kursplanen i sfi år 2016 fanns däremot en sådan koppling. Utredningen använder därför de tidigare uppgifterna som en referens, väl medveten om att de uppgifterna inte rakt av kan anses motsvara dagens förhållanden. Enligt tidigare kurser/kursplaner ansågs den allra sista kursen inom sfi, kurs D, motsvara GERS-nivå B1, medan kurs C ansågs motsvara A2/A2+ och kurs B A1/A2.⁴ Mot bakgrund av vad som nu sagts och med beaktande av att medborgarskapsprovet föreslås bestå av en kombination av GERS-nivå A2 och B1 anser utredningen att en person ska kunna visa kunskaper i svenska vid en ansökan eller anmälan om medborgarskap genom uppvisande av godkänt betyg på sfi kurs D. Utredningen har övervägt att föreslå att ett annat sätt att visa kunskaper ska vara godkänt betyg i kurs C eftersom den kursen nivåmässigt ligger eller låg på GERS-nivå A2/A2+. Ett sådant förslag skulle dock innebära att kravet på hör- och läsförståelse blir lägre än den som krävs för godkänt medborgarskapsprov vilket inte bedöms lämpligt. Den nu föreslagna ordningen kan möjligen också bidra till att fler elever studerar sfi t.o.m. kurs D vilket utredningen anser är positivt.

Godkänt betyg på en kurs i sfi innebär för närvarande att eleven minst har fått betyget E.⁵ Från och med den 1 januari 2022 kommer betygsskalan emellertid endast att bestå av ett steg för godkänt

³ Informationen är hämtad från Statens skolverk (2020). *Kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare*.

⁴ Medborgarskapsutredningen (2013). *Det svenska medborgarskapet* (SOU 2013:29). Stockholm: Justitiedepartementet.

⁵ Se 20 kap. 36 § skollagen (2010:800) och jfr prop. 2019/20:105 s. 90 f.

resultat: Godkänt.⁶ Detta bör återspeglas i den nya bestämmelsen i medborgarskapslagen. Det föreslås därför att bestämmelserna formuleras som att ett sätt att visa efterfrågade kunskaper i svenska för svenskt medborgarskap ska vara att visa godkänt betyg i svenska för invandrare i kurs D. Eftersom det är möjligt att läsa sfi inom ramen för folkhögskolornas verksamhet och, för den som är intagen på kriminalvårdsanstalt, hos Kriminalvården bör godkänt betyg i sfi kurs D från dessa anordnare också omfattas av bestämmelserna.

I sammanhanget bör framhållas att det även är möjligt att få ett betyg i sfi genom en s.k. prövning. Migrationskommittén pekar t.ex. ut prövning som ett sätt att kunna få ett betyg i sfi (SOU 2020:54 s. 218). En prövning innebär att det vid ett tillfälle görs en helhetsbedömning av individens kunskaper i förhållande till kunskapskraven i den kurs från vilken denne önskar få ett betyg. En prövning kan bara göras hos en huvudman som anordnar kursen i fråga. Avgiften om maximalt 500 kronor tillfaller också huvudmannen. Prövningen, som genomförs av en eller flera lärare, är relativt omfattande. Enligt uppgifter till utredningen tar en prövning av en kurs i sfi en heldag att genomföra och i dagsläget sker prövningar i Stockholmsområdet vid ett tillfälle per termin. För att uppnå godkänt betyg i den kurs som man testas i krävs att man minst når betygskriteriet E i alla färdigheter/språkförmågor. I Stockholm består prövningen av ett nationellt prov till vilket man lägger en skrivuppgift och en muntlig uppgift för att täcka in kunskapskraven för hela den kurs som individen ska prövas i.⁷ Endast några få procent klarar en prövning, dvs. erhåller ett godkänt betyg. Detta antas bero på att de som vill göra en prövning ser det som ett sätt att snabbare försöka uppnå ett godkänt betyg i sfi för att de gärna vill vara klara och kunna studera vidare. Mot bakgrund av vad som nu sagts är det sannolikt så att prövning troligtvis inte kommer att vara det sätt som de allra flesta kommer att använda för att erhålla ett godkänt betyg i sfi. Möjlighet att erhålla ett betyg i sfi genom prövning finns emellertid.

⁶ Se 20 kap. 36 § skollagen (2010:800) i lydelse 2020:447 och prop. 2019/20:105 s. 90 f.

⁷ Uppgift från Vuxenutbildningscentrum Stockholm stad vid möte den 11 maj 2020.

8.2.2 Grundskola och gymnasium

Förslag: Andra sätt att visa kunskaper i svenska för svenskt medborgarskap än genom medborgarskapsprov ska vara genom

1. godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från
 - a) grundskolans årskurs 9,
 - b) grundsärskolans årskurs 9, eller
 - c) specialskolans årskurs 9 eller 10,
2. godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk motsvarande grundskolans årskurs 9 från gymnasial introduktionsutbildning, eller
3. godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från en kurs i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning.

Som framgår ovan är det i flera länder, bl.a. Danmark och Finland, möjligt att visa språkkunskaper för medborgarskap genom betyg från grundskolans sista årskurs, en studentexamen eller slutbetyg från gymnasiet. Utredningen anser att en liknande ordning kan vara lämplig även för svensk del av följande skäl.

Kravet på kunskaper i svenska för svenskt medborgarskap föreslås gälla från och med 16 års ålder. Eftersom det råder skolplikt i Sverige är det sannolikt att många av de som invandrat till Sverige som barn kommer att ha eller i vart fall ha haft möjligheten att få ett betyg i svenska eller svenska som andraspråk från grundskolans årskurs 9. Svenska som andraspråk är öppen för den som inte har svenska som modersmål, för den som har svenska som modersmål och har tagits in från en skola i utlandet eller den invandrarelev som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en vårdnadshavare. Därutöver kan svenska som andraspråk anordnas som språkval i grundskolan och specialskolan, som elevens val, eller inom ramen för skolans val. Undervisning i svenska som andraspråk ersätter undervisning i svenska.⁸

Precis som när det gäller språknivån i sfi är det enligt utredningens mening svårt att uttala sig om vilken nivå som svenskkunskaperna för

⁸ 5 kap. 14 och 15 §§ skolförordningen (2011:185).

årskurs 9 ligger på i förhållande till medborgarskapsprovets GERS-nivå A2/B1.

Av kursplanen i svenska för grundskolans årskurs 9 framgår bl.a. att genom undervisningen i ämnet svenska ska eleverna sammanfattningsvis ges förutsättningar att utveckla sin förmåga att

- formulera sig och kommunicera i tal och skrift,
- läsa och analysera skönlitteratur och andra texter för olika syften,
- anpassa språket efter olika syften, mottagare och sammanhang,
- urskilja språkliga strukturer och följa språkliga normer, och
- söka information från olika källor och värdera dessa.⁹

Av kursplanen framgår vidare att för att uppnå betyget E i svenska i årskurs 9, vilket motsvarar lägsta godkända betyg, uppställs bl.a. följande krav:

Eleven kan läsa skönlitteratur och sakprosatexter med flyt genom att, på ett i huvudsak fungerande sätt, välja och använda lässtrategier utifrån olika texters särdrag. Genom att göra enkla sammanfattningar av olika texters innehåll med viss koppling till tidsaspekter, orsakssamband och andra texter visar eleven grundläggande läsförståelse. [...] Eleven kan skriva olika slags texter med viss språklig variation, enkel textbindning samt i huvudsak fungerande anpassning till texttyp, språkliga normer och strukturer. De berättande texter eleven skriver innehåller enkla gestaltande beskrivningar och berättargrepp samt dramaturgi med enkel uppbyggnad. [...] Eleven kan samtala om och diskutera varierande ämnen genom att ställa frågor och framföra åsikter med enkla och till viss del underbyggda argument på ett sätt som till viss del för samtalen och diskussionerna framåt. Dessutom kan eleven förbereda och genomföra enkla muntliga redogörelser med i huvudsak fungerande struktur och innehåll och viss anpassning till syfte, mottagare och sammanhang. Eleven kan föra enkla och till viss del underbyggda resonemang om svenska språkets historia, ursprung och särdrag samt jämföra med närliggande språk och beskriva tydligt framträdande likheter och skillnader.¹⁰

⁹ Av kursplanen för svenska som andraspråk framgår att eleverna som läser svenska som andraspråk ska ges förutsättningar att utveckla samma förmågor med tillägg för förmågan att välja och använda språkliga strategier, se Statens skolverk (2020). *Information om svenska som andraspråk*.

¹⁰ Kraven för att uppnå betyget E i svenska som andraspråk är likartade, se Statens skolverk (2020). *Information om svenska som andraspråk*.

I sammanhanget kan framhållas att vid betygssättningen ska kunskapskraven läsas och tolkas i relation till syftet, det centrala innehållet och den undervisning som har bedrivits.

Enligt utredningens uppfattning är kurserna i svenska och svenska som andraspråk för årskurs 9 omfattande till sitt innehåll och det torde inte råda något tvivel om att den som erhållit ett godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från grundskolan har kunskaper i samtliga språkliga förmågor och kan kommunicera och göra sig förstådd.

Med hänsyn till vad som nu sagts och med beaktande av att gränsen för när kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska gälla föreslås gå vid 16 års ålder, är det enligt utredningens mening rimligt att låta ett betyg i svenska eller svenska som andraspråk från grundskolans årskurs 9 kunna användas för att styrka en individs kunskaper i svenska för förvärv av svenskt medborgarskap. För att individen ska anses uppfylla kravet på kunskaper i svenska måste betyget visa att denne är godkänd i ämnet. För närvarande innebär det att man ska ha ett betyg i intervallet A-E. Detta bedöms emellertid inte uttryckligen behöva anges i bestämmelserna, utan det räcker med att skriva godkänt betyg. En sådan ordning innebär att det inte behöver göras ändringar i bestämmelsen om och när betygsskalan ändras, liksom att också tidigare godkända betyg i ämnena i fråga från årskurs 9 ska kunna användas för att visa kunskaperna i svenska. I medborgarskapslagen föreslås därför bestämmelser enligt vilka godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från grundskolans årskurs 9 ska kunna utgöra ett annat sätt att visa kunskaper i svenska för svenskt medborgarskap. Bestämmelserna bör enligt utredningens uppfattning rimligen också omfatta den som har godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från grundsärskolans årskurs 9 eller specialskolans årskurs 9 eller 10 då elever inom de skolformerna som utgångspunkt är lika gamla som eleverna i grundskolans årskurs 9 och har studerat svenska lika länge som grundskoleeleverna har.¹¹

Utöver vad som nu sagts noteras att det finns möjlighet att läsa svenska eller svenska som andraspråk på grundskolenivå inom ramen

¹¹ Specialskolan tar emot barn som på grund av funktionsnedsättning eller andra särskilda skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan om de är dövblinda eller annars är synskadade och har ytterligare funktionsnedsättning, i annat fall är döva eller hörselskadade, eller har en grav språkstörning (7 kap. 6 § skollagen [2010:800]).

för den gymnasiala introduktionsutbildningen.¹² Syftet med introduktionsutbildningen är att ge obehöriga elever möjlighet att komma in på ett nationellt program eller att se till att de i förlängningen får ett arbete. Den som studerat svenska eller svenska som andraspråk motsvarande grundskolans årskurs 9 inom introduktionsutbildningen och som erhållit godkänt betyg i ämnet bör enligt utredningens uppfattning också kunna ge in intyg om detta och på så sätt visa kunskaper i svenska för medborgarskap.

När det sedan gäller kunskaper i svenska från gymnasiet anser utredningen att det finns en risk att den som invandrat till Sverige i nära anslutning till 16 års ålder kan hamna i kläm när det gäller att visa kunskaper från grundskolans årskurs 9. Detta då rätten till sfi inträder först det andra kalenderhalvåret man fyller 16 år och då det inte är givet att personen hunnit studera så pass länge att denne fått ett godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från grundskolan eller att personen i fråga studerar på sfi. Enligt statistik från Skolverket uppnådde t.ex. 67 procent av de 16 121 elever som studerade svenska som andraspråk i årskurs 9 läsåret 2019/20 godkänt betyg.¹³ För att bl.a. möjliggöra för dessa personer att kunna visa kunskaper i svenska utan att behöva studera extra inför eller bekosta ett medborgarskapsprov, föreslår utredningen att den som kan visa upp ett godkänt betyg från en kurs i svenska eller svenska som andraspråk från gymnasiet ska anses ha sådana kunskaper i svenska som krävs för medborgarskap. Att det godkända betyget ska ha uppnåtts i en kurs och inte en årskurs grundar sig på att betyg i gymnasieskolan, till skillnad från grundskolan, sätts per kurs och inte per årskurs. Bestämmelser motsvarande vad som nu sagts föreslås införas i medborgarskapslagen.

Vad gäller språknivån i svenska på gymnasiet noteras att den högsta kursen i svenska på gymnasiet, Svenska 3, anses motsvara det s.k. Tisus-testets nivå (se nedan). Några uppgifter om vilken eller vilka GERS-nivåer som kurserna i Svenska 1, 2 eller 3 i gymnasieskolan motsvarar har utredningen inte lyckats hitta. Utredningen utgår

¹² Bestämmelser om gymnasial introduktionsutbildning finns i 17 kap. skollagen (2010:800). Se också Statens skolverk (2020). *Information om gymnasial introduktionsutbildning*.

¹³ Begreppet nyinvandrad elev avser elever födda utomlands som invandrat till Sverige under de senaste 4 åren och som inte bott i Sverige eller gått i svenska skola tidigare. Tiden för invandringen baseras på när eleven blev folkbokförd i Sverige och avser första gången eleven blev folkbokförd. Elever där uppgift om personnummer saknas omfattas inte av begreppet.

emellertid från att kurserna i svenska på gymnasiet ligger på en högre språklig nivå än kurserna i svenska för grundskolans årskurs 9, varför godkänt betyg i en kurs i svenska från gymnasieskolan också ska kunna användas för att visa att en individ har kunskaper i svenska för svenskt medborgarskap på den GERS-nivå som krävs (A2/B1). Bestämmelser motsvarande vad som nu sagts föreslås tas in i medborgarskapslagen. Bestämmelserna bör omfatta även den som har godkänt betyg från en kurs i svenska som andraspråk i gymnasiet och den som har godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från en kurs i gymnasieskolan. Även den som har godkänt resultat från en kurs i svenska eller svenska som andraspråk från en folkhögskola på gymnasial nivå ska kunna använda sig av det resultatet för att visa på kunskaper i svenska för medborgarskap. Detta då det är möjligt att på folkhögskola bl.a. läsa in gymnasiekompetens. I de föreslagna bestämmelserna bör detta uttryckas som motsvarande utbildning.

8.2.3 Kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå

Förslag: Andra sätt att visa kunskaper i svenska för svenskt medborgarskap än genom medborgarskapsprov ska vara genom godkänt betyg i en kurs i svenska eller svenska som andraspråk från kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå.

Vad som sägs i avsnitt 8.2.2 ovan om möjligheterna att visa kunskaper i svenska och svenska som andraspråk för den som går i grund- eller gymnasieskola bör rimligen gälla även för den som har godkänt betyg i dessa ämnen från kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå. När det gäller svenska eller svenska som andraspråk på grundläggande nivå bör framhållas att det finns två upplägg. Antingen studerar eleverna svenska eller svenska som andraspråk som en kurs om 700 verksamhetspoäng, eller så läser de en eller flera av de fyra delkurser i svenska eller svenska som andraspråk som erbjuds inom komvux på grundläggande nivå. Delkurserna har olika verksamhetspoäng men uppgår totalt till 700 poäng. Enligt utredningens uppfattning är det rimligt att ställa krav på att det god-

kända betyget ska ha uppnåtts i kursen i svenska eller svenska som andraspråk för att på så sätt upprätthålla något slags liknande nivå med grundskolans årskurs 9. Det vill säga att eleven ska ha genomgått kursen i svenska eller svenska som andraspråk om 700 verksamhetspoäng, alternativt att eleven kan visa att han eller hon har godkänt betyg i alla fyra delkurser i svenska eller svenska som andraspråk på komvux grundläggande nivå.

På gymnasial nivå finns tre kurser i svenska eller svenska som andraspråk. Godkänt betyg från någon av dessa kurser bör enligt utredningens uppfattning också kunna användas för att styrka kunskaper i svenska för svenskt medborgarskap. Bestämmelser motsvarande vad som nu sagts föreslås tas in i medborgarskapslagen.

8.2.4 Andra språkprov

Förslag: Ett annat sätt att visa kunskaper i svenska för svenskt medborgarskap än genom medborgarskapsprov ska vara genom godkänt resultat på Tisus-test.

I många andra länder finns allmänt tillgängliga språkprov som möjliggör för den som behöver visa språkkunskaper för t.ex. medborgarskap eller studier på universitet eller högskola att efter genomgångna tester erhålla ett bevis på sin språknivå. I t.ex. Förenade kungariket och Kanada finns ett flertal tester för dessa syften, sannolikt beror det stora urvalet på att de är engelskspråkiga länder. Men även i t.ex. Norge finns andra språkprov att genomgå och använda sig av för att visa kunskaper än norskprovet som är mera officiellt kopplat till medborgarskap.

Som nämns i avsnitt 7.1 finns i Sverige flera olika språkprov, bl.a. språkproven Swedex och Tisus. Det förstnämnda provet arrangeras av studieförbundet Folkuniversitetet och finns på tre GERS-nivåer; A2, B1 och B2. Swedexprovet testar individens kunskaper inom alla språkliga färdigheter: tala, läsa, höra och skriva och kan tas oberoende av hur man har lärt sig svenska. Ett Swedex-certifikat kan användas som bevis om man t.ex. vill arbeta i Sverige, fortsätta sina studier i

svenska eller gå en utbildning på svenska som inte kräver mera avancerade språkkunskaper.¹⁴

Tisustestet, Test i svenska för universitets- och högskolestudier, bedöms motsvara Svenska 3 på gymnasiet, dvs. en mycket hög nivå av svenskkunskaper.¹⁵ Testet konstrueras av Institutionen för svenska och flerspråkighet vid Stockholms universitet och testar läsförståelse samt skriftlig och muntlig färdighet. Ett godkänt Tisusresultat fungerar som ett betyg, dvs. det har ingen sista giltighetsdag och ger behörighet i svenska för akademiska studier i Sverige.¹⁶ I avsnitt 7.1 finns ytterligare exempel på språkprov som kan användas för att visa språkkunskaper inför arbete inom vården eller för ansökan om yrkeslegitimation hos Socialstyrelsen.

Utredningen anser att det är rimligt att det även i Sverige införs en möjlighet att visa kunskaper i svenska genom andra språkprov än medborgarskapsprovet. Av de språkprov som nu finns tillgängliga är det ett prov som ger behörighet för universitets- och högskolestudier: Tisus. Utredningen anser därför att ett godkänt provresultat från det provet ska kunna vara ett annat sätt att visa att man har kunskaper i svenska för svenskt medborgarskap. För att kunna bestämma om andra språkprov som inte ger behörighet till akademiska studier skulle kunna användas för att visa språkkunskaper för medborgarskap krävs bl.a. att man inhämtar information om hur provet konstrueras och av vem liksom vilka garantier som ställs upp för att förhindra eller minimera risken för fusk vid genomförandet av proven för att nämna några viktiga parametrar. Detta arbete kräver kunskaper som inte finns inom utredningen. Utredningen lämnar därför inga ytterligare förslag i denna del.

¹⁴ Folkuniversitetet (2020). *Information om Swedex testet*. www.folkuniversitetet.se/mer-om-sprak/sprakexamina-och-sprakprov/swedex-swedish-examinations [2020-11-16] och www.folkuniversitetet.se/mer-om-sprak/sprakexamina-och-sprakprov/swedex-swedish-examinations/vanliga-fragor-och-svar/for-dig-som-vill-gora-swedex/ [2020-11-16].

¹⁵ Svenska språket (2020). *Information om språktestet i svenska*. www.svenskaspraket.si.se/for-studenter/spraktest-svenska/ [2020-11-16].

¹⁶ Institutionen för svenska och flerspråkighet (2020). *Information om Tisus testet*. www.su.se/svefler/tisus [2020-11-16].

8.2.5 Nordiska språkkunskaper

Förslag: Vid anmälan eller ansökan om förvärv av svenskt medborgarskap enligt 7–10, 11 och 13 §§ lagen om svenskt medborgarskap ska en utlänning anses ha kunskaper i svenska om han eller hon kan visa godkänt avgångsbetyg i danska, norska eller svenska från en nordisk grundskola eller ett nordiskt gymnasium.

Av avsnitt 6.3.2 framgår att det inte ska ställas upp krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för nordiska medborgare som önskar förvärva medborgarskap genom anmälan enligt 18 och 19 §§ medborgarskapslagen. Förslaget grundar sig på 1962 års Helsingforsavtal och ett avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om genomförande av vissa bestämmelser om medborgarskap (SÖ 2004:30), och som därefter ersatts med ett nyare avtal (SÖ 2012:6). Nordiska medborgare kommer emellertid träffas av kunskapskravet vid förvärv av medborgarskap genom anmälan och ansökan enligt 7–10 samt 11 och 13 §§ medborgarskapslagen. Frågan är då om det ska finnas andra sätt att visa kunskaper på för dem i de fallen.

I flera av de nordiska länder där det finns krav på kunskaper för medborgarskap ges nordiska medborgare i vissa fall möjlighet att visa språkkunskaper på annat sätt än genom godkänt resultat på ett språkprov. I Danmark görs t.ex. undantag från kravet på danskkunskaper för svenskar och norrmän som kan visa avgångsbetyg från svensk eller norsk grundskola. I Norge kan undantag från språkkravet medges om individens arbetsgivare kan styrka arbetstagarens språkkunskaper. I Finland finns inget uttryckligt undantag från språkkunskapskravet för svenska eller nordiska medborgare. Några uppgifter som styrker att svenskar, danskar, finnar eller norrmän undantas från språkkravet på Island har inte kunnat hittas.

Danska, norska och svenska är skandinaviska språk som tillhör språkfamiljen germanska språk. Språken har liknande alfabet, anses ha ett gemensamt ursprung och betraktas ibland som dialekter av samma språk. Isländska är precis som svenska, norska och danska ett nordgermanskt språk, men skiljer sig i uttal och grammatik från dem på ett sätt som gör isländska svårt att förstå för skandinaver. Finska å sin sida hör till språkfamiljen uraliska och skiljer sig därför fundamentalt från de germanska språken i såväl grammatik som ordförråd. I Finland finns två nationella språk: finska och svenska.

Med beaktande av den språkliga gemenskap som föreligger mellan svenska, norska och danska och de möjligheter till undantag från språkravet som erbjuds svenskar som ansöker om medborgarskap i Danmark och Norge föreslås en ny bestämmelse enligt vilken den som kan visa upp godkänt avgångsbetyg i danska eller norska från dansk eller norsk grundskola eller gymnasium ska anses ha kunskaper i svenska. Med beaktande av att svenska är ett av Finlands officiella språk ska bestämmelsen även omfatta den som kan visa upp ett avgångsbetyg från finsk grundskola eller finskt gymnasium av vilket det framgår att denne har godkänt betyg i ämnet svenska. På liknande sätt föreslås att den som kan visa ett avgångsbetyg från isländsk grundskola eller isländskt gymnasium av vilket det framgår att denne har studerat danska, norska eller svenska med godkänt betyg också ska anses uppfylla kravet på kunskaper i svenska för svenskt medborgarskap. Utredningens ställningstagande vad gäller isländska avgångsbetyg grundar sig på att det i grundskolan är obligatoriskt att läsa danska och att det är möjligt att läsa norska och svenska för den som har särskilda skäl. Den nya bestämmelsen i medborgarskapslagen ska omfatta förvärv av medborgarskap enligt 7–10, 11 och 13 §§ och utformas i enlighet med vad som nu sagts. Med avgångsbetyg ska förstås slutbetyg från grundskola eller gymnasieexamen. Att bestämmelsen ska omfatta också förvärv genom anmälan beror på att de bestämmelserna inte grundas på 1962 års Helsingforsavtal (jfr avsnitt 6.3.2 och vad som sägs i inledningen till detta avsnitt).

8.3 Andra sätt att visa kunskaper i samhällskunskap

8.3.1 Grundskola, gymnasium och kommunal vuxenutbildning

Förslag: Andra sätt att visa kunskaper i samhällskunskap för svenskt medborgarskap än genom medborgarskapsprov ska vara genom

1. godkänt betyg i samhällskunskap från
 - a) grundskolans årskurs 9,
 - b) grundsärskolans årskurs 9, eller
 - c) specialskolans årskurs 9 eller 10,

2. godkänt betyg i samhällskunskap från en kurs i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning, eller
- 3) godkänt betyg i en kurs i
 - a) samhällskunskap eller grundläggande samhällsorienterande ämnen från kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå, eller
 - b) samhällskunskap från kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå.

Inledning

I kapitel 7 föreslås att det ska tas fram ett prov i grundläggande samhällskunskap för svenskt medborgarskap för den som önskar få ett bevis på sina kunskaper i ämnet. Utöver godkänt resultat på medborgarskapsprovet i samhällskunskap bör det på samma sätt som för kunskaper i svenska för svenskt medborgarskap föras in bestämmelser som anger vilka eventuella andra betyg, intyg och examina som kan användas till styrkande av kunskaper i samhällskunskap.

I avsnitt 7.5 redogörs för de överväganden som utredningen gör när det gäller grunden för och utformningen av provet i samhällskunskap. När det gäller konstruktionen av provet har utredningen landat i att den ska utgå från en särskilt framtagen bok som baseras på kursen i grundläggande samhällsorienterande ämnen som ges inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå. Kurserna inom den kommunala vuxenutbildningen på grundläggande nivå kan sägas motsvara grundskolan upp till årskurs 9.

Grundskola och gymnasium

För att säkerställa att de andra sätt som ska vara möjliga för att visa kunskaper i samhällskunskap inte understiger de som kommer att testas genom medborgarskapsprovet och med beaktande av att kravet på kunskaper gäller från 16 års ålder föreslår utredningen att godkänt betyg från grundskolans årskurs 9 ska kunna användas som bevis för att en person har de kunskaper i samhällskunskap som efterfrågas för medborgarskap. Individens kunskaper i samhällskunskap i årskurs 9 bedöms vara mera omfattande än de kunskaper som en person kan förväntas ha förvärvat efter att ha läst den bok som föreslås tas fram och ska läggas till grund för medborgarskapsprovet i samhälls-

kunskapsdelen. Bestämmelserna ska införas i medborgarskapslagen och bör omfatta också grundskolans årskurs 9 och specialskolans årskurs 9 eller 10 då elever i dessa skolformer som utgångspunkt har samma ålder som de i grundskolans årskurs 9 och har studerat lika länge.

Vidare ska godkänt betyg från en kurs i samhällskunskap från gymnasieskolan kunna användas som bevis på kunskaper för att säkerställa att den som kom till Sverige i nära anslutning till 16 års ålder inte ska hamna i kläm och behöva bekosta ett medborgarskapsprov på samma sätt och av samma anledning som föreslås för svenska och svenska som andraspråk (se avsnitt 8.2.2). Bestämmelserna bör omfatta också godkänt betyg från en kurs i samhällskunskap från gymnasieskolan och motsvarande utbildning. Med motsvarande utbildning ska förstås godkänt resultat från en kurs i samhällskunskap på gymnasial nivå från folkhögskola då det är möjligt att läsa in gymnasiekompetens där. Det är också lämpligt att ha liknande sätt att visa kunskaper på för svenska och samhällskunskap.

Kommunal vuxenutbildning på grundläggande och gymnasial nivå

Vad som sägs ovan om möjligheterna att visa kunskaper i samhällskunskap för den som går i grund- eller gymnasieskola bör gälla även för den som har godkänt betyg i dessa ämnen från kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå. När det gäller samhällskunskap på grundläggande nivå finns en kurs på grundläggande nivå. Kravet på godkända kunskaper ska således kopplas till den kursen i samhällskunskap. Bestämmelser motsvarande vad som nu sagts föreslås tas in i medborgarskapslagen.

Vad sedan gäller kurserna i grundläggande samhällsorienterande ämnen inom den kommunala vuxenutbildningen som föreslås läggas till grund för utformningen av den bok som medborgarskapsprovet i samhällskunskap ska baseras på anser utredningen att den omständigheten är anledning nog för låta ett godkänt betyg i någon av dessa kurser (inledande kurs eller fortsättningskurs) användas som bevis på att en individ har sådana grundläggande kunskaper i samhällskunskap som ska krävas för svenskt medborgarskap. Det föreslås därför att även kunskaper från en kurs i grundläggande samhällsorienterande ämnen från kommunal vuxenutbildning ska kunna ut-

göra ytterligare ett annat sätt att visa kunskaper i samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Kunskaper har den som kan visa godkänt betyg från någon av de nu nämnda kurserna.

8.3.2 De nordiska länderna

Bedömning: Något annat sätt att visa kunskaper i samhällskunskap för personer som har avgångsbetyg i samhällskunskap från en nordisk grundskola eller gymnasieskola föreslås inte.

När det gäller krav på kunskap i samhällskunskap för medborgarskap i Norden kan konstateras att varken Finland eller Island ställer upp något sådant krav. I Danmark och Norge finns dock krav på kunskaper i samhällskunskap för medborgarskap. I Danmark undantas emellertid svenska och norska medborgare som kan visa att de har avgångsbetyg från svensk eller norsk grundskola från samhällskunskapskravet. Någon liknande möjlighet finns inte i Norge.

Det kan övervägas om man i likhet med den danska modellen ska kunna anse att en individ uppfyller kravet på kunskaper i samhällskunskap med hjälp av ett avgångsbetyg från en nordisk grundskola. Detta eftersom de nordiska länderna har liknande grundläggande strukturer och principer och syn på bl.a. demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. Samtidigt går det inte att komma ifrån att det är fråga om olika länder och att det i varje land finns specifika förhållanden. Mot bakgrund av vad som nu sagts anser utredningen inte att det bör införas några särskilda bestämmelser med alternativa sätt för nordiska medborgare att visa kunskaper när det gäller samhällskunskap.

9 Dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap

I detta kapitel lämnar utredningen förslag på bestämmelser om möjligheten att få dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap om det finns särskilda skäl. Prövningen av om det finns särskilda skäl för dispens föreslås ske inom ramen för ordinarie handläggning av en ansökan eller anmälan om medborgarskap.

9.1 Dispens från kunskapskravet

Förslag: Det ska vara möjligt att få dispens från kravet på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap för medborgarskap.

Utredningen föreslår i kapitel 6 att det ska införas ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap för i princip alla som fyllt 16 men inte 67 år.¹ Kunskaperna ska visas antingen genom godkänt resultat på ett särskilt medborgarskapsprov eller på annat sätt. Medborgarskapsprovet föreslås bestå av två delar och pröva kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap inom vissa områden och på en viss nivå. Provdelen i svenska ska pröva individens läs- och hörförståelse på en nivå motsvarande GERS-nivå B1 medan prövningen av den muntliga och skriftliga färdigheten ska ligga på GERS-nivå A2. När det gäller prövningen av kunskaper i grundläggande samhällskunskap föreslås

¹ Statslösa personer under 21 år som är födda i Sverige liksom nordiska medborgare som blir svenska medborgare genom anmälan i vissa fall ska enligt förslaget i avsnitt 6.3.2 dock inte omfattas av kravet på kunskaper.

den utgå från sådana uppgifter som man behöver kunna för att leva i Sverige och fungera i samhället. Provet föreslås också utformas på en nivå som inte överstiger den språknivå avseende läsförståelse som ska krävas för medborgarskap, dvs. GERS-nivå B1. Andra sätt att visa kunskaper ska bl.a. vara genom godkänt resultat i svenska och samhällskunskap från grundskolans årskurs 9 eller gymnasiet eller godkänt resultat i en kurs i svenska eller samhällskunskap från kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå för att nämna några möjligheter (se kapitel 8).

Utredningens förslag grundar sig på att kunskapskrav för medborgarskap har såväl symbolisk som praktisk betydelse. Ett krav på kunskaper visar att det från samhälleligt perspektiv är viktigt att de som lever i Sverige och blir svenska medborgare kan svenska och har grundläggande kunskaper om hur samhället fungerar. Detta kan i sin tur leda till en känsla av samhörighet. Nivån på språkravet kan inte sättas för högt eftersom det riskerar att leda till att människor exkluderas på grund av att de inte klarar att lära sig svenska på den uppställda språknivån. I sammanhanget kan framhållas att det kan finnas svenska medborgare som är födda i Sverige och har bott här hela sina liv men vars skrivförmåga på svenska inte når upp till GERS-nivå B2.² Utifrån samhörighetstanken kan kravet emellertid inte heller sättas för lågt eftersom kunskaper i svenska på viss nivå är en förutsättning för att individen ska kunna ta till vara sina rättigheter och utföra sina skyldigheter samt delta och interagera i det svenska samhället. Utredningen har därför försökt att balansera nivån på de krav som ställs upp så att de flesta människor ska kunna nå upp till den nivå som föreslås för medborgarskap, även om de har olika bakgrunder och förutsättningar.

Trots de avvägningar som gjorts går det emellertid inte att bortse från att det kommer finnas personer som inte kommer att kunna klara av eller ens kan förväntas klara av att genomföra medborgarskapsprovet eller visa kunskaper i svenska och samhällskunskap på annat sätt. Detta eftersom människors förutsättningar och förmåga att lära sig och utveckla ett andraspråk varierar, bl.a. beroende på språklig bakgrund och utbildning, men också på grund av andra personliga förhållanden och funktionsnedsättningar. För den som

² Jfr Europarådet & ALTE (2020). Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities. *Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants*. rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb s. 62.

inte har förmåga att visa kunskaper i de delar som krävs för medborgarskap måste det finnas en möjlighet att få dispens från kunskapskravet.

Som framgår av kapitel 5 är det vanligt med undantags- eller dispensbestämmelser i länder som ställer krav på kunskaper för medborgarskap. I Danmark kan undantag t.ex. medges för den som har en medicinsk diagnos av långvarig fysisk, psykisk, kognitiv eller intellektuell funktionsnedsättning och som till följd av den inte har eller kommer att kunna ha rimliga förutsättningar att uppfylla kravet på godkänt prov i danska och samhällskunskap, även om proven genomförs med stöd och/eller anpassningar. Liknande bestämmelser kopplade till hälsotillstånd och/eller funktionsnedsättning finns också i de andra nordiska länderna och t.ex. Förenade kungariket. Exempel på andra omständigheter som kan utgöra skäl för undantag från krav finns i Finland där den som var myndig vid ankomsten till Finland och som då inte kunde läsa eller skriva och som vid ansökan om medborgarskap fortfarande inte kan läsa eller skriva på sitt modersmål eller något annat språk kan undantas från språkravet för medborgarskap. För att undantag ska kunna medges på den grunden krävs dock att sökanden har elementära färdigheter i att förstå och tala finska eller svenska eller att denna under en lång tid regelbundet har deltagit i undervisning i finska eller svenska. Undantag kan således inte medges endast på den grunden att sökanden inte kan läsa och skriva på finska eller svenska. Inte heller bristfälliga skriftliga språkkunskaper eller långsam inlärningsförmåga berättigar till undantag.

Mot bakgrund av vad som nu sagts föreslår utredningen att det ska införas en möjlighet till dispens från kravet på kunskaper, dvs. att en enskild under vissa omständigheter ska kunna förvärva medborgarskap trots att denna inte uppfyller kravet på kunskaper.

9.2 Dispens från kravet på kunskaper endast om det finns särskilda skäl

Förslag: Den som inte kan visa kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt 7–10 §§ lagen om svenskt medborgarskap förvärvar svenskt medborgarskap endast om han eller hon på grund av särskilda skäl inte rimligen kan förväntas visa sådana kunskaper.

En sökande som inte kan visa kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt 11 § 6 och 13 § lagen om svenskt medborgarskap får naturaliseras endast om han eller hon på grund av särskilda skäl inte rimligen kan förväntas visa sådana kunskaper.

Som framgår ovan och av kapitel 5 är andra länders bestämmelser om undantag från krav på kunskaper för medborgarskap kopplade till en individs funktionsnedsättning eller personliga förhållanden som är av mera varaktig natur och av viss omfattning. Individen ska sakna eller ha liten förmåga att visa att han eller hon har de efterfrågade kunskaperna eller att han eller hon inte kan uppnå den kunskapsnivå som ställs upp för medborgarskap på grund av funktionsnedsättningens eller de personliga förhållandenas påverkan på dennas förmåga. Vidare synes det vara upp till individen att visa att denna inte förmår eller kan nå kunskapskravet på grund av en funktionsnedsättning eller personliga förhållanden. Bestämmelserna om dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap i medborgarskapslagen bör enligt utredningens uppfattning ha en liknande utformning.

Med begreppet funktionsnedsättning förstås enligt Socialstyrelsen att en person har nedsatt fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga. Funktionsnedsättningen kan ha uppstått till följd av en medfödd eller förvärvad skada.³ Sådana skador, tillstånd eller sjukdomar kan vara av bestående eller övergående natur. Som exempel kan nämnas att en fysisk funktionsnedsättning kan innebära att man har helt eller delvis nedsatt hörsel, en synnedsättning eller är dövblind och därför har svårigheter med bemötande, förståelse, kom-

³ Socialstyrelsen (2020). *Socialstyrelsens termbank*.
<https://termbank.socialstyrelsen.se/?TermId=812&SrcLang=sv> [2020-12-19].

munikation och/eller inläring.⁴ En psykisk funktionsnedsättning kan innebära problem med minnet, svårigheter med att få saker gjorda, att planera och/eller hantera stress, medan en intellektuell funktionsnedsättning i form av en utvecklingsstörning kan innebära svårigheter med t.ex. förståelse och inläring.⁵ Bland vanligt förekommande funktionsnedsättningar märks läs- och skrivsvårigheter.

Enligt utredningens uppfattning är det inte funktionsnedsättningen i sig som ska vara avgörande för om dispens ska medges, utan hur funktionsnedsättningen inverkar på en persons förmåga att visa kunskap eller på dennas förmåga att nå de kunskaper som ska krävas för förvärv av medborgarskap. Om en funktionsnedsättning innebär att en person t.ex. inte har förmåga att läsa eller inte har förmåga att tala så bör dispens från kravet på kunskaper kunna medges åtminstone i den eller de delar som påverkas av funktionsnedsättningen under förutsättning att individen kan styrka att det förhåller sig på det sättet. En annan ordning skulle kunna innebära att individen utesluts från medborgarskap utan egen förskyllan, vilket skulle vara olyckligt.

Utifrån vad som nu sagts skulle dispens kunna aktualiseras t.ex. för den som är helt blind och därför inte kan nå godkänt resultat på medborgarskapsprovets läsförståelsedel eller för den som är stum och därför inte kan få godkänt resultat på den muntliga delen i medborgarskapsprovet på svenska. På liknande sätt skulle dispens kunna aktualiseras för den som sedan födseln har ett gravt förståndshandikapp eller för personer med andra funktionsnedsättningar som har en stor inverkan på förmågan att lära sig och/eller visa kunskap och därför inte kan genomföra medborgarskapsprovet eller visa kunskaper på annat sätt.

Dispens ska således kunna medges dels på grund av att individen inte kan uppfylla kravet på kunskaper i vare sig svenska eller samhällskunskap, dels på grund av att denne kan uppfylla kunskapskravet för endast det ena ämnet eller endast delar av ett ämne. Den som inte har förmåga att nå godkänt resultat eller genomföra t.ex. en provdel i svenska i medborgarskapsprovet och därför bara har godkänt i t.ex. tre av fyra språkdelar på delprovet i svenska ska således

⁴ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020). *Döv eller nedsatt hörsel i kombination med ytterligare funktionsnedsättningar*. www.spsm.se/funktionsnedsattningar/dov-eller-nedsatt-horsel/dov-eller-nedsatt-horsel-i-kombination-med-ytterligare-funktionsnedsattningar/ [2020-12-19].

⁵ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020). *Utvecklingsstörning, intellektuell funktionsnedsättning*. www.spsm.se/funktionsnedsattningar/utvecklingsstorning/ [2020-12-19].

kunna medges dispens. I sammanhanget är det viktigt att framhålla att den individ som kan visa kunskap med hjälp av stöd eller anpassning inte ska omfattas av reglerna om dispens. Ett resonemang kring begreppet anpassning i förhållande till medborgarskapsprovet finns i avsnitt 12.6. Men i korthet kan sägas att anpassning innebär att individen har förmåga att visa kunskap, men att förmågan är nedsatt t.ex. på grund av en funktionsnedsättning och därför behöver anpassningar göras så att individen kan få visa sina kunskaper. Som typ-exempel på anpassning från utbildningsområdet kan nämnas att grav dyslexi eller ADHD kan innebära att individen får längre tid på sig vid genomförandet av ett prov, att denna får ta rast under provets genomförande eller får sitta enskilt i ett rum eller en sal. För den med synnedsättning kan anpassning innebära att provtexten förstoras upp eller skrivs i färg.

Skillnaden mellan dispens och anpassning är således att bestämmelserna om dispens träffar den som saknar förmåga att visa kunskap eller den som har en sådan kraftigt nedsatt förmåga att det inte är rimligt att kräva att denna ska kunna visa kunskaper för medborgarskap, medan anpassning är till för den som har förmåga att visa kunskap men behöver stöd för att kunna göra det.

Sammanfattningsvis innebär den omständigheten att en person har en funktionsnedsättning inte i sig att det finns en absolut rätt till dispens från kravet på kunskaper för medborgarskap. Det avgörande blir funktionsnedsättningens omfattning och varaktighet i kombination med dess inverkan på individens förmåga att visa eller uppnå kunskapskravet. Grunden för dispens är således alltid individuell. Enligt utredningens uppfattning bör också andra personliga och individuella förhållanden kunna utgöra grund för dispens om de är av sådan omfattning och varaktighet samt påverkar individens förmåga att visa kunskap på sådant sätt som anges om funktionsnedsättningar.

Som nämns ovan har t.ex. Finland bestämmelser om undantag från språkravet för den som vid invandringen till landet inte kunde skriva eller läsa och vars förmåga inte förbättrats sedan dess. För att medges undantag krävs dock att sökanden har elementära färdigheter i att förstå och tala finska eller svenska eller att denna under en lång tid regelbundet har deltagit i språkundervisning. Bristfälliga skriftliga språkkunskaper eller långsam inlärningsförmåga berättigar således inte till något generellt undantag från språkravet. Liknande

omständigheter skulle kunna falla in under begreppet personliga förhållanden också i Sverige. För den som invandrat till Sverige i relativt hög ålder och då inte kunde skriva eller läsa – kanske på grund av kort eller obefintlig utbildning från hemlandet – och vars modersmål såväl i tal som skrift ligger långt ifrån svenska, är studier i svenska sannolikt betydligt mer utmanande än för den som var yngre vid invandringen och har gått i skolan. Dock inte sagt att det är omöjligt att lära sig svenska och nå de krav som föreslås ställas upp för medborgarskap eller att inlärningssvårigheter eller illiteracitet vid invandringen ska ge en generell rätt till dispens från kunskapskravet. Bedömningen av rätten till dispens ska som anges ovan alltid göras utifrån hur en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden påverkar förmågan att visa kunskaperna. Nedsättningen eller förhållandenas inverkan ska således vara omfattande och varaktiga över tid.

I bl.a. Danmark och Finland krävs för undantag från kravet på kunskaper att individen kan visa att denna har viss språk- eller samhällskunskap och/eller att denna t.ex. har deltagit i språkundervisning eller har gjort sitt bästa för att nå så hög kunskapsnivå som möjligt utifrån sina förutsättningar. Utredningen anser att liknande hänsyn bör tas också i Sverige. Den som vill ha dispens från kravet på kunskaper bör således kunna visa att denna t.ex. har deltagit i sfi eller språkundervisning under en längre tid och att denna har gjort flera och ärliga försök att nå godkänt betyg i sfi. För den som helt saknar förmåga kan detta dock knappast krävas.

Vad som nu sagts bör enligt utredningen formuleras som att den som inte kan visa kunskaper i svenska och samhällskunskap ska kunna medges dispens från kunskapskravet om han eller hon på grund av särskilda skäl inte rimligen kan förväntas visa sådana kunskaper. Utredningen har härvid gjort följande överväganden.

Migrationskommittén har i sitt betänkande föreslagit att det ska införas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd, men att kravet på kunskaper inte ska upprätthållas om det föreligger synnerliga skäl (se förslag till ny 5 kap. 7 och 7 a §§ utlänningslagen [2005:716], SOU 2020:54 s. 48). När det gäller möjligheten till undantag på grund av synnerliga skäl uttalar kommittén bl.a. följande (s. 464 f.):

Undantag från kraven på kunskaper i svenska och samhällskunskap samt försörjningskravet, ska också göras om det finns synnerliga skäl. Det innebär att det endast i undantagsfall ska beviljas ett permanent uppehållstillstånd trots att kraven inte är uppfyllda. Undantag ska vara möjligt i situationer när det inte framstår som rimligt för en enskild att nå kraven. Bedömningen måste anpassas till vilket krav det är fråga om. Det kan finnas goda skäl att t.ex. äldre personer och personer med funktionsnedsättning inte ska behöva uppfylla försörjningskravet. Personer som söker skydd i Sverige kan ha genomgått traumatiska upplevelser som gör att förmågan att tillgodogöra sig undervisning försämrats och att det inte krävas att de uppfyller kunskapskraven. En annan aspekt som kan vägas in är hur länge den enskilde vistats i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd. En person som under mycket lång tid vistats här utan att ha kunnat nå de föreskrivna kraven ska kunna undantas på grund av synnerliga skäl. Någon bestämd tidsgräns bör inte anges utan det blir frågan om bedömningar i enskilda fall. Det kan vara så att det finns olika faktorer som samverkar och som vid en samlad bedömning gör att undantag ska medges.⁶

Utredningens förslag på kunskaper i svenska när det gäller läs- och hörförståelse föreslås ligga på GERS-nivå B1, medan nivån på den muntliga och skriftliga färdigheten föreslås ligga på A2. Språknivån har valts med omsorg och utredningen har försökt att balansera förslaget utifrån olika hänsyn. Trots detta är GERS-nivå B1 på svenskkunskaper en relativt hög nivå som ofrånkomligen kommer att vara svår, om än inte omöjlig, för vissa att nå. För den som har en funktionsnedsättning eller har andra personliga förhållanden som påverkar förmågan att lära sig och visa kunskap kan nivån vara utmanande att uppnå.

Migrationskommitténs förslag om språkkunskaper för permanent uppehållstillstånd innebär att det ska krävas godkänt resultat från sfi kurs C. Kurs C motsvarar ungefär språkkunskaper på GERS-nivå A2 (se avsnitt 8.2.1). Eftersom Migrationskommitténs förslag om språkkunskaper ligger på en lägre språknivå än förslaget i detta betänkande är det inte orimligt att ställa upp ett högre krav för undantag eller dispens. Detta då det enligt utredningens uppfattning sannolikt finns ett samband mellan kravet på språknivå och antalet personer som kan medges dispens. Vid en låg språknivå kommer antalet personer som söker och kan få dispens troligen att vara färre eftersom kravet är mera uppnåbart. Omvänt gäller att vid krav på en högre språknivå kommer antalet personer som söker dispens sannolikt att vara fler, då det är fler som har svårare att nå upp till kravet. Det är alltså inte orimligt

⁶ Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Migrationskommittén) (2020). *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54). Stockholm: Justitiedepartementet. s. 464 f.

att ha ett högt krav för dispens om den nivå som ska uppnås är låg. Men om det kravet upprätthålls vid en högre språknivå, kommer det att bli betydligt svårare att medges dispens från kravet. Utredningen har därför kommit fram till att det i medborgarskaps sammanhang ska krävas särskilda skäl för dispens.

Särskilda skäl ska förstås som en i sammanhanget väsentlig funktionsnedsättning och kan, som anges ovan, också innefatta andra personliga förhållanden som har samma inverkan på individens förmåga att visa sina kunskaper. Att funktionsnedsättningen eller de personliga förhållandena ska vara väsentlig(a) för att utgöra grund för dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap innebär att nedsättningen ska vara av en viss omfattning och mera av ett permanent tillstånd, dvs. inte av temporär eller övergående natur. Funktionsnedsättningen eller de personliga förhållandena måste utgöra ett sådant hinder för individen att det inte rimligen kan förväntas av denna att han eller hon kan visa kunskaper i svenska och/eller samhällskunskap. Detta ska förstås som att det ska framstå som mycket svårt för individen att göra medborgarskapsprovet eller visa kunskaper i svenska och samhällskunskap på annat sätt, även med anpassning. För att dispens ska kunna medges bör individen som utgångspunkt också kunna visa att denna har försökt att göra medborgarskapsprovet och/eller läst t.ex. sfi, svenska eller svenska som andraspråk. Vid prövningen av om det föreligger särskilda skäl måste det således göras en helhetsbedömning av individens funktionsnedsättning eller personliga förhållanden, hur omfattande de är och hur stor sannolikheten är för att denna sett över tid inte kommer att kunna nå de krav som ställs upp.

I enlighet med vad som gäller i andra länder och i enlighet med allmänna förvaltningsrättsliga principer ska det ankomma på den som åberopar särskilda skäl att ge in underlag till stöd för detta i samband med ansökan eller anmälan om medborgarskap. Det är svårt att tala om exakt vilka handlingar som ska ges in eftersom de särskilda skälen kommer att variera mellan individerna i såväl orsak som intensitet och inverkan. Majoriteten av de individer som det nu är fråga om har dock sannolikt varit föremål för vårdinsatser eller specialinsatser hos Arbetsförmedlingen eller haft särskilda stödåtgärder i skolan, varför de ofta redan torde ha dokument som visar vilka svårigheter de har att visa kunskap och som kan användas till stöd för att särskilda skäl föreligger.

9.3 Den lagtekniska regleringen

Förslag: Bestämmelser om dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska tas in i 12 och 13 §§ lagen om svenskt medborgarskap och i en ny 10 a § i den lagen.

Bestämmelserna om möjligheten att få dispens från kravet på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap för medborgarskap har samband med det krav på kunskaper som föreslås införas i medborgarskapslagen. Bestämmelserna om dispens införas därför lämpligast i samma författning. Fråga är då var i medborgarskapslagen bestämmelserna ska placeras.

När det gäller naturalisation finns i 12 § medborgarskapslagen bestämmelser om dispens från de krav som ställs upp för medborgarskap i 11 § nämnda lag. Av bestämmelserna i 12 § första stycket framgår att naturalisation kan ske även om villkoren i 11 § inte är uppfyllda om sökanden tidigare har varit svensk medborgare (punkt 1), om sökanden är gift eller sambo med en svensk medborgare (punkt 2) eller om det annars finns särskilda skäl till det (punkt 3). Vid prövning enligt 12 § första stycket 2 av dispens från hemvistvillkoret tittar man ibland på om sökanden har en utbildning i svenska som bevis på att denna är integrerad i Sverige.⁷ Av praxis framgår att vid tillämpningen av 12 § görs normalt en materiell prövning vid vilket de sammantagna omständigheterna i det enskilda fallet beaktas för att utröna om sökanden har anpassat sig till det svenska samhället. Bland faktorerna som kan beaktas finns bl.a. sökandens anpassning till svenska förhållanden och kunskaper i svenska (Utlänningsnämndens beslut den 15 januari 1996, UN 94/07979).

Dispensgrunden "särskilda skäl" infördes i medborgarskapslagen genom att den tidigare dispensgrunden "med hänsyn till sökandens personliga förhållanden finns särskilda skäl för svenskt medborgarskap" i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap ändrades till "det annars finns särskilda skäl". I förarbetena uttalades att det ska finnas en möjlighet att även i fortsättningen beakta t.ex.

⁷ Sandesjö & Björk (2019). *Medborgarskapslagen med kommentarer*. 4:e uppl. Stockholm: Norstedts Juridik, s. 146 samt Arbetsmarknadsdepartementet (1983). *Hemvisttidens beräkning i naturalisationsärenden och prövning av anmälningssärenden enligt medborgarskapslagen* (DsA 1983:12). Stockholm: Regeringskansliet.

att Sverige kan ha nytta av att en person blir svensk medborgare (prop. 1999/2000:147 s. 49).

Bestämmelserna i 12 § första stycket medborgarskapslagen gör det som synes möjligt att medge dispens från kraven i 11 § för vissa personkategorier och om det finns särskilda skäl. Det är enligt utredningens uppfattning lämpligt och mest överskådligt att i 12 § föra in de nya bestämmelserna om dispens från kravet på kunskaper i 11 § 6 medborgarskapslagen för att hålla samman alla bestämmelser om dispens vid naturalisation i en paragraf. För att kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska kunna upprätthållas gentemot de personer och i de situationer som anges i 12 § första stycket samtidigt som det ska finnas en möjlighet till dispens från kunskapskravet om det finns särskilda skäl föreslås bestämmelserna utformas på liknande sätt som 12 § andra stycket medborgarskapslagen.⁸

Enligt 12 § andra stycket medborgarskapslagen gäller särskilda regler för den som inte kan uppfylla kravet på styrkt identitet enligt 11 § 1. I bestämmelsen anges att naturalisering endast får ske om sökanden sedan minst åtta år har hemvist i landet och under förutsättning att han eller hon gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. Kravet på identitet är således absolut på samma sätt som utredningens krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska vara absolut såvida det inte föreligger särskilda skäl för dispens. Att kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska vara absolut innebär att samtliga personer som träffas av kravet måste uppfylla det för att kunna beviljas medborgarskap såvida de inte kan visa att det föreligger särskilda skäl. De särskilda skälen ska, som framgår av förslaget ovan, knytas till en persons (o)förmåga att visa kunskaper på grund av en varaktig funktionsnedsättning eller varaktiga personliga förhållanden. Begreppet ”särskilda skäl” för dispens från kunskapskravet har således inte samma innebörd som särskilda skäl i 11 § första stycket 3 (se ovan).

Mot bakgrund av vad som nu sagts om dispens från kraven för naturalisation föreslås att bestämmelser om dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap tas in i ett nytt tredje stycke i 12 § medborgarskapslagen. Som anges ovan innebär denna lösning att bestämmelserna om dispens från kraven i 11 § blir tydligt sammanhållna. Då krav på kunskaper föreslås gälla också för en

⁸ Att kravet på kunskap i svenska och samhällskunskap ska gälla tidigare svenska medborgare och de som är gifta eller sambo med svenska medborgare framgår av avsnitt 6.4.2.

sökandes ogifta barn under 18 år i 13 § bör bestämmelser om dispens införas också i den paragrafen för att möjliggöra för dessa barn att erhålla dispens från kravet på kunskaper under samma omständigheter som den som får dispens enligt 12 §.

För anmälningsärenden finns i dag inga bestämmelser alls om dispens. Eftersom det föreslås att kravet på kunskaper ska gälla också i anmälningsärenden bör det dock finnas möjlighet till dispens från kravet även i dessa ärenden. För att hålla samman dispensmöjligheterna per ärendeslag och tydliggöra vilka kriterier som gäller för dispens i anmälningsärenden föreslår utredningen att en ny bestämmelse som motsvarar vad som sagts om dispens från kunskapskrav vid naturalisation förs in i medborgarskapslagen efter de allmänna bestämmelserna om anmälan. Detta innebär att bestämmelser om dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap föreslås föras in i ett nytt tredje stycke i 12 § och i ett nytt tredje stycke i 13 § samt i en ny 10 a §.

10 Handläggning av kravet på kunskaper

I detta kapitel redogör utredningen för hur handläggningen av anmälningar och ansökningar ser ut i dag och hur den kommer att se ut om utredningens förslag om krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap och förslag om dispens genomförs.

10.1 Handläggningen av anmälningar och ansökningar efter införandet av krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap

10.1.1 Handläggningen av medborgarskapsärenden i dag

Beroende på omständigheterna ska en ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap i dag prövas av Migrationsverket eller länsstyrelsen. Av 22 § medborgarskapslagen framgår att länsstyrelsen prövar anmälningar enligt 7, 8, 9, 18 och 19 §§ som gäller en medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Vid anmälningar enligt 18 eller 19 § ska inte krävas att personerna visar kunskaper i svenska och samhällskunskap, men däremot föreslås ett sådant krav vid tillämpning av 7, 8 eller 9 §.

Anmälningar och ansökningar ska göras skriftligen på formulär som fastställs av Migrationsverket. Den som gör en anmälan eller ansökan ska på heder och samvete bekräfta att de uppgifter som lämnas är sanna (2 § medborgarskapsförordningen [2001:218]). I ansökningsärenden gäller t.ex. att sökanden ska styrka sin identitet genom att ge in hemlandspass eller annat dokument som godtas för det ändamålet. Prövande myndighet hämtar även själv in vissa uppgifter om sökanden t.ex. om denna har skulder hos Kronofogdemyndigheten.

Även uppgifter om begångna brott eller misstankar om att en person begått brott hämtas in från Polismyndigheten och en kontroll görs av Säkerhetspolisen för att se om det finns några hinder av säkerhetsmässig karaktär mot att bevilja medborgarskap. Den som inte uppfyller kravet på ett hederligt levnadssätt på grund av skulder hos Kronofogdemyndigheten eller på grund av begången brottslighet kan få avslag på sin ansökan om svenskt medborgarskap. För den som inte uppfyller kravet på styrkt identitet efter fem år finns möjlighet att efter en längre hemvistid, i kombination med att den uppgivna identiteten gjorts sannolik, söka och beviljas medborgarskap (11 och 12 §§ medborgarskapslagen).

Det förslag som utredningen lägger fram i kapitel 6 innebär att huvudregeln är att den som är i åldern 16–66 år även måste kunna visa att denne har kunskaper i svenska och samhällskunskap för att erhålla svenskt medborgarskap.

10.1.2 Handläggningen efter införandet av nya bestämmelser

Bedömning: Prövningen av om kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap är uppfyllt eller om det föreligger särskilda skäl för att medge dispens från kravet ska göras inom ramen för handläggningen av en ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap.

De nya kriterierna för medborgarskap medför inte att själva handläggningen av en ansökan väsentligen kommer att skilja sig åt från vad som gäller i dag. I naturalisationsärenden kommer Migrationsverket, på samma sätt som när det gäller de krav som ställs upp i 11 § medborgarskapslagen i dag, således att bedöma om kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap är uppfyllt genom att personen klarat medborgarskapsprovet eller på annat sätt visar tillräckliga kunskaper i svenska och samhällskunskap utifrån de resultat, intyg, betyg etc. som ges in till myndigheten. I anmälningsärenden kommer samma typ av kontroll att göras av Migrationsverket och länsstyrelserna för att klargöra om utlänningen uppfyller det krav på kunskaper som ställs upp. Detta är ett nytt handläggningsmoment för anmälningsärenden, kontrollen kommer emellertid inte att skilja sig från den som görs i ansökningsärenden. För den som inte lämnar in

underlag som visar att denne har godkänt resultat på medborgarskapsprovet eller något annat underlag som Migrationsverket och länsstyrelsen godtar som bevis på de efterfrågade kunskaperna, kommer handläggningen att resultera i ett avslag på ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap. Ett avslag på en ansökan eller en anmälan om svenskt medborgarskap ska kunna överklagas på samma sätt och ordning som i dag, se kapitel 14 om överklagande m.m.

Handläggningen av medborgarskapsärenden kommer emellertid att innehålla ytterligare ett moment då det i kapitel 9 föreslås att bestämmelser om dispens från kunskapskravet ska föras in för den som på grund av särskilda skäl inte rimligen kan förväntas visa kunskaper i svenska och samhällskunskap. Den som anser sig ha skäl för dispens ska ange detta i samband med att anmälan eller ansökan om medborgarskap ges in och bifoga de handlingar som åberopas till stöd för att särskilda skäl föreligger. Om myndigheten anser att materialet bör kompletteras bör den enskilde föreläggas att komplettera ansökan med intyg eller andra handlingar vid äventyr att ansökan/anmälan annars avslås.

Innebörden av särskilda skäl är, som framgår av avsnitt 9.2, att den enskilde på grund av en varaktig funktionsnedsättning eller varaktiga personliga förhållanden inte rimligen kan förväntas uppnå kunskapskravet. Att det inte rimligen kan förväntas att individen ska kunna visa kunskaper för medborgarskap ska förstås som att det framstår som mycket svårt för individen att göra medborgarskapsprovet eller visa kunskaper i svenska och samhällskunskap på annat sätt, även med anpassning. För att dispens ska kunna medges bör individen som utgångspunkt också kunna visa att denne har försökt att göra medborgarskapsprovet och/eller läst svenska. Vid prövningen av om det föreligger särskilda skäl måste det således göras en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet i förhållande till de kriterier som ställs upp för att dispens ska kunna medges.

I sammanhanget bör framhållas att dispens ska kunna medges dels på grund av att individen inte kan uppfylla kravet på kunskaper i vare sig svenska eller samhällskunskap, dels på grund av att denne kan uppfylla kunskapskravet för endast det ena ämnet eller endast delar av ett ämne. Det skulle t.ex. kunna vara så att en person inte har förmåga att nå godkänt resultat eller genomföra t.ex. en språkdel i svenska i medborgarskapsprovet och därför bara har godkänt i t.ex. tre av fyra språkdelar på delprovet i svenska.

För den som anses ha särskilda skäl kommer ansökan eller anmälan om medborgarskap att beviljas – under förutsättning att samtliga övriga kriterier för medborgarskap är uppfyllda.¹ Den som inte uppfyller alla krav eller medges dispens, kommer på sedvanligt sätt att få avslag på ansökan eller anmälan och kan då välja att överklaga beslutet till förvaltningsdomstol (se avsnitt 14.5).

Utifrån vad som nu sagts finns inte anledning att införa några särskilda handläggningsbestämmelser med anledning av Migrationsverkets och länsstyrelsens prövning av om kravet på kunskaper är uppfyllt eller om det föreligger särskilda skäl för dispens vid ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap. För det fall det bedöms behöva ställas särskilda krav på äkthet eller att en handling visas upp i original anser utredningen att Migrationsverket kan meddela föreskrifter om detta med stöd av delegationsbestämmelserna i 13 § medborgarskapsförordningen.

¹ I ansökningsärenden görs en s.k. diskretionär prövning vilket innebär att handläggande myndighet inom ramen för sin prövning gör en rimlig tolkning av medborgarskapslagstiftningen, för att avgöra om en person bör tas upp till svensk medborgare eller ej jfr prop. 1997/98:178 s. 15 och se avsnitt 3.2.

11 Ansvar för medborgarskapsprovet

I detta kapitel diskuteras vilken eller vilka myndigheter som ska ansvara för medborgarskapsprovet. Kapitlet inleds med en beskrivning av vad ansvaret för medborgarskapsprovet bedöms innebära. Därefter görs en genomgång av möjliga myndigheter som skulle kunna vara relevanta för att tilldelas ansvaret för medborgarskapsprovet. Slutligen redogörs för utredningens förslag om hur ansvaret för medborgarskapsprovet ska delas upp mellan flera olika myndigheter.

11.1 Inledning

Enligt kommittédirektiven ska utredningen lämna förslag på hur prov i svenska och grundläggande samhällskunskap kan genomföras rättvist, rättssäkert, ändamålsenligt och kostnadseffektivt. Utredningen ska, utöver att utreda och lämna förslag om utformning och bedömning av prov m.m., också utreda och lämna förslag i vilken regi utbildningar och prov ska arrangeras. Förslagen ska så långt som möjligt utnyttja befintliga system för undervisning och examination i svenska och samhällskunskap.

Som framgår av kapitel 6 föreslår utredningen att det i medborgarskapslagen ska införas ett nytt krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan eller naturalisation. Kunskaper ska, som framgår av kapitlen 7 och 8, kunna visas antingen genom godkänt resultat på avlagt medborgarskapsprov eller på annat sätt.

Ordningen för det nya medborgarskapsprovet föreslås bli helt fristående från handläggningen av medborgarskapsärenden. Det behöver därför inte vara Migrationsverket som ansvarar för provet. Frågan är då vilken eller vilka myndigheter som vore bäst lämpad(e)

att tilldelas ansvaret för medborgarskapsprovet. Innan utredningen redogör för olika myndigheter som övervägts redogörs för vad ansvaret för medborgarskapsprovet bedöms innebära.

11.2 Vad innebär ansvaret för medborgarskapsprovet?

Som framgår av kapitel 7 föreslås en bok tas fram på vilket provdelen i samhällskunskap ska kunna baseras. I samma kapitel finns också ett förslag på hur detta skulle kunna gå till i praktiken. För att undvika upprepning hänvisas dit. Utöver framtagandet av detta material behöver prov i samhällskunskap respektive svenska tas fram. Båda provdelarna föreslås utformas som digitala prov. Därmed måste en frågebank utvecklas. Provet i svenska föreslås testa såväl hör- och läsförståelse som skriftlig och muntlig färdighet. Som framgår av kapitel 7 föreslås såväl provdelen i svenska som i samhällskunskap innehålla flervalfrågor i de delar det är relevant. De skriftliga och muntliga färdigheterna föreslås visas genom faktisk skrivtest respektive inläsning av tal på en ljudfil. Inom ramen för provutvecklingen av provdelen i svenska ligger därför även att utveckla system för rättning liksom bedömnings- och rättningsinstruktioner för rättningen av den skriftliga och muntliga färdigheten. Att ta fram boken som provdelen i samhällskunskap ska baseras på och att utveckla de två provdelarna kräver särskild kompetens, såväl hos den som ska utföra det arbetet som hos den som ska beställa det.

När det finns ett färdigutvecklat medborgarskapsprov med allt vad det innebär inklusive frågebank och exempelfrågor etc. ska provet genomföras. Då behövs för det första en administration och teknisk support för att hantera anmälningar och planering av provtillfällen etc. För anmälan och hantering av avgifter bedöms det finnas ett behov av ett webbaserat anmälningssystem. Men det krävs också att någon tillhandahåller lokaler där provet kan göras, nödvändig utrustning för att kunna genomföra proven samt teknisk support.

För dem som vill göra medborgarskapsproven bedöms det vidare finnas ett behov av information om allt som rör medborgarskapsprovet t.ex. gällande provtillfällen, sista datum för anmälan, hur anmälan går till, var proven ges, vad det kostar, upplägg, exempelfrågor, möjlighet till anpassning, etc. I samband med anmälan bör

också den som vill göra provet med viss anpassning ha möjlighet att begära det. Mot den bakgrunden bedöms det alltså finnas ett behov av ett fungerande system för möjligheten att begära och faktiskt beviljas olika typer av anpassning. Som framgår av avsnitt 12.6 kan behovet av anpassning se ut på olika sätt, vilket också innebär att beviljad anpassning rent faktiskt kommer att tillgodoses på olika sätt genom t.ex. tekniska, praktiska eller andra typer av lösningar.

När det gäller det praktiska genomförandet av provet uppskattar utredningen i kapitel 16 att antalet som kommer att vilja göra provet årligen uppgår till cirka 18 000 personer för provdelen i svenska och närmare 35 000 personer för provets samhällskunskapsdel. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att det finns såväl en geografisk aspekt som en kapacitetsaspekt som måste beaktas vid bedömningen av hur ett medborgarskapsprov ska kunna genomföras rättvist och ändamålsenligt. För att säkerställa att alla som vill göra medborgarskapsprovet inte ska behöva åka alltför långt anser utredningen att det måste finnas möjligheter att skriva provet på fleras platser i landet. Mot bakgrund av hur många som bedöms behöva göra provet förutser utredningen också att prov kommer att behöva genomföras vid flera tillfällen och regelbundet under året.

Därutöver tillkommer andra aspekter som mer är kopplade till kravet på ett rättssäkert genomförande av provet. Lokalerna som används för genomförande av provet måste t.ex. vara lämpliga för ändamålet. För att kunna kontrollera att fusk inte förekommer är det också nödvändigt att provet genomförs i provlokaler med provvakter på plats. För att säkerställa att det är samma person som har gjort medborgarskapsprovet och som sedan beviljas medborgarskap behöver rutiner tas fram för personidentifiering vid inpassering till provlokalerna samt rutiner för att den person som passerat in inte kan lämna provlokalen innan provet är slut. Faktiska identitetskontroller i enlighet med nämnda rutiner kommer att behöva utföras på plats.

Som framgår av avsnitt 7.6 föreslås medborgarskapsprovet genomföras digitalt. För att det ska kunna ske krävs ändamålsenlig utrustning (dator eller motsvarande digital utrustning). Utöver dator eller motsvarande bedöms varje provdeltagare behöva tillgång till hörlurar med mikrofon eftersom det i avsnitt 7.4.3 föreslås att såväl läs- och hörförståelse som skriftlig och muntlig färdighet i svenska ska testas i provdelen i svenska. Sådan utrustning behöver finansieras

och köpas in eller tillhandahållas på annat sätt. Den myndighet som blir ansvarig kan, även om den uppdrar åt någon eller några andra aktörer att tillhandahålla provlokaler och personal, finansiera och köpa in nödvändig utrustning och därefter distribuera den till aktuella provlokaler där utrustningen får förvaras mellan provtillfällena. Det skulle dock också vara möjligt att ansvarig myndighet endast står för finansieringen medan den som tillhandahåller provlokaler och personal på uppdrag av ansvarig myndighet köper in nödvändig utrustning och förvarar den. Ett ytterligare alternativ skulle kunna vara att de som ska göra provet får ta med sig sin egen utrustning (dator och hörlurar med mikrofon). Ett sådant alternativ bedöms visserligen innebära en minskad kostnad för utrustning för det allmänna men riskerar samtidigt att medföra andra kostnader. Utredningen bedömer att all teknisk utrustning måste vara kompatibel. Härutöver måste det finnas tillgång till nödvändig programvara för att spärra personlig utrustning på ett sätt som innebär att fusk och tillgång till det externa nätet eller andra källor inte är möjligt. Beroende på vilka tekniska lösningar som finns tillgängliga för att hantera medtagandet av egen utrustning tillkommer också en större eller mindre kostnad för personal som ska sköta spärrandet av utrustningen. Ett sådant system bedöms också kräva framtagandet av särskilda säkerhetsrutiner. Om tillvägagångssättet att var och en tar med sig sin egen utrustning skulle ha valts finns det en rättvisedimension som måste beaktas (jfr avsnitt 16.1.5).

Oavsett vilket alternativ som väljs när det gäller utrustning kräver det föreslagna provsystemet att nödvändig digital utrustning finns tillgänglig och att den är spärrad och iordningsställd vid varje provtillfälle. Det enda som ska finnas tillgängligt på datorn vid provtillfället är det prov som ska göras.

När medborgarskapsprovet väl är genomfört behöver det rättas. I de delar där flervalfrågor används kan modern teknik för automatisk rättning användas. De delar av provet i svenska som testar den skriftliga och muntliga färdigheten bedöms dock behöva rättas individuellt. För detta krävs således en rättningsorganisation. Slutligen kommer ett beslut om resultat på provet att behöva fattas. Det kommer därför att finnas ett behov av ett administrativt system som kan hantera inrapporterade provresultat som kan ligga till grund för myndighetens beslut om resultat och arkiveringsmöjlighet.

För att hela det föreslagna systemet ska fungera, från ax till limpa, krävs att det finns en övergripande organisation som håller ihop alla delar. Av kvalitets- och legitimitetsskäl är det viktigt att alla uppgifter genomförs av aktörer som besitter relevant kompetens för respektive uppgift.

Frågan är då vilken eller vilka myndigheter som skulle kunna axla ansvaret för det föreslagna systemet för medborgarskapsprovet. En möjlighet skulle kunna vara att inrätta en helt ny myndighet för ändamålet. Enligt kommittédirektiven framgår dock att förslagen så långt som möjligt ska utnyttja befintliga system för undervisning och examination i svenska och samhällskunskap. Mot den bakgrunden har utredningen därför tittat närmare på ett antal svenska myndigheter som skulle kunna vara aktuella i sammanhanget. Utgångspunkten har varit att titta på myndigheter som på något sätt har koppling till provverksamhet eller medborgarskaps- eller integrationsfrågor.

11.3 Vilka myndigheter skulle kunna vara aktuella för att ansvara för medborgarskapsprovet?

11.3.1 Statens skolverk

En myndighet som har ansvar för lärande och stor erfarenhet av provverksamhet är Statens skolverk (Skolverket). Skolverket är en förvaltningsmyndighet under regeringen med uppgift att styra och stödja den svenska förskolan, skolan och vuxenutbildningen. Skolverkets huvuduppgifter i korta drag innefattar att:¹

- Sätta ramar för hur utbildningen ska bedrivas och bedömas, t.ex. genom att ta fram kursplaner, ämnesplaner, kunskapskrav, prov, föreskrifter och allmänna råd.
- Genomföra fördjupade studier, göra analyser och ta fram statistik om förskolan och skolan. Myndigheten ansvarar också för det svenska deltagandet i internationella studier.
- Stödja utvecklingen och förbättringsarbetet i förskolan och skolan.
- Erbjuder fortbildning för förskolans och skolans personal.

¹ Statens skolverk. *Information om Skolverkets huvudsakliga arbetsområden*. www.skolverket.se [2020-09-08].

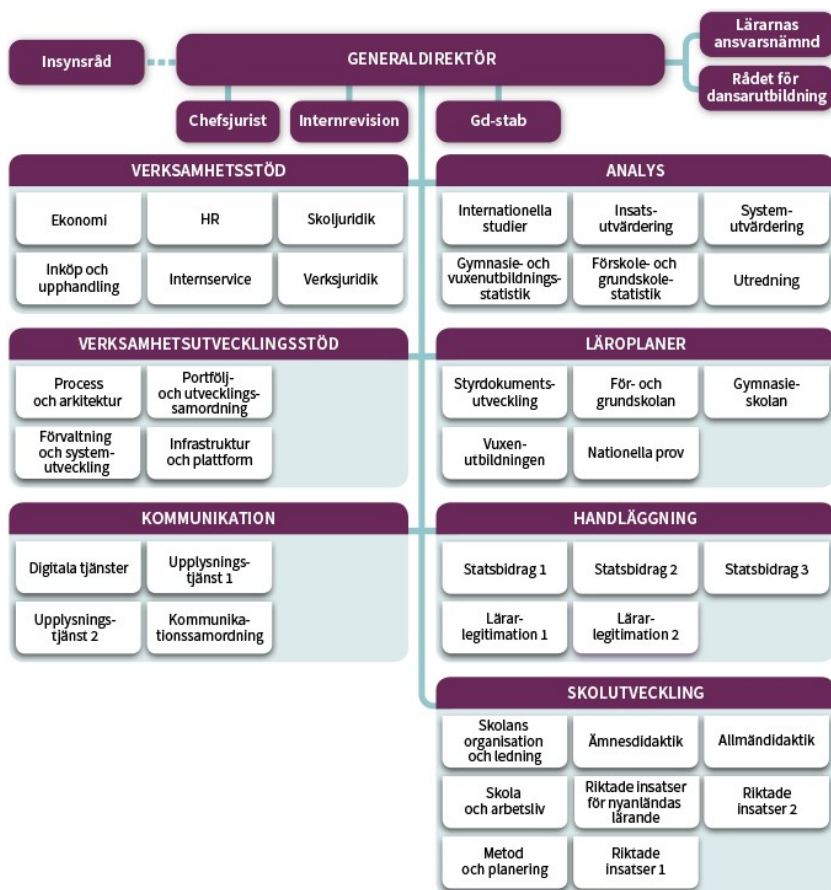
- Utfärda legitimationer för lärare och förskollärare.
- Administrera och fördela statsbidrag till verksamheter som är berättigade att söka bidrag.
- Styra och följa upp skolväsendet.

Skolverket har alltså till uppdrag att genom sin verksamhet främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Myndigheten ska bidra till goda förutsättningar för barns utveckling och lärande och till förbättrade kunskapsresultat för elever. Detta innebär bl.a. att Skolverket sätter ramar för hur utbildningen ska bedrivas och bedömas (1 § förordningen [2015:1047] med instruktion för Statens skolverk) och att myndigheten tillhandahåller kursplaner, ämnesplaner, kunskapskrav, prov, föreskrifter och allmänna råd.

Skolverket har vidare i uppgift att ansvara för, och kontinuerligt utveckla, nationella prov samt analysera resultaten av proven. Vad gäller själva utarbetandet eller konstruktionen av de nationella proven har institutioner vid t.ex. Göteborgs, Stockholms och Uppsala universitet avtal med Skolverket för att konstruera nationella prov i bl.a. samhällskunskap, kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) och svenska. I arbetet med att ta fram nationella prov är många olika grupper engagerade. Lärare, forskare, lärarutbildare och elever medverkar på olika sätt i att utarbeta och utpröva lämpliga uppgifter för proven samtidigt som samarbetet med andra institutioner utvecklas i olika nätverk. Många lärare från grundskolan och gymnasieskolan är dessutom engagerade som utprövare, bedömare och referenspersoner. Också forskare och personer med specialkunskap är på olika sätt delaktiga i provarbetet.

Skolverket har sina lokaler i Solna. På verket arbetar drygt 800 personer. Skolverket är organiserat enligt följande.

Figur 11.1 Skolverkets verksamhet



Källa: Bilden är hämtad från Skolverkets hemsida.²

Argument som talar för att Skolverket skulle kunna vara en lämplig myndighet i sammanhanget är den erfarenhet och kompetens som finns av att utveckla de nationella proven. Det finns en erfarenhet att samarbeta med olika universitet kring utvecklandet av nationella prov inom ämnesområden som är av relevans också för medborgarskapsprovet. Det finns vidare ett uppbyggt nätverk med lärare och andra som på olika sätt skulle kunna engageras för att ta fram det nya material som föreslås ska läggas till grund för provdelen i samhällskunskap. Det faktum att sagda material dessutom föreslås ta sitt

² Statens skolverk. *Organisationsskiss*. www.skolverket.se [2020-09-08].

avstamp i läroplanen för vuxenutbildningen och kursplanen för komvux för grundläggande nivå gällande den grundläggande inledande kursen respektive kursplanen för den grundläggande fortsättningskursen i samhällsorienterande ämnen, vilka utarbetats av Skolverket, bidrar ytterligare till att Skolverkets kompetens bedöms som mycket värdefull i sammanhanget. Det finns en kompetens i pedagogik och om olika lärförmågor som skulle kunna vara av värde vid arbetet med att säkerställa att nivåerna i såväl det nya materialet som i provdelarna ska hamna rätt. Skolverket bedöms även ha kompetens när det gäller frågor kopplade till behov av anpassning. Verket bedöms därför ha goda förutsättningar att kunna axla ansvaret för att i vart fall formulera ett uppdrag att ta fram den nya bok som samhällskunskapsprovet ska bygga på. Utredningen bedömer att Skolverket utan vidare också skulle vara lämplig att ta ansvar för framtagandet av provdelarna i såväl samhällskunskap som svenska. Skolverkets kompetens på dessa områden skulle borga för att ge medborgarskapsprovet legitimitet.

Skolverket har emellertid ingen egen erfarenhet eller organisation för att genomföra prov. Även om det är Skolverket som ansvarar för att nationella prov tas fram så är det i praktiken varje skola som genomför proven. Alla praktiska frågor som rör själva provsituationen sköts därför av skolorna ute i landet utan inblandning av Skolverket. Det finns inte heller någon erfarenhet av att hålla ihop och administrera ett sådant system som medborgarskapsprovsystemet föreslås behöva.

11.3.2 Universitets- och högskolerådet

En annan myndighet inom utbildningsområdet är Universitets- och högskolerådet (UHR). UHR:s huvudsakliga ansvarsområden är:³

- Information inför högskolestudier, ansvar för högskoleprovet, ta fram regelverk och samordna antagningen till högskolan.
- Utveckla och förvalta IT-system och e-tjänster åt utbildningssektorn.

³ Universitets- och högskolerådet. *Information om myndighetens huvudsakliga arbetsuppgifter*. www.uhr.se/om-uhr/ [2020-12-13].

- Förmedla internationella utbyten och kompetensutveckling för hela utbildningskedjan.
- Bedöma utländska utbildningar.
- Främjande uppgifter och analyser av frågor inom UHR:s ansvarsområde.

UHR handlägger och samordnar antagningen till de flesta högskoleutbildningar i Sverige. De viktigaste kontaktpunkterna för den sökande är webbtjänsterna [Antagning.se](https://antagning.se) och [Universityadmissions.se](https://universityadmissions.se). UHR genomför även antagning till en del andra utbildningar t.ex. polisutbildningen och skorstensfejarutbildningen.

Inom UHR:s ansvarsområde ligger också att ta fram högskoleprovet som årligen skrivs av cirka 125 000 personer. UHR tar inte fram själva provet utan har lämnat ett uppdrag till Umeå och Göteborgs universitet att konstruera samt rätta det. Provet genomförs sedan av 21 högskolor som använder provet som urvalsgrund vid antagning till högskolan.⁴ Genomförandet får ske i samverkan mellan högskolorna, vilket innebär att inte alla högskolor medverkar i genomförandet. Provet genomförs två gånger per år på över 100 orter i landet och antalet provlokaler uppgår till cirka 2 500. UHR har också genomfört provet utomlands, främst i Europa. På uppdrag av universitet och högskolor hanterar UHR anmälningarna till provet via [Studera.nu](https://studera.nu). Myndigheten ger ut föreskrifter om högskoleprovet och hur det ska genomföras samt beslutar också om resultatet på högskoleprovet.

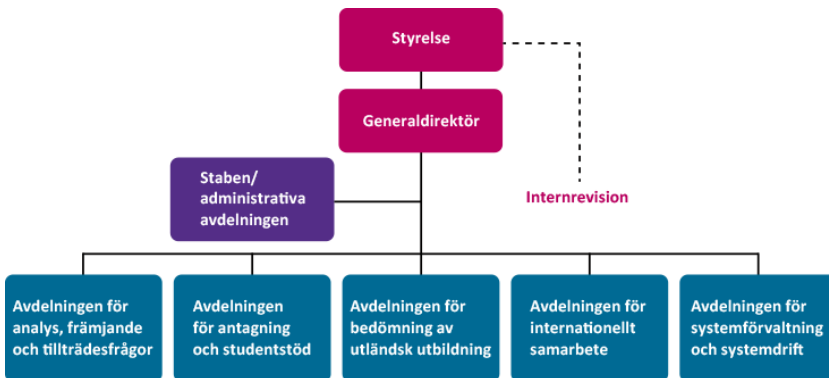
För att kunna utföra sina uppgifter förvaltar, utvecklar och ansvarar UHR för driften av flera stora administrativa IT-system som används inom högskolan. Störst är det nationella antagningsystemet (NyA) som varje år hanterar över 800 000 ansökningar till högre utbildning.

UHR har drygt 300 anställda i Stockholm och Visby. De flesta arbetar som utredare och handläggare inom kärnverksamheterna. Många jobbar också i stödverksamheter inom exempelvis IT, kommunikation, personal, ekonomi och administration.

UHR:s verksamhet är organiserad på följande sätt.

⁴ På grund av coronapandemin har ansvaret fr.o.m. hösten 2020 förändrats så att det är UHR som har ansvaret för genomförandet, men detta ska ske med bistånd av högskolorna. Fr.o.m. den 1 juli 2021 återgår ansvaret för genomförandet på högskolorna, jfr 7 kap. 20 § förordningarna (2020:768) och (2020:769) om ändring i högskoleförordningen (1993:100).

Figur 11.2 UHR:s verksamhet



Källa: Bilden är hämtad från UHR:s hemsida.⁵

Det sätt som UHR:s verksamhet med högskoleprovet bedrivs på är enligt utredningen mycket intressant. Även om UHR inom ramen för sitt ansvar att ta fram högskoleprov inte har någon egen erfarenhet av provutveckling, utan har överlåtit den verksamheten på två universitet, besitter myndigheten en värdefull erfarenhet av att samarbeta med olika universitet kring utvecklandet av prov. UHR har vidare erfarenhet av att samarbeta med alla de universitet och högskolor som genomför högskoleprovet. UHR tillhandahåller även information gällande rätt till anpassning för personer med olika funktionshinder. Till detta kommer erfarenheterna och kompetensen gällande organisation, administration och support som behövs för att genomföra ett prov som skrivs av många personer, utanför ramen för grund- och gymnasieskoleinfrastrukturen.

Även om myndigheten har erfarenhet av att hålla ihop och administrera ett stort provsystem med allt vad det innebär bedöms emellertid att myndigheten saknar den pedagogiska kunskap, de ämneskunskaper och de nätverk med lärare som finns hos Skolverket och som bedöms behövas för att ta fram medborgarskapsprovet.

⁵ Universitets- och högskolerådet. *Organisationsskiss*. www.uhr.se/ [2020-09-08].

11.3.3 Trafikverket

En annan myndighet som har värdefulla erfarenheter av såväl provutveckling som genomförande av prov för många personer i hela landet är Trafikverket. Trafikverkets uppdrag är att ansvara för den långsiktiga infrastrukturplaneringen för vägtrafik, järnvägstrafik, sjöfart och luftfart samt för byggande och drift av statliga vägar och järnvägar. Trafikverket ansvarar även för genomförande av kunskapsprov och körprov för körkort och taxiförarlegitimation och kunskapsprov för yrkeskunnande för trafik tillstånd och yrkesförarkompetens (se Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förarprov, TSFS 2012:41). Arbetet med att utveckla kunskapsproven sker på en enhet i Trafikverket.

Även om de kunskaper och förmågor som krävs för att få körkort och utvecklingen av kunskapsprovet för körkort naturligtvis präglas av helt andra faktorer än de som är av relevans i ett medborgarskaps-sammanhang bedöms Trafikverkets erfarenheter vara av intresse. Trafikverket har t.ex. en infrastruktur för genomförandet av kunskapsproven med lokaler, personal och datorer. Trafikverket genomför över 500 000 kunskapsprov per år på 70 platser i landet. På vissa platser, såsom i storstäderna, arrangeras flera prov dagligen 7.30–18.00 på vardagar samt på lördagar, medan verket på mindre orter kan arrangera prov t.ex. varannan vecka. Proven arrangeras i lokaler med 22 platser, som var och en har en skärm för besvarandet av frågor med tre svarsalternativ samt ljudstöd i form av hörselsnäckor. Ett vanligt kunskapsprov tar 50 minuter. Deltagarna anmäler sig på nätet, fotograferar sig för identifiering när de kommer till provlokalen och betalar en avgift. Trafikverket genomför också muntliga prov när det finns behov av tolk. Varje kontor har ett litet rum för detta och det genomförs cirka 3 000 sådana anpassade prov per år. Trafikverket genomför också s.k. ADR-prov (prov för hantering av farligt gods) på uppdrag av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

Således finns det erfarenheter av uppgifter hos Trafikverket som överensstämmer med de uppgifter som utredningen föreslår ska ingå i ansvaret för medborgarskapsprovet. En relevant fråga i sammanhanget som utredningen har övervägt är då om genomförandet av medborgarskapsprovet skulle kunna ske inom ramen för Trafikverkets struktur för kunskapsproven för körkort. Eftersom medborgarskapsprovet föreslås innehålla också ett test av de muntliga

färdigheterna bedömer utredningen att det saknas ändamålsenliga lokaler och utrustning för detta. Ett annat problem är att kapaciteten på större orter redan är ianspråktagen, vilket innebär att provlokaler skulle behöva byggas ut eller bli fler till antalet. Att en annan myndighet ska ansvara för genomförandet och låna lokaler och utrustning på de orter där detta är möjligt bedöms också kunna innebära problem på grund av säkerhetsskäl. Slutligen anser utredningen att det med tanke på att Trafikverket varken arbetar med svensk- och samhällskunskapsutbildning eller integrationsfrågor kan kännas främmande att det är Trafikverket som genomför medborgarskapsprovet, vilket möjligen skulle kunna påverka provets legitimitet.

11.3.4 Kommuner och regioner

Även kommunerna har verksamhet som är kopplad till provverksamhet. Folkhälsomyndigheten har t.ex. tagit fram ett nationellt kunskapsprov som den som ansöker om ett alkoholtillstånd/serveringstillstånd hos kommunen måste genomgå enligt 8 kap. 1 och 12 §§ alkohollagen (2010:1622).

Kommunens kunskapsprov för alkohol- eller serveringstillstånd består av 60 frågor och provdeltagaren har 90 minuter på sig att göra provet. Den som gör provet måste vara ensam med godkänd legitimation och får inte ha med sig egna anteckningar, telefon eller liknande. Det finns möjlighet till språkstöd i form av tolk. Provet finns förutom på svenska även på arabiska, franska och engelska. Provtillfällena beslutas av respektive kommun.⁶

Andra aspekter som gör kommunerna intressanta i sammanhanget är kommunernas uppdrag vad gäller invandrande personers integration. Till exempel bär kommunerna ett stort ansvar när det gäller mottagande av invandrande personer och för utbildningen av stora delar av den gruppen som ansöker om medborgarskap, bl.a. genom den sfi-utbildning som ges genom den kommunala vuxenutbildningen. Vidare är kommunerna av intresse i deras egenskap av huvudmän för landets skolor. Enligt 2 kap. 2 § skollagen (2010:800) är kommunerna som huvudregel huvudmän för bl.a. grundskola, grundsärskola, gymnasieskola, gymnasiesärskola och kommunal vuxenutbildning.

⁶ *Information om kommunens kunskapsprov för alkoholtillstånd.*
www.alkoholtillstand.se/kommunens_kunskapsprov [2020-11-11].

Skolorna är involverade i de nationella prov som genomförs och är vana att delta i större provomgångar. Kommunerna har genom sin skolverksamhet tillgång till såväl lokaler som personal att använda sig av om de skulle få ansvaret för medborgarskapsprovet.

Det är vidare kommunerna som enligt § 29 i medborgarskapslagen är ansvariga för medborgarskapsceremonierna. Således besitter kommunerna värdefull kunskap på flera områden av relevans för medborgarskap. Sammanfattningsvis finns det alltså flera omständigheter som talar för att ansvaret för medborgarskapsprovet skulle kunna läggas på kommunerna. Så är fallet i t.ex. Norge.

En nackdel med att lägga uppgiften på kommunerna är enligt utredningen de 290 kommunernas olika förutsättningar att arrangera provet på ett rättssäkert, rättvist och kostnadseffektivt sätt. I vissa mindre kommuner bedömer utredningen att det skulle kunna gå lång tid mellan eventuella provtillfällen. Samtidigt ifrågasätter utredningen nödvändigheten av att det arrangeras prov i alla kommuner. Oavsett den frågeställningen skulle ett upplägg som utgår ifrån ett kommunalt ansvar kräva en övergripande organisation som skulle kunna sköta administrationen av provverksamheten samt en samordning mellan kommunerna. En sådan uppgift skulle kunna läggas på t.ex. Skolverket, som ju samarbetar med skolorna vid genomförandet av de nationella proven. Men det finns också en samarbetsorganisation för Sveriges kommuner och regioner, SKR, som eventuellt skulle kunna tilldelas ett sådant ansvar.

En annan regional indelning av landet är regionerna. Det finns 21 regioner i Sverige. Regionerna ansvarar för uppgifter som är gemensamma för stora geografiska områden och som ofta kräver stora ekonomiska resurser. Till exempel hälso- och sjukvården, kultur, kollektivtrafik och att stärka regionernas tillväxt och utveckling. Enligt SKR är regionernas främst uppgifter följande.⁷

Obligatoriska uppgifter

- Hälso- och sjukvård
- Tandvård för barn och unga upp till 23 års ålder
- Regionalt utvecklingsansvar.

⁷ Sveriges kommuner och regioner. *Information om kommuner och regioner*. skr.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner.432.html [2020-09-08].

Frivilliga uppgifter

- Kultur
- Utbildning
- Turism.

Utredningen anser inte att det finns några goda argument för varför ansvaret för medborgarskapsprov skulle läggas på regionerna.

11.3.5 Länsstyrelserna

På regional nivå är Sverige också indelat i 21 län. I varje län finns en länsstyrelse. En länsstyrelse är en statlig regional myndighet. Länsstyrelserna har ett gemensamt uppdrag och bedriver verksamhet inom många olika områden. Ett sådant område är integration. Inom ramen för uppdraget om integration har t.ex. Länsstyrelsen i Västra Götaland och Göteborgs stad tagit fram boken "Om Sverige" som nämns i avsnitt 7.5.1 och som används i den aktivitet för nyanlända som kallas samhällsorientering (se avsnitt 4.3). Samtidigt som länsstyrelserna har ett gemensamt uppdrag är alla 21 länsstyrelser fristående myndigheter med varsin länsledning. Länsstyrelserna har en koppling till medborgarskapsområdet på så sätt att anmälningsärenden enligt 7, 8, 9, 18 eller 19 § medborgarskapslagen och som gäller nordiska medborgare enligt 22 § samma lag prövas av länsstyrelsen. Genom en länsstyrelsereform är det sedan den 1 april 2015 dock endast vissa av landets länsstyrelser som prövar sådana anmälningar.⁸

Med hänsyn till den geografiska representation som länsstyrelserna har, deras uppdrag när det gäller integration och den erfarenhet de har av att ta fram material för kurserna i samhällsorientering för nyanlända tillsammans med den koppling till medborgarskapsområdet som vissa länsstyrelser har skulle länsstyrelserna kunna framstå som lämpliga för att ansvara för medborgarskapsprovet och särskilt samhällskunskapsdelen. De har sannolikt inte tillgång till egna lämpliga provlokaler, men deras lokala närvaro torde medföra att de skulle kunna hitta lämpliga lokaler på olika orter och avtala om att låna dem för provgenomförande. Även om länsstyrelserna deltar

⁸ Se 3 § medborgarskapsförordningen (2001:218) samt dess övergångsbestämmelser.

aktivt i att ta fram undervisningsmaterial som kan användas vid kurser i samhällsorientering för nyanlända, vilket skulle kunna anses göra länsstyrelserna särskilt lämpade att ansvara för provdelen i samhällskunskap, har dock länsstyrelserna inte något särskilt uppdrag när det gäller språkinläring, varför denna del kan kännas främmande för länsstyrelserna.

Det finns även andra argument som talar emot att lägga ansvaret för medborgarskapsprovet på länsstyrelserna. Även om det inom länsstyrelseorganisationen finns värdefull kompetens att ta fram material inom samhällskunskap finns det ingen erfarenhet av att ta fram eller genomföra prov. Det finns inte heller några befintliga strukturer inom länsstyrelseorganisationen inom vilka uppgiften att ta fram och genomföra ett medborgarskapsprov passar. Det finns således ingen befintlig organisation eller kompetens att dra nytta av utan systemet skulle behövas byggas upp från grunden. Att låta länsstyrelserna ansvara för medborgarskapsprovet i svenska känns också något långsökt och inte helt lämpligt även om språkkunskap har koppling till integrationsarbete.

En annan aspekt är länsstyrelseorganisationen som sådan. Länsstyrelseorganisationen med 21 fristående myndigheter är en organisationsform med många fördelar, men också en del nackdelar. Riksrevisionen har i en granskningsrapport från år 2019 belyst en del av de svårigheter som finns inom den nuvarande länsstyrelseorganisationen. Enligt rapporten styrs länsstyrelserna av ett sektoriserat synsätt enligt samma mall som för andra myndigheter, utan att tillräcklig hänsyn tas till att länsstyrelserna har ett betydligt bredare uppdrag och att de inte är en, utan 21 olika myndigheter. Enligt Riksrevisionen begränsar regeringens sätt att styra länsstyrelsernas möjligheter att bedriva en långsiktig och hållbar verksamhet. Detaljstyrning och omfattande bidragsfinansiering av länsstyrelsernas verksamhet leder till att länsstyrelserna har svårt att planera sin verksamhet på ett långsiktigt och effektivt sätt. Det gör det bl.a. svårt för länsstyrelserna att göra egna prioriteringar, att omfördela medel inom myndigheten och att rekrytera och behålla kompetent personal.⁹ Detta talar således emot att lägga ansvaret på länsstyrelserna.

⁹ Riksrevisionen (2019). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*. R I R 2 0 1 9:2.

11.3.6 Migrationsverket

En annan myndighet som i och för sig saknar erfarenhet från provverksamhet men som handlägger alla ärenden om naturalisation och en betydande del av anmälningsärendena är Migrationsverket. Utöver frågor om medborgarskap är Migrationsverket en förvaltningsmyndighet för frågor som rör uppehållstillstånd, arbetstillstånd, visering, mottagande av asylsökande, anvisningar till kommuner av nyanlända, återvändande och återvandring.¹⁰ Migrationsverket har till uppgift att bidra till att säkerställa en långsiktigt hållbar migrationspolitik som värnar asylrätten och som inom ramen för den reglerade invandringen underlättar rörlighet över gränser, främjar en behovsstyrd arbetskraftsinvandring och tillvaratar och beaktar migrationens utvecklingseffekter samt fördjupar det europeiska och internationella samarbetet.¹¹

Organisationen för att hantera ansökningar om uppehållstillstånd är indelad i tre huvudprocesser. Dessa är asyl, service och tillstånd. Under huvudprocesserna finns även ett antal underprocesser.

Migrationsverkets operativa verksamhet är organiserad i geografiska regioner, tidigare fem, numera tre. Inom varje region finns enheter som tar emot asylsökande och prövar olika typer av ansökningar om uppehållstillstånd.

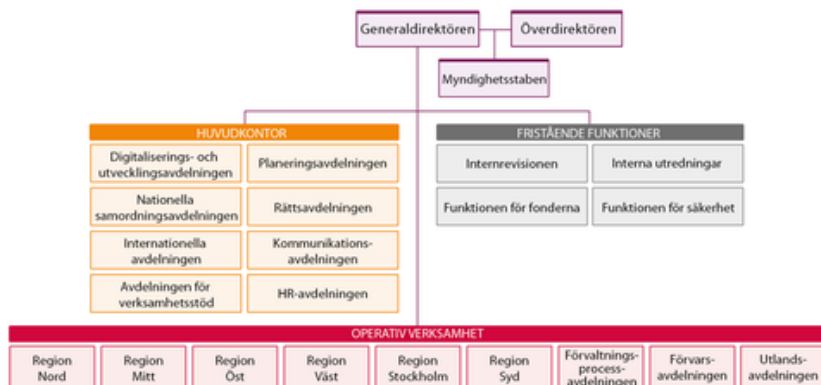
Migrationsverkets huvudkontor består av en verksamhetsledning, en myndighetsstab samt åtta avdelningar som ger stöd till kärnverksamheten. Avdelningarna är digitaliserings- och utvecklingsavdelningen, planeringsavdelningen, nationella samordningsavdelningen, rättsavdelningen, internationella avdelningen, kommunikationsavdelningen, HR-avdelningen samt avdelningen för verksamhetsstöd.

Härutöver finns det fristående funktioner som internrevisionen, interna utredningar, funktionen för säkerhet och myndighetens fondförvaltning, vilka alla rapporterar direkt till generaldirektören. Bilden nedan visar organisationen schematiskt.

¹⁰ Se 1 § förordningen (2007:996) med instruktion för Migrationsverket.

¹¹ Regeringsbeslut II:3 den 20 december 2018, Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Migrationsverket.

Figur 11.3 Migrationsverkets verksamhet



Källa: Bilden är hämtad från Migrationsverkets hemsida.¹²

Mot bakgrund av Migrationsverkets ansvar för handläggningen av ansökningar och anmälningar om medborgarskap framstår möjligen Migrationsverket som den mest naturliga myndigheten att lägga ansvaret för medborgarskapsprovet på. För den som vill ansöka om medborgarskap skulle det sannolikt underlätta processen att bara behöva ha kontakt med en myndighet. Å andra sidan finns det ingenting som hindrar att Migrationsverket på sin hemsida hänvisar till någon annan myndighets hemsida för all information som en sökande behöver få rörande medborgarskapsprovet.

Ett annat argument för att lägga ansvaret på Migrationsverket är att myndigheten i samband med prövningen av ansökan/anmälan om svenskt medborgarskap i vissa fall kommer att behöva ta ställning till om det föreligger särskilda skäl för att medge dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap (se avsnitt 9.2 och 10.1.2). Ju mer involverat Migrationsverket är i medborgarskapsprovet, desto bättre förmåga får verket att ta ställning i ärenden om dispens.

Vidare har Migrationsverket visserligen lokal förankring ute i landet, men myndigheten saknar lokaler och personal anpassade för en provverksamhet. Mot att välja Migrationsverket som ansvarig myndighet talar också det faktum att verket helt saknar erfarenhet av såväl framtagande, utvecklande och genomförande av prov samt av att bedöma kunskaper i språk eller samhällskunskap. Det bör

¹² Migrationsverket. *Organisationsskiss*. www.migrationsverket.se/ [2020-09-08].

dock ändå poängteras att Migrationsverket trots allt har viss erfarenhet av kursverksamhet i form av introduktion och samhällsinformation som ska erbjudas alla asylsökande över 18 år. Migrationsverket har nyligen fått ett nytt uppdrag som innebär att den befintliga introduktionen ska utökas från dagens 3–4 timmar till 2–3 dagars obligatorisk samhällsintroduktion för asylsökande.¹³

11.3.7 Skatteverket

Skatteverket, vars verksamhet i huvudsak består i att ta in skatter, sköta folkbokföringen, registrera bouppteckningar och vara borgenär åt staten, registrerar t.ex. medborgarskap i folkbokföringsregistret. Utöver den uppgiften finns det emellertid ingen ytterligare koppling till medborgarskapsområdet. Även om Skatteverket i och för sig har en geografisk spridning som skulle kunna vara betydelsefull har de ingen erfarenhet av provverksamhet och inte heller några lokaler för provändamål. Skatteverket bör därför inte komma ifråga när det gäller att ansvara för medborgarskapsprovet.

11.3.8 Polismyndigheten

En annan svensk myndighet med stor geografisk spridning och med viss koppling till medborgarskapsärenden är Polismyndigheten. Polismyndighetens uppdrag är att tillsammans med övriga myndigheter inom och utom rättsväsendet genom sina insatser bidra till målet för kriminalpolitiken – att minska brottsligheten och öka människors trygghet.

Polismyndigheten består av sju polisregioner, fem gemensamma avdelningar; NOA, NFC och särskilda utredningar.¹⁴ På myndigheten arbetar i dag cirka 34 000 medarbetare. Inom ramen för Polismyndigheten finns polisens egen utbildning. Polisutbildningen finns på fem orter i Sverige: Umeå universitet, Södertörns högskola i Huddinge utanför Stockholm, Högskolan i Borås, Linnéuniversitet

¹³ Regeringsbeslut I:4 den 16 april 2020, Uppdrag inför ett genomförande av obligatorisk samhällsintroduktion för asylsökande.

¹⁴ Polismyndigheten (2020). *Information om Polismyndighetens organisation*. www.polisen.se/2020-11-13.

i Växjö samt på Malmö universitet.¹⁵ Polismyndighetens koppling till medborgarskapsfrågor är i princip begränsad till att göra vandelsprövningar. Polisen gör även vid behov medborgarskapsutredningar med anledning av passansökningar. Även om det finns en koppling till Polismyndigheten i medborgarskapssammanhang, liksom erfarenheter både av utbildnings- och sannolikt även av provverksamhet samt tillgång till lokaler med spridning över landet anser utredningen att beröringspunkterna mellan Polismyndigheten och medborgarskapsinstitutet är för få och för svaga för att det skulle framstå som en rimlig lösning att lägga ansvaret för medborgarskapsprovet på Polismyndigheten. Utredningen anser att det sannolikt finns andra mer ändamålsenliga lösningar.

11.3.9 Arbetsförmedlingen

En annan myndighet som traditionellt också har haft en stor geografisk spridning i landet och vars uppdrag delvis har till uppgift att främja integration är Arbetsförmedlingen. Arbetsförmedlingens primära uppdrag är att förmedla arbeten och sammanföra dem som söker medarbetare med dem som söker jobb. Genom det så kallade Etableringsprogrammet har Arbetsförmedlingen emellertid ett särskilt ansvar att tillhandahålla aktiviteter och utbildning för vissa nyanlända invandrare. Målet är att dessa personer så snabbt som möjligt ska lära sig svenska, hitta ett jobb och klara sin egen försörjning.¹⁶ Genom Etableringsprogrammet kommer Arbetsförmedlingen således i kontakt med många av dem som sedan ansöker om eller anmäler förvärv av medborgarskap.

Arbetsförmedlingen har kontor runt om i landet och det har slagits fast att det ska finnas en väl fungerande kontinuerlig fysisk närvaro och tillgänglighet i hela landet.¹⁷ Enligt politiska överenskommelser (det så kallade Januariavtalet) ska Arbetsförmedlingen omvandlas till en ny myndighet år 2022. Tanken är att myndigheten ska ha fortsatt ansvar för arbetsmarknadspolitiken, men att ett nytt system

¹⁵ Polismyndigheten (2020). *Information om Polismyndighetens polisutbildning*. www.polisen.se/om-polisen/bli-polis/polisutbildningen/ [2020-11-13].

¹⁶ Arbetsförmedlingen (2020). *Information om etableringsprogrammet*. www.arbetsformedlingen.se/for-arbetssokande/extra-stod/att-delta-i-program/etableringsprogrammet [2020-11-16].

¹⁷ Regeringsbeslut I:15 den 19 december 2019, Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen.

ska utvecklas där fristående aktörer matchar och rustar arbets-sökande för de lediga jobben.¹⁸

Även om Arbetsförmedlingen således får förväntas ha en lokal närvaro i hela landet bedömer utredningen att de lokaler de kommer att ha tillgång till inte är ändamålsenliga för provverksamhet. Myndigheten saknar vidare erfarenhet av provverksamhet i allmänhet och det finns ingen befintlig infrastruktur i myndigheten för att hantera den typ av verksamhet som ansvaret för medborgarskapsprovet innebär. Sammantaget anser utredningen att Arbetsförmedlingens uppdrag ligger alltför långt bort från medborgarskapsområdet för att det ska framstå som rimligt att lägga ansvaret för medborgarskapsprovet på den myndigheten.

11.3.10 Sammanfattning

Genomgången ovan visar att det finns ett antal universitet och högskolor såväl som expertmyndigheter som i egen regi eller på uppdrag av andra myndigheter arbetar med provutveckling. Således finns det myndigheter som dels arbetar direkt med provutveckling, dels myndigheter som så att säga bara har det övergripande ansvaret för att ta fram prov, men som överlåter provutvecklingen åt andra myndigheter. Det framgår att det finns en myndighet, Trafikverket, som både utvecklar prov och sköter sådan administration och planering som krävs för ett landsomfattande prov. Andra myndigheter saknar koppling till provverksamhet, men har en koppling till medborgarskapsärenden och har en geografisk täckning i landet som skulle kunna vara av relevans vid genomförandet av medborgarskapsprovet. Genomgången visar dock att det i dagsläget inte finns någon myndighet som inom ramen för sin befintliga verksamhet uppfyller alla de krav som utredningen anser att ansvaret för medborgarskapsprovet rymmer. Även om det finns argument som talar starkare för att vissa myndigheter skulle vara mer lämpliga än andra att tilldelas ansvaret för medborgarskapsprovet, visar genomgången att det också finns argument som talar mot samtliga myndigheter.

¹⁸ Arbetsförmedlingen (2020). www.arbetsformedlingen.se/om-oss/var-verksamhet/nu-och-da/vi-forbereder-en-ny-myndighet [2020-11-16].

11.4 Fördelningen av ansvaret för medborgarskapsprovet

Förslag: UHR ska ha det övergripande ansvaret för medborgarskapsprovet och samordna de inblandade myndigheternas arbete och insatser.

Skolverket ska ha ett samlat ansvar för och kontinuerligt utveckla medborgarskapsprovet. I det ansvaret ligger att ta fram en bok baserad på 3 § den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap, kontinuerligt ta fram medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap, kontinuerligt ta fram bedömningskriterier och rättningsinstruktioner för medborgarskapsprov och rätta medborgarskapsprovet.

Universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen ska ansvara för att genomföra medborgarskapsprovet.

Eftersom det inte finns någon myndighet som inom ramen för sin befintliga verksamhet uppfyller alla de krav som utredningen anser att ansvaret för medborgarskapsprovet rymmer och det inte är aktuellt att tillskapa en ny myndighet för ändamålet uppstår frågan om lösningen i stället är att flera myndigheter delar på ansvaret. Som framgått ovan kan ansvaret för medborgarskapsprovet delas upp i olika uppgifter.

När det gäller den första uppgiften, dvs. att *ta fram den bok* som provdelen i samhällskunskap ska byggas på (se avsnitt 7.5.1), anser utredningen att Skolverket är den myndighet som är bäst lämpad för uppgiften. Som framgått föreslås nämnda bok ta sitt avstamp i läroplanen för vuxenutbildningen och kursplanen för den grundläggande inledande kursen respektive kursplanen för den grundläggande fortsättningskursen i samhällsorienterande ämnen på komvux grundläggande nivå, vilka utarbetats av Skolverket, och närmare preciserat i 3 § den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap. Redan den omständigheten att boken föreslås ta sitt avstamp i en kursplan som Skolverket har utarbetat gör Skolverket till den mest lämpade myndigheten. Skolverket har därutöver med sin erfarenhet av att ta fram nationella prov, det nätverk av lärare som Skolverket har tillgång till och den kompetens som Skolverket har i svenska och samhällskunskap, av GERS och olika

språknivåer, den kompetens som utredningen bedömer krävs för att kunna ta ansvar för att ta fram den bok som provdelen i samhällskunskap ska bygga på.

Av samma skäl som Skolverket anses vara den myndighet som är bäst lämpad att ansvara för att ta fram den bok som provdelen i samhällskunskap ska bygga på anser utredningen att Skolverket även är den myndighet som är bäst lämpad att ansvara för att *ta fram och kontinuerligt utveckla medborgarskapsprovet*. Även i detta sammanhang har Skolverkets gedigna erfarenhet av att ansvara för att ta fram nationella prov i de aktuella ämnena betydelse. Eftersom Skolverket föreslås ta fram medborgarskapsprovet är det också rimligt att Skolverket tar fram och kontinuerligt utvecklar bedömningskriterier och instruktioner som ska gälla vid rättningen av medborgarskapsprovet. Av samma skäl är det också rimligt att Skolverket får ansvar för att *rättning* sker, även om Skolverket inte behöver utföra själva rättningen i egen regi.

När det gäller det faktiska utvecklandet av provet eller konstruerandet av medborgarskapsprovet, dvs. provdelarna i samhällskunskap och svenska, bör den uppgiften rimligen kunna uppdras till ett eller flera universitet eller högskolor. Provdelen i svenska behöver inte uppdras åt samma lärosäte som utvecklar provdelen i samhällskunskap. Inte ens alla delar i provdelen i svenska behöver uppdras åt samma lärosäte att utveckla. Det blir upp till Skolverket att bedöma vad som anses mest lämpligt. Arbetet med att ta fram bedömningskriterier och andra kriterier som ska gälla vid rättning behöver sannolikt också tas fram i samverkan mellan Skolverket och de lärosäten som utvecklar de olika provdelarna.

Nästa uppgift att *genomföra provet*, dvs. att arrangera prov ute i landet, förutsätter förutom tillgång till eller möjlighet att tillhandahålla lokaler, även tillgång till eller möjlighet att tillhandahålla och förvara den utrustning som behövs för provets genomförande. Den som genomför provet måste också se till att det finns provvakter och personal som kan hantera frågor om bl.a. teknik liksom identitetskontroll av provdeltagarna. Utredningen bedömer att det egentligen inte är någon myndighet i dag som har en egen organisation och struktur för att genomföra en sådan uppgift i hela landet, med undantag möjligen för Trafikverket som har en sådan organisation för kunskapsdelen i körkortsprovet. Utredningen har därför över-

vägt om genomförandet skulle kunna läggas på Trafikverket. Som framgått ovan har utredningen dock förkastat det alternativet.

Det krävs därför antingen att en organisation och struktur för genomförandet av proven likt Trafikverkets organisation byggs upp inom en ansvarig myndighet eller att uppgiften direkt eller indirekt läggs på flera andra aktörer. Genomförandet skulle kunna åläggas en myndighet som har ändamålsenliga lokaler över hela landet och vars lokaler är tillräckligt stora för att inrymma det antal deltagare som bedöms vilja göra provet och som kan hantera de som mest uppemot 35 000 prov per år som bedöms komma att genomföras årligen. En annan lösning skulle kunna vara att upphandla användningen av privata lokaler respektive personal för ändamålet. En av svårigheterna med en sådan lösning är att finna tillräckligt många likvärdiga lokaler med tillräckligt bra geografisk spridning som är tillgängliga med tillräcklig regelbundenhet för att fylla de praktiska behoven men också för att uppfylla kraven på rättvisa och rättssäkerhet. Även om en sådan lösning alltså skulle vara praktiskt möjlig kan den ändå ifrågasättas av legitimitetsskäl. Mot den bakgrunden anser utredningen att utgångspunkten i stället bör vara att uppgiften läggs på en eller flera offentliga inrättningar.

Inrättningar som redan i dag har tillgång till lokaler och därför skulle kunna komma i fråga är skolor (grund- och gymnasieskolor) respektive högskolor och universitet. Skolor respektive högskolor och universitet har också den fördelen att de är vana att arrangera prov och även att bedöma om provdeltagarna behöver anpassning för att genomföra ett prov. Man skulle därför t.ex. kunna lägga ansvaret för genomförandet av medborgarskapsprovet på kommunerna, som i egenskap av huvudmän för kommunala grund- och gymnasieskolor ute i landet är involverade i genomförandet av de nationella proven.

När det gäller kommunerna framgår det av 14 kap. 2 § regeringsformen att kommunerna sköter lokala och regionala angelägenheter av allmänt intresse på den kommunala självstyrelsens grund. Närmare bestämmelser om detta finns i lag. På samma grund sköter kommunerna även de övriga angelägenheter som bestäms i lag. Enligt 14 kap. 3 § regeringsformen bör en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Enligt utredningen får frågan om kunskapskrav för förvärv av medborgarskap anses vara en

statlig angelägenhet som inte naturligt faller inom ramen för kommunernas angelägenheter. Det framstår inte heller som nödvändigt att uppgiften att genomföra medborgarskapsprovet läggs på kommunerna. Det bedöms finnas andra möjligheter att lösa uppgiften. En nackdel med att lägga ansvaret för genomförandet på kommunerna är dessutom att de är så många (290) och att det med hänsyn till bl.a. kostnadseffektivitet och rättssäkerhetsskäl inte är rimligt att genomföra provet i alla kommuner. Grund- och gymnasieskolor har inte heller erfarenhet av id-kontroll på samma sätt som universitet och högskolor eftersom skolorna känner eleverna som genomför de nationella proven i skolan. Om man trots allt skulle lägga uppgiften på kommunerna krävs en samordning som inte finns i dag.

Ett alternativ skulle i stället kunna vara att lägga uppgiften för genomförande av provet på landets universitet och högskolor. I dag finns det cirka 50 lärosäten i Sverige.¹⁹ Av dessa var år 2017 16 universitet, 14 högskolor, 5 konstnärliga högskolor och 13 enskilda utbildningsanordnare.²⁰ Siffrorna förändras dock med tiden. T.ex. har Malmö högskola den 1 januari 2018 fått ställning som universitet. Sammantaget har cirka 30 lärosäten staten som huvudman (se högskoleförordningen [1993:100] Bilaga 1). Dessa lärosäten omfattas av högskolelagen och utgör myndigheter.²¹

Enligt 1 kap. 2 § högskolelagen (1992:1434) har universitet och högskolor tre uppgifter; utbildning, forskning och samverkan med samhället. Den senare och så kallade tredje uppgiften innebär att det i högskolornas uppgift ingår att samverka med det omgivande samhället och informera om sin verksamhet samt verka för att forskningsresultat tillkomna vid högskolan kommer till nytta. Även om hjälp med genomförandet av medborgarskapsprov enligt utredningen inte kan anses rymmas inom den tredje uppgiften, anser utredningen att det är rimligt att landets lärosäten bistår vid genomförandet av ett sådant prov, mot bakgrund av alla de hänsyn som behöver tas för att få ett system med medborgarskapsprov att fungera. Landets universitet och högskolor har en geografisk spridning. Vissa universitet och högskolor har campus på flera orter. Den geografiska spridningen blir ännu större genom redan etablerade

¹⁹ Universitetskanslersämbetet. *Information om landets universitet och högskolor*. www.uka.se/sok.html?query=Universitet+och+h%C3%B6gskolor [2020-10-21].

²⁰ Statskontoret (2017). *Om offentlig sektor: Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*, s. 109.

²¹ *Ibid*, s. 109.

samarbeten mellan universitet och högskolor och olika lärcentrum i landet. Det finns lokaler som är anpassade för ändamålet och tillgång till personal med adekvat kompetens att genomföra den här typen av prov. Att lägga medborgarskapsprovet på bl.a. de universitet och högskolor som i dag även genomför högskoleprovet skulle på sikt också kunna ge synergieffekter om också högskoleprovet digitaliseras, vilket bl.a. gör förslaget mer kostnadseffektivt. Utredningen föreslår därför att de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen ska ansvara för att genomföra medborgarskapsprovet. Det bedöms dock inte nödvändigt att alla universitet och högskolor faktiskt genomför medborgarskapsprovet. Enligt utredningen bör genomförandet av medborgarskapsprovet kunna ske i samverkan mellan högskolorna på motsvarande sätt som gäller enligt den lydelse av 7 kap. 20 § högskoleförordningen som träder i kraft den 1 juli 2021 (se fotnot 4).

För att alla de delar som nämnts hittills ska kunna hållas ihop finns det enligt utredningen ett behov av att tilldela någon myndighet ett *övergripande ansvar* för medborgarskapsprovet. Ett sådant övergripande ansvar skulle enligt utredningen främst bestå i att administrera hela systemet, såsom att tillhandahålla ett webbaserat system för att ta emot anmälningar och avgifter, kommunicera med landets universitet och högskolor och planera och fördela provdeltagare till olika universitet och högskolor vid olika provtillfällen, etc. Utredningen bedömer vidare att det finns ett behov av att någon tar ansvar för *samordningen* av de ovan föreslagna myndigheternas arbete och insatser. Att någon får ett övergripande och samordnande ansvar är angeläget inte minst ur uppföljningssynpunkt.

Med hänsyn till att Skolverket bedöms vara den myndighet som är bäst lämpad att få ansvar för att ta fram den bok som provdelen i samhällskunskap ska bygga på, liksom ansvaret för att ta fram medborgarskapsprovet respektive de bedömnings- och kriterier som ska gälla vid rättning av provet samt ansvara för rättningen skulle det kunna övervägas om det inte vore lämpligt att lägga hela det övergripande ansvaret på Skolverket. Som framgått ovan förutser utredningen att det i det övergripande ansvaret ingår att ta ansvar för administrationen av provet genom att bl.a. ta emot anmälningar och avgifter för provet. Utredningen kan emellertid konstatera att Skolverket i dag saknar en sådan infrastruktur som krävs för den typen av administration. Skolverket har ett ansvar att ta fram de nationella

proven och distribuerar proven till skolorna, men sedan genomför skolorna proven och rättar dem. Att ålägga Skolverket det övergripande och samordnande ansvaret för medborgarskapsprovet skulle därför påföra myndigheten en uppgift som ligger långt ifrån Skolverkets ordinarie verksamhet.

Eftersom det är Migrationsverket som handlägger alla medborgarskapsärenden som rör naturalisation och ett stort antal av anmälningsärendena framstår det inte som långsökt att förespråka att samtliga delar som rör medborgarskap bör hållas ihop i en och samma myndighet. I det sammanhanget har utredningen övervägt om det skulle kunna anses problematiskt i förhållande till allmänhetens förtroende om Migrationsverket å ena sidan prövar/handlägger medborgarskapsansökan/anmälan å andra sidan skulle vara ansvarig för medborgarskapsprovet. Utredningen anser att den problematiken får anses vara marginell. För det första är kravet på kunskap i svenska och samhällskunskap bara ett av många kriterier som måste vara uppfyllda för att en person ska beviljas medborgarskap. För det andra finns det ett antal andra sätt att visa sina kunskaper på förutom att göra medborgarskapsprovet. För det tredje skulle ett övergripande och samordnande ansvar inte behöva inkludera rättning av medborgarskapsprovet eftersom Skolverket föreslås få det ansvaret.

Migrationsverket är den myndighet som kommer att ha störst nytta av att systemet fungerar bra. Verket skulle vidare genom den erfarenhet som myndigheten får genom erfarenheterna från handläggningen av medborgarskapsärendena kunna utvärdera kvalitén på medborgarskapsprovet och föra med sig denna kunskap för att styra vidareutvecklingen av provet, vilket ur ett systemeffektivitets- och utvecklingshänseende skulle vara utomordentligt bra.

Ett argument mot att lägga det övergripande och samordnande ansvaret på Migrationsverket och som delvis framkommit ovan är att myndigheten helt saknar erfarenhet av provverksamhet och av att bedöma kunskaper i språk eller samhällskunskap. Den typ av övergripande och samordnande ansvar som det är fråga om får vidare anses ligga utanför Migrationsverkets kärnverksamhet. I det sammanhanget bör emellertid påpekas att myndigheten såsom nämnts ovan har ett ansvar för viss kursverksamhet. Även om det äger sin riktighet att ett övergripande och samordnande ansvar för medborgarskapsprovet ligger utanför Migrationsverkets kärnverksamhet ligger ett sådant

uppdrag närmare Migrationsverkets kärnverksamhet, som ju inkluderar handläggningen av medborgarskapsärenden, än kärnverksamheten för t.ex. Skolverket. Ett ytterligare argument som kan lyftas fram för varför den samordnande rollen för medborgarskapsprovet skulle kunna läggas på Migrationsverket är att det från den sökandes perspektiv sannolikt framstår som mest logiskt att vända sig till Migrationsverket om frågor och i ärenden som gäller medborgarskap. Enligt den förvaltningspolitiska propositionen (prop. 2009/10:175) ska en överskådlig förvaltningsstruktur och minskad sektorisering eftersträvas i syfte att förenkla för bl.a. medborgare och andra i Sverige.

Det kan dock konstateras att Migrationsverket på samma sätt som Skolverket i dagsläget saknar infrastruktur för att ta ett övergripande och samordnande ansvar för medborgarskapsprovet. Om ett övergripande och samordnande ansvar för medborgarskapsprovet tilldelades Migrationsverket skulle det alltså på liknande sätt som för Skolverket innebära att myndigheten påfördes vissa helt nya uppgifter. Båda myndigheterna hade varit tvungna att hämta stöd från annat håll för att utveckla den organisation och digitala infrastruktur som ett övergripande och samordnande ansvar skulle kräva. Det som bl.a. skiljer Migrationsverket från Skolverket är att Migrationsverket i alla fall har en organisation för att hantera inbetalda avgifter för t.ex. ansökan om medborgarskap.

En myndighet som har en sådan infrastruktur är UHR. UHR har i dag ett övergripande och samordnande ansvar för högskoleprovet. Detta innebär bl.a. att UHR ansvarar för att högskoleprovet tas fram och beslutar om resultat på provet. UHR tar vidare emot anmälningar och avgifter samt omfördelar intäkterna mellan UHR och de universitet och högskolor som genomför proven. Myndigheten planerar och fördelar provtillfällen samt tillhandahåller nödvändig information kopplat till högskoleprovet på sin hemsida, såsom datum för proven, vilka id-handlingar som accepteras, tillåtna hjälpmedel, möjlighet till anpassning etc. Hos UHR finns också utvecklat it-support och system för att hantera all den verksamhet som UHR ansvarar för i dag. Ett ytterligare skäl som talar för UHR är dess erfarenhet av förfarandet med disciplinärenden.

Således verkar UHR redan i sin befintliga struktur ha de erfarenheter och kunskaper som krävs liksom de administrativa och tekniska förutsättningar samt ett viktigt kontaktnät med universitet och högskolor som utredningen anser skulle behövas för att axla ett

övergripande och samordnande ansvar för medborgarskapsprovet. UHR har också genom sin roll som samordnande myndighet för högskoleprovet en överblick över hur universitetens och högskolornas provperioder ser ut och kan därför planera när medborgarskapsprovet lämpligast skulle kunna genomföras. Det som gör att utredningen ändå tvekar är det faktum att UHR inte är en allmän provarrangörsmyndighet, utan en myndighet som, vilket framgår av myndighetens namn, har som huvuduppgift att arbeta med samordning och service på universitets- och högskolenivå. UHR är en myndighet med särskilt fokus på universitet- och högskolestudier. Utredningen har därför övervägt hur lämpligt det är att lägga det övergripande och samordnande ansvaret för medborgarskapsprovet, som inte har någon koppling till universitets- eller högskolestudier, på UHR.

Som lyfts fram i den förvaltningspolitiska propositionen har visserligen alla myndigheter en fristående ställning och långtgående befogenheter. Samtidigt är varje myndighet också en del i ett större sammanhang och det finns därför anledning att betona den statliga förvaltningens gemensamma grund som utgångspunkt för nytänkande och förändring.²² Även om ett ansvar för medborgarskapsprovet i och för sig skulle ligga utanför UHR:s huvudsakliga ansvarsområde anser utredningen att det inte finns någon annan myndighet som är mer lämpad än UHR för uppgiften som övergripande ansvarig för servicen och samordnandet för ett sådant omfattande provsystem som medborgarskapsprovet.

När medborgarskapsprovet är genomfört ska det *rättas*. Som framgått ovan föreslås Skolverket få ansvaret också för att medborgarskapsprovet rättas, även om Skolverket inte förväntas utföra rättningsarbetet i egen regi, utan förväntas uppdra det arbetet åt t.ex. samma högskolor som får i uppdrag att utveckla medborgarskapsprovets olika provdelar. För att Skolverket inte ska belastas ytterligare och eftersom UHR föreslås få det övergripande och samordnande ansvaret för medborgarskapsprovet anser utredningen att det är UHR ska få ansvar för att *fatta beslut om medborgarskapsprovets resultat* (se avsnitt 12.5). Det innebär att eventuella önskemål om rättning eller omprövning av resultatet av medborgarskapsprovet, i enlighet med vad som framgår av kapitel 14, ska ställas till UHR.

²² Prop. 2009/10:175, s. 34.

Även om utredningens förslag att tilldela UHR det övergripande och samordnande ansvaret för medborgarskapsprovet också innebär att UHR får ansvaret för att det finns ett fungerande system för möjligheten att begära och beviljas olika typer av anpassning, bedömer utredningen att den faktiska hanteringen av detta kan uppdras åt de universitet- och högskolor som i praktiken genomför provet.

Sammanfattningsvis föreslår alltså utredningen att UHR ska ha det övergripande ansvaret för medborgarskapsprovet och samordna de inblandade myndigheternas arbete och insatser. Skolverket ska ha ett samlat ansvar för och kontinuerligt utveckla medborgarskapsprovet. I det ansvaret ligger att ta fram en bok baserad på 3 § förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap, kontinuerligt ta fram medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap, kontinuerligt ta fram bedömningskriterier och rättningsinstruktioner för medborgarskapsprov och rätta medborgarskapsprovet. De universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen föreslås ansvara för att genomföra medborgarskapsprovet i samverkan.

Utredningen föreslår att Skolverkets ansvar i föreslagna delar införs i förordningen med instruktion för Skolverket och att ansvaret framgår av den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap. Utredningen föreslår att förordningen med instruktion för UHR ändras på så sätt att UHR:s ansvar för medborgarskapsprovet framgår och att även detta ansvar framgår av den nya förordningen. Slutligen föreslår utredningen att en bestämmelse om att universitet och högskolor ska genomföra medborgarskapsprovet i samverkan införs i högskoleförordningen och i den nya förordningen.

Alla myndigheter föreslås tilldelas de medel som är nödvändiga för att de nya uppgifterna ska kunna utföras (jfr kapitel 16).

12 Genomförande av medborgarskapsprovet

I detta kapitel resoneras utredningen kring och lämnar förslag på hur medborgarskapsprovet kan genomföras. Det faktiska genomförandet föreslås ske regelbundet över året och på de orter som genomförande lärosäten beslutar om. Det lämnas förslag på id-kontroll vid provets genomförande, vem som ska rätta och fatta beslut om provresultat och det resoneras om hur fusk ska kunna förhindras och följas upp. Kapitlet innehåller också förslag på hur provet ska kunna genomföras med anpassningar under vissa omständigheter.

12.1 Lokaler, utrustning och frekvens

Förslag: Medborgarskapsprovet ska genomföras regelbundet över året. Datum för medborgarskapsprovets genomförande ska beslutas av Universitets- och högskolerådet efter samråd med Statens skolverk och de universitet och högskolor som ska ansvara för genomförandet av provet.

Bedömning: Medborgarskapsprovet ska genomföras på de orter där de genomförande högskolorna och universiteten är belägna samt på de ytterligare orter och i de lokaler som de bestämmer efter samråd med Universitets- och högskolerådet.

Genomförande högskolor och universitet ska ansvara för att det finns personal vid genomförandet av medborgarskapsprovet och att den utrustning som behövs för genomförandet finns i provlokalerna.

I kapitel 11 föreslås att Universitets- och högskolerådet (UHR) ska ha det övergripande och samordnande ansvaret för medborgarskapsprovet. Ansvaret för att ta fram medborgarskapsprovet föreslås dock ligga på Statens skolverk (Skolverket), medan genomförandet av provet ska ske med hjälp av de högskolor och universitet som omfattas av högskolelagen (1992:1434) och som staten är huvudman för (se högskoleförordningen [1993:100] Bilaga 1).

En grundläggande och viktig fråga vid genomförandet av medborgarskapsprovet är på vilka orter, i vilka lokaler och med vilken frekvens som provet lämpligen genomförs. När det gäller högskoleprovet¹ noteras att det genomförs två gånger per år (vår och höst) på över 100 orter över hela landet.² De exakta datumen för provet beslutas av UHR efter samråd med de genomförande högskolorna och universiteten.³ För genomförandet av provet används förutom universitetens och högskolornas egna lokaler t.ex. även skollokaler och lokaler i Folkets hus. Beslutet om vilka lokaler som ska användas vid högskoleprovet fattas av respektive högskola eller universitet.

En grundförutsättning vid diskussionen kring det praktiska genomförandet av medborgarskapsprovet är att man har en uppfattning om hur många personer som kommer att vilja genomföra provet varje år och hur lång tid medborgarskapsprovet kan förväntas ta att genomföra. Rent allmänt är det svårt att förutse hur många människor som kommer att vilja genomföra medborgarskapsprovet. Det är också svårt att veta hur många som kommer att vilja göra delprovet i svenska respektive delprovet i samhällskunskap eftersom det kommer att finnas alternativa sätt att visa sina kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap på (se kapitel 8). Det är även svårt att säga hur provdeltagandet kommer att fördela sig geografiskt över landet.

¹ Enligt en tidigare lydelse av 7 kap. 20 § högskoleförordningen hade UHR ansvar för att ta fram högskoleprovet, men de högskolor som använde provet som urvalsgrund skulle genomföra provet, vilket fick ske i samverkan mellan högskolorna. Under 2020 har UHR, på grund av covid-19, haft ansvaret för att provet genomförs, med bistånd av högskolorna. Från och med den 1 juli 2021 ska UHR enligt 7 kap. 20 § i dess lydelse 2020:769 ansvara för att ta fram provet, men högskolorna ska ansvara för genomförandet av provet, vilket får ske i samverkan mellan högskolorna.

² År 2019 genomfördes högskoleprovet på 120 orter runt om i landet, se Utredningen om fusk vid högskoleprovet (2019). *Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk* (SOU 2019:37). Stockholm: Utbildningsdepartementet, s. 42.

³ 15 § UHRFS 2015:3. *Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet*. Stockholm: Universitets- och högskolerådet.

År 2019 beviljade Migrationsverket 64 743 ansökningar och anmälningar om svenskt medborgarskap vilket motsvarar en bifallsfrekvens på 85 procent. Av dessa utgjorde anmälningsärenden 35 procent (22 376 personer) och ansökningar 65 procent (41 800 personer).⁴ Som framgår av konsekvenskapitlet (kapitel 16) utgår utredningens analyser vad gäller antalet deltagare i medborgarskapsprovet från antagandet att antalet ansökningar och anmälningar om medborgarskap från och med år 2025 kommer att vara detsamma som i Migrationsverkets senaste prognos om antalet medborgarskapsärenden. Antalet medborgarskapsärenden år 2023 prognosticeras vara 60 000. Uppskattningen av antalet deltagare i medborgarskapsprovet åren 2025–2028 har därför gjorts utifrån att antalet medborgarskapsärenden fortsatt kommer att vara 60 000 dessa år. Antalet provdeltagare har efter olika överväganden och hänsyn uppskattats till 18 000 personer för medborgarskapsprovets provdel i svenska och till 34 500 personer för provdelen i samhällskunskap. Utredningen har härvid bl.a. beaktat att ungefär en tredjedel av medborgarskapsärendena år 2019 avsåg personer som var under 16 år eller fyllda 67 år och att ett visst antal personer inte kommer att klara provet på första försöket och därför kommer att vilja göra om det, även om det kanske dröjer ett tag innan de gör det.

Vad gäller tiden för genomförandet är utredningen av uppfattningen att utformningen av provet bör vara sådan att det ska kunna genomföras på en dag. Hur genomförandet av de olika delarna sedan fördelas får bestämmas utifrån den faktiska utformningen av provet. Kunskapsprovet för körkort tar 50 minuter att göra och automaträttas. Detta kan jämföras med högskoleprovet där den effektiva provtiden är 4 timmar och 35 minuter, men provdagen är 8 timmar och 30 minuter lång och det nationella provet i sfi som tar 4 timmar och 30 minuter att genomföra. Automaträttade flervalssuppgifter kopplade till samhällskunskapsfrågorna och läs- och hörförståelse i svenska kan kanske ta kortare tid medan de delar som ska pröva skriftlig produktion och muntlig framställning/produktion kan antas ta längre tid i anspråk. Exakt hur många timmar provet kommer att ta i anspråk för genomförandet går inte att fastslå i detta skede, men utgångspunkten bör som anges ovan vara att provet ska kunna göras

⁴ Migrationsverket (2020). *Statistik rörande inkomna och avgjorda medborgarskapsärenden innevarande år*. www.migrationsverket.se/download/18.748d859516793fb65f9cec/1578410568992/Inkomna_och_avgjorda_medborgarskaps%C3%A4renden_2019.pdf [2020-11-17].

på en dag för att bl.a. undvika att provdeltagarna måste avsätta flera dagar för ett prov och kanske övernatta om provorten ligger en bit från bostadsorten.

När det gäller hur frekvent provet ska arrangeras ser utredningen att ju högre provdeltagandet blir, desto tätare intervall för genomförandet. Fler provtillfällen innebär att antalet provdeltagare kan spridas ut och att man inte är beroende av stora salar eller lokaler för genomförandet. Nackdelen med ett sådant upplägg är att det blir administrativt betungande för högskolorna och universiteten att regelbundet arrangera provet, inte minst sett till att medborgarskapsprovet ligger utanför deras ordinarie verksamhet, och att risken ökar för att innehållet i provet sprids. För Skolverket som föreslås ansvara för att provet tas fram och för de lärosäten som ska konstruera provet innebär en sådan ordning sannolikt också mer arbete. Mot bakgrund av vad som nu sagts och då lärosätena bedriver ordinarie verksamhet under veckorna är det enligt utredningens uppfattning lämpligt att medborgarskapsprovet koncentreras till några provdagar eller några perioder under året. En sådan ordning ligger i linje med hur genomförandet av högskoleprovet och de nationella proven i skolan går till. Vid genomförande av språk- och samhällskunskapsprov i andra länder väljer man också ofta att koncentrera genomförandet till vissa dagar eller några perioder jämnt fördelade över året.

Med beaktande av det antal personer som beräknas vilja genomföra provet varje år, antalet lärosäten och att provlokalernas storlek kan antas variera, uppskattar utredningen i sin konsekvensanalys (se kapitel 16.1.5) att medborgarskapsprovet bör genomföras under 10 dagar, förslagsvis lördag och söndag vid fem tillfällen. Provdagarna fördelas rimligen jämnt över året. Hur provdagarna exakt ska fördelas och vilka datum eller provperioder som provet ska genomföras på eller i bör dock på samma sätt som när det gäller högskoleprovet vara upp till den samordnande myndigheten, dvs. UHR, att besluta i samråd med genomförande lärosäten och Skolverket, som ska ansvara för att provet tas fram. Utredningen föreslår därför endast en rambestämmelse i den nya förordningen om att

provet ska genomföras med regelbundenhet över året och att provdatumen ska bestämmas efter samråd mellan nu angivna myndigheter.⁵

Vad gäller frågan om var provet ska genomföras anser utredningen att genomförandet i första hand ska ske på de orter där de genomförande lärosätena har sin verksamhet, men att det på samma sätt som när det gäller högskoleprovet bör stå respektive lärosäte fritt att besluta att förlägga genomförandet av provet även på andra orter. Det viktiga är enligt utredningens uppfattning att det finns möjlighet att göra provet över hela landet och inte bara i storstadsområdena. Vid bestämmande av provorterna kommer hänsyn emellertid att behöva tas till vilka lokaler som lärosätena disponerar över och vilka av dessa som kan användas för provgenomförandet. Hur fördelningen av personer som gör provet görs bör rimligen vara avhängigt av hur många som anmäler sig till respektive provtillfälle och var de bor. Det bör dock inte vara en absolut rättighet att få göra provet nära sin hemort även om det bör eftersträvas. Med beaktande av vad som nu sagts är det enligt utredningens uppfattning rimligt att genomförande universitet och högskolor samråder med UHR när det gäller bestämmandet av orter och lokaler för provets genomförande.

Då medborgarskapsprovet föreslås vara digitalt kommer genomförandet att kräva tillgång till datorer, en viss datorprestanda, internetuppkoppling och bandbredd. Uppkopplingar och servrar kommer att påverkas av om många personer genomför medborgarskapsprovet samtidigt. Ansvar för att utrustningen finns på plats och fungerar, att den kan förvaras på plats och att lokalerna är anpassade för ett digitalt medborgarskapsprov bör åläggas lärosätena. Det bör emellertid ankomma på UHR att sätta ramarna för och säkerställa att alla genomförande lärosäten använder sig av likvärdig utrustning för att de tekniska förutsättningarna för att genomföra provet ska vara så rättvisa som möjligt.

⁵ I sammanhanget kan nämnas att av Universitets- och högskolerådet (2019). *Pilotstudie, Digitalisering av högskoleprovet*, dnr 2019/04134, framgår att ett högt antal skrivande personer av ett högskoleprov kan vara en hindrande faktor och att ett deltagarantal på 40 000 vid ett digitalt högskoleprov bedömdes kräva att antalet provtillfällen behövde utökas från två till fyra.

12.2 Vad ska medborgarskapsprovet kosta och var regleras avgiften?

Förslag: Den som vill delta i medborgarskapsprovet ska betala en avgift i samband med anmälan till respektive delprov. Avgiften ska vara 2 000 kronor för delprovet i svenska och 500 kronor för delprovet i samhällskunskap. För den som har ett godkänt resultat i minst en av språkdelarna läsa, höra, tala eller skriva ska avgiften vara 500 kronor per språkdel.

Den som är statslös och som har fått flyktningförklaring eller resedokument av en svensk myndighet ska inte erlägga någon avgift för att delta i medborgarskapsprovet.

Avgiften för att göra provet ska regleras i förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap.

Bedömning: Anmälan till och betalning av anmälningsavgiften för medborgarskapsprovet bör ske via en webbportal. På webbportalen ska det finnas elektroniska anmälningsformulär och möjlighet att begära anpassning för genomförandet av provet. Webbportalen bör också innehålla instruktioner om hur provet går till, exempel på hur provet ser ut och exempelfrågor.

Språk- och samhällskunskapsprov i andra länder kostar pengar att genomföra. I Norge och Österrike varierar avgiften beroende på vilken kommun eller vilket område som individen bor i. Avgiften i bl.a. Danmark och Förenade kungariket är däremot fastställd till en viss summa per prov.

Avgiften för att göra Tisusprovet i Sverige är 1 800 kronor och Folkuniversitetets Swedex-prov kostar mellan 2 500 och 2 700 kronor att göra. Avgifterna för högskoleprovet och även kunskapsprovet för körkort är lägre. Högskoleprovet kostar 450 kronor att göra och kunskapsprovet för körkortsbehörighet B (personbil) ligger på 325 kronor om provet sker före kl. 18.00 och 400 kronor om provet genomförs på kvällstid eller helg. Högskoleprovet finansieras av anmälningsavgiften och det behövs 140 000–150 000 anmälda per år för att täcka kostnaderna för själva genomförandet. År 2019 anmälde

sig 120 000 till högskoleprovet.⁶ Avgiften för provet tas in av Universitets- och högskolerådet på uppdrag av de genomförande universiteten och högskolorna.

Kostnaderna för att bygga upp och genomföra provet i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap åren 2021–2028 kommer enligt vad som framgår av konsekvensavsnittet (kapitel 16) att uppgå till nästan 400 miljoner kronor. Deltagarantalet per år uppskattas som framgår ovan till 18 000 personer i svenska och 34 500 personer i samhällskunskap. Om kostnaderna för hela genomförandet ska täckas av anmälningsavgiften innebär det att avgiften kommer att behöva uppgå till flera tusen kronor per provdeltagare och tillfälle. Utredningen anser att en hög avgift kan komma att hindra människor med sämre ekonomiska förutsättningar från att genomföra provet och eventuellt utestänga dem från medborgarskap på kort eller lång sikt. Det är inte heller rimligt att fördela hela kostnaden för att bygga upp systemet på dem som gör provet det eller de första åren.

Ett rimligare och lämpligare sätt att fördela kostnaderna är enligt utredningens uppfattning att utgå från den uppskattade årliga kostnaden för provets genomförande och fördela den på det uppskattade antalet provdeltagare per år. Det är också rimligt att kostnaden för provet i samhällskunskap ligger på ungefär samma nivå som högskoleprovet, även om kostnaden för kunskapsprovet för körkort också kan ge viss ledning när det gäller kostnaden för provet i samhällskunskap eftersom de föreslås ha ett liknande upplägg (digitalt, flervalfrågor) och kunna automaträttas. Provet i svenska kommer att bestå av flera delar och uppskattas behöva kräva mer insatser i såväl förarbete som genomförande, bl.a. eftersom rättningen innehåller flera och större inslag av bedömning. Kostnaden för det provet uppskattas därför vara högre. Mot bakgrund av vad som nu sagts föreslår utredningen att avgiften för den som vill delta i medborgarskapsprovet i svenska och i samhällskunskap ska vara 2 000 respektive 500 kronor. Avgiften ska erläggas i samband med anmälan till respektive delprov. Mot bakgrund av utredningens förslag i avsnitt 12.5 nedan om att det ska vara möjligt att endast genomföra en språkdel i svensksprovet om man tidigare fått godkänt i minst en språkdel föreslås också att kostnaden för att göra endast någon av språkdelarna

⁶ Universitets- och högskolerådet (2020). *Högskoleprovets intäkter och kostnader 2019*. Rapport 2020:4., s. 6.

läsa, skriva, tala och höra i svenska ska vara 500 kronor per del. För tydlighets skull bör framhållas att ingen särskild avgift föreslås tas ut för handläggningen av en begäran om anpassning i samband med genomförandet av provet. Kostnaderna kopplade till detta får täckas av avgiften för provet.

Utredningens avgiftsförslag grundar sig på att staten går in och står för en del av de årliga kostnaderna. Om det inte är möjligt kommer kostnaden för den enskilde att behöva höjas, vilket enligt utredningens uppfattning inte är önskvärt då det riskerar att leda till utestängande från prov och i förlängningen medborgarskap.

Som alternativ till medborgarskapsprovet går det att visa sin kunskap på olika sätt som inte kostar pengar, t.ex. genom sfi. Sfi kostar dock i tid och engagemang. Ett sätt att möjligen visa kunskap på ett mindre kostsamt sätt och på kortare tid är att göra en prövning i sfi. En prövning kostar 500 kronor och testar en persons kunskaper i förhållande till hela den kurs som individen väljer att göra prövningen i. För medborgarskap ska krävas godkänt betyg i sfi kurs D. Det är därför möjligt att det kommer att ske en ökning av antalet prövningar inom sfi kurs D om kravet på kunskaper för medborgarskap aktualiseras. Enligt uppgifter till utredningen krävs det förhållandevis mycket av individen för att nå godkänt betyg genom prövning, möjligheten finns dock.

Enligt 11 § tredje stycket medborgarskapsförordningen (2001:218) tas ingen avgift ut för anmälan eller ansökan om medborgarskap av den som är statslös och som har fått flyktingförklaring eller resedokument av en svensk myndighet. Bestämmelserna grundar sig på konventionsrättsliga åtaganden. I artikel 32 i Förenta Nationernas konvention angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54) anges nämligen att en

Fördragsslutande stat skall så mycket som möjligt underlätta statslösa personers införlivande med samhället och deras naturalisation. Särskilt skall fördragsslutande stat bemöda sig om att påskynda naturalisationsförfarandet och att så mycket som möjligt nedbringa avgifterna och kostnaderna för detta.

I samma anda uttalas i artikel 6.4 g i Europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20) att varje konventionsstat ska underlätta förvärv av medborgarskap för statslösa personer och personer som är erkända som flyktingar och som har legalt och varaktigt hemvist inom statens territorium. Mot bakgrund av vad som nu sagts och med be-

aktande av att statslösa flyktingar inte betalar någon avgift för en ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap föreslås att dessa personer inte heller ska betala någon avgift för att genomföra medborgarskapsprovet.

När det gäller den faktiska placeringen av avgiftsbestämmelserna har utredningen övervägt att införa bestämmelser om avgiften för provet i medborgarskapsförordningen eftersom den innehåller bestämmelser om kostnader för medborgarskap. En sådan lösning skulle innebära att alla kostnader som har en koppling till medborgarskap hålls samman i en författning. Medborgarskapsprovet föreslås emellertid regleras i en egen författning. Provet kommer också att genomföras före en ansökan eller anmälan om medborgarskap. Utredningen anser därför att det är bättre att föra in bestämmelser om provavgifter i den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap.

Anmälan till provet görs förslagsvis via en webbportal som UHR tillhandahåller. Anmälningarna vidarebefordras sedan lämpligen till respektive ansvarigt lärosäte på liknande sätt som anmälan till högskoleprovet. På webbportalen bör det finnas elektroniska anmälningsskyltar, möjlighet att betala avgiften för provet och att ge in en begäran om anpassning. Det är också lämpligt att webbsidan innehåller instruktioner om hur provet går till, liksom exempel på hur provet ser ut och exempelfrågor. Utredningen föreställer sig också att webbportalen ska innehålla information om kravet på kunskaper för medborgarskap, vilka olika sätt som finns att visa kunskaper på och hur man kan styrka sina kunskaper – uppgifter som även Migrationsverket bör kunna tillhandahålla.

12.3 Identitetskontroll vid provets genomförande

Förslag: Medborgarskapsprov ska endast få genomföras av den vars identitet har fastställts. För att fastställa identiteten ska provdeltagaren kunna visa upp en giltig och godtagbar identitetshandling.

Universitets- och högskolerådet ska kunna meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap.

För att säkerställa att det är den person som anmält sig till medborgarskapsprovet som genomför det och för att minska risken för fusk måste det enligt utredningens uppfattning göras en kontroll av varje provdeltagares identitet i samband med genomförandet av provet. Att risken för fusk minimeras är extra viktigt i nu aktuella fall då ett godkänt provresultat på medborgarskapsprovet läggs till grund för medborgarskap och medborgarskap inte kan återkallas, även om det har meddelats på falska grunder (jfr 2 kap. 7 § regeringsformen). I likhet med vad som gäller vid högskoleprovet och kunskapsprovet för körkort föreslås därför att prov endast ska få genomföras av den vars identitet har fastställts. Värt att notera i sammanhanget är att den omständigheten att identiteten har fastställts inte innebär att den är styrkt på det sätt som krävs enligt 11 § medborgarskapslagen.

Som utgångspunkt bör det ställas krav på att identiteten ska kunna fastställas genom uppvisande av en godtagbar och giltig identitetshandling. Bestämmelser motsvarande vad som nu sagts föreslås därför tas in i den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap. Godtagbara identitetshandlingar bör på samma sätt som vid genomförandet av kunskapsprov för körkort t.ex. kunna vara SIS-märkta företagskort, tjänstekort eller identitetskort, svenska nationella identitetskort eller identitetskort utfärdade av Skatteverket, svenska körkort och EU-pass. För utländska medborgare utan svenskt personnummer skulle även utländska pass kunna användas som legitimation om passet är tydligt, inplastat och identitetshandlingen har text på engelska, franska eller spanska (jfr 35 § Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet, UHRFS 2015:3). Antalet personer som vill göra medborgarskapsprovet och inte har svenskt personnummer får emellertid antas vara ytterst få, varför en sådan reglering måhända inte fyller någon funktion. Bestämmelser om vilka identitetshandlingar som ska godtas till styrkande av identiteten bedöms behöva vara förhållandevis detaljerade varför det bör överlämnas till UHR att i egenskap av samordnande myndighet meddela sådana föreskrifter (jfr Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förarprov, gemensamma bestämmelser, TSFS 2012:41). En bestämmelse som bemyndigar UHR att meddela ytterligare föreskrifter för tillämpningen av den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och grundläggande samhällskunskap föreslås därför i den förordningen.

I sammanhanget kan nämnas att den som har uppehållstillstånd i Sverige erhåller ett uppehållstillståndskort från Migrationsverket. Uppehållstillståndskortet kan inte användas som legitimation, men den som inte har någon annan giltig identitetshandling kan ansöka om identitetskort hos Skatteverket och styrka sin identitet genom att låta Skatteverket kontrollera uppgifterna om denne i ansökan om identitetskort med de motsvarande uppgifter som finns om denne hos Migrationsverket. Skatteverket jämför då namn, foto, underskrift, längd, resehandling samt uppehållstillståndskortet.⁷ Kortet är försett med ett datachip som innehåller fingeravtryck och foto och det utgör ett bevis på att personen har tillstånd att vistas i landet. Det framstår därför som mycket sannolikt att den absoluta majoriteten av personer som har permanent uppehållstillstånd i Sverige kommer att kunna visa upp en godtagbar identitetshandling i samband med genomförandet av provet. Det är ett antal personer med uppehållstillstånd som varje år ansöker om identitetskort. Enligt Skatteverket ansökte 69 256 personer med uppehållstillstånd om id-kort år 2019 och det fattades 256 avslagsbeslut. En av de vanligaste orsakerna till ett avslag på en id-kortsansökan är enligt myndigheten att den sökande inte kompletterar sin ansökan på begäran. Ytterligare en anledning att ansökningar inte prövas i sak är att den sökande inte visar att ansökningsavgiften har betalats.⁸ Närmare bestämmelser om id-kort finns i 3 § lagen (2015:899) om identitetskort för folkbokförda i Sverige. Bestämmelserna infördes år 2010 för att underlätta för personer som har fått uppehållstillstånd att få ett identitetskort.

⁷ Skatteverket (2020). *Information om styrkande av identitet*. www.skatteverket.se/privat/folkbokforing/idkort/villkorforattfaansokaomidkort/dusomharuppehallsstillstand.4.1a098b721295c544e1f800029116.html [2020-11-06].

⁸ Uppgifter från Skatteverket 2020-11-23.

12.4 Fusk

Förslag: Vid medborgarskapsprovet ska provdeltagaren skriftligen försäkra på heder och samvete att han eller hon kommer att lämna svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid provet.

Den som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov i svenska eller samhällskunskap ska utestängas från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för försöket. Beslut om utestängning ska fattas av Universitets- och högskolerådet.

Provdeltagare som inte följer bestämmelserna i 8, 9 eller 10 § förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap eller de anvisningar som ges i samband med genomförandet av provet ska, efter beslut av Universitets- och högskolerådet, inte få något resultat på medborgarskapsprovet.

Utredningen föreslår i avsnitt 7.6 att medborgarskapsprovet ska genomföras digitalt vilket möjliggör för att frågor och svarsalternativ presenteras i olika ordning och att risken för fusk därför kan antas minska något. Ett syfte med identitetskontroll vid provgenomförande som beskrivs i avsnittet ovan är också att minska risken för fusk och att det är någon annan än den som ger in anmälan eller ansökan om medborgarskap som har genomfört medborgarskapsprovet. Att det förekommer fusk vid genomförande av prov är inte en ny företeelse. Såväl vid kunskapsprovet för körkort som högskoleprovet finns exempel på att försök till fusk förekommit och förekommer. Det går således inte att bortse från att det finns en risk för fusk vid prov. Utredningen anser därför att det behöver finnas bestämmelser som reglerar vad som händer om någon blir påkommen med att fuska.

Enligt 7 kap. 21 § högskoleförordningen har UHR möjlighet att stänga av den person som använt otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försökt vilseleda vid högskoleprovet. Ett sådant beslut om avstängning gäller i två år från tidpunkten för försöket.⁹ Liknande bestämmelser om avstängning från undervisning på högskolorna finns i 10 kap. högskoleförordningen. Rekvisiten för att besluta om

⁹ Utredningen om fusk vid högskoleprovet (2019). *Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk* (SOU 2019:37). Stockholm.

avstängning från en högskola är desamma som vid högskoleprovet, dvs. användning av otillåtna hjälpmedel eller vilseledande vid provet. Ett beslut om avstängning resulterar i dessa fall i att studenten inte får delta i undervisning, prov eller annan verksamhet inom ramen för utbildningen vid högskolan. Beslutet kan avse en eller flera perioder, men sammanlagt högst sex månader och fattas av disciplinnämnden för högskolan i fråga (10 kap. 3 och 9 §§ högskoleförordningen). I sammanhanget kan noteras att den provdeltagare som bryter mot UHR:s föreskrifter för högskoleprovet, t.ex. reglerna om hjälpmedel eller om att teknisk utrustning ska vara avstängd och placerad på anvisad plats, kan bli utan resultat på det aktuella delprovet.¹⁰

Därtill har det införts en möjlighet till straffrättsliga sanktioner i syfte att motverka användningen av otillåtna hjälpmedel på högskoleprovet och annat vilseledande vid provet. Sedan provtillfället hösten 2016 ska alla provdeltagare efter varje provpass försäkra på heder och samvete att han eller hon har lämnat svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid högskoleprovet.¹¹ Om en provdeltagare i strid med sin försäkran ändå använder otillåtna hjälpmedel eller vilseleder på annat sätt anses denne ha lämnat osann uppgift vid provet vilket innebär att han eller hon kan dömas för osann försäkran (15 kap. 10 § brottsbalken). Straffet för osann försäkran är böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år. Den som främjar brottet, t.ex. genom att hjälpa en provdeltagare genom att tillhandahålla otillåtna hjälpmedel eller hjälpa till med svar på frågorna, kan dömas till anstiftan eller medhjälp till osann försäkran (23 kap. 4 § brottsbalken). Sedan kravet på försäkran infördes har ett antal personer dömts för osann försäkran.¹² Bestämmelserna om osann försäkran tillämpas också vid kunskapsprovet för körkort sedan den 1 mars 2020 (jfr 3 kap. 3 a § Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förarprov, gemensamma bestämmelser, TSFS 2012:41).

Enligt utredningens uppfattning bör det på samma sätt som när det gäller högskoleprovet och kunskapsprovet för körkort finnas

¹⁰ 40 § UHRFS 2015:3. *Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet*. Stockholm: Universitets- och högskolerådet.

¹¹ 35 a § UHRFS 2015:3. *Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet*. Stockholm: Universitets- och högskolerådet

¹² Se bl.a. Svea hovrätts dom den 21 januari 2020, mål nr B2351-1 och dom den 25 augusti 2020, mål nr B4226-20. Högsta domstolen har den 29 juni 2020 meddelat prövningstillstånd i ett mål om osann försäkran, grovt brott (mål nr B2855-20). Prövningstillstånd har meddelats i fråga om rubricering och påföljd.

möjlighet att stänga av den som fuskat eller försöker fuska vid medborgarskapsprovet. Fusk kan vara att man använder otillåtna hjälpmedel eller att man på annat sätt försöker vilseleda vid proven, t.ex. genom att uppge någon annan persons identitet. Vid vilseledande om identitet bör såväl den som genomfört eller försökt genomföra provet i en annan persons namn som den vars namn använts vid provgenomförandet kunna stängas av från att skriva provet under viss tid. Utredningen anser att den period om två år som används av UHR vid avstängning från högskoleprovet förefaller rimlig, då syftet är att avskräcka från fusk.

I linje med vad som nu sagts bör provdeltagaren i samband med genomförandet av provet åläggas att på heder och samvete försäkra att han eller hon kommer att lämna svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid provtillfället. Följden av ett sådant osant intygande bör på samma sätt som vid kunskapsprov för körkort och högskoleprovet kunna bli att personen som intygat kan komma att dömas för osant intygande enligt brottsbalken. En sådan ordning innebär också att den som redan är svensk medborgare och försöker genomföra medborgarskapsprovet åt någon annan löper risk att drabbas av en sanktion, vilket sannolikt kan verka avskräckande. Utöver vad som nu har sagts bör det också införas en bestämmelse om att ett provresultat ska kunna ogiltigförklaras om det framkommer att fusk på något sätt har förekommit, att en provdeltagares identitet inte har kunnat fastställas genom styrkande med en giltig och godtagbar identitetshandling eller att han eller hon inte har följt de anvisningar som ges i samband med genomförandet av provet. Detta för att minska risken för att en person beviljas medborgarskap på felaktiga grunder, då ett medborgarskap som ovan anges inte kan återkallas.

Beslut om utestängning och att en provdeltagare inte ska erhålla något provresultat under de ovan angivna omständigheterna fattas lämpligen av UHR. Fusk på provet kan uppmärksammas även under rättning om det t.ex. finns oregelbundenheter i svaren som systemet eller den som rättar reagerar på. Det är då inte det genomförande universitetet eller högskolan som noterar detta utan det lärosäte som rättar provet. Även i sådana fall bör det enligt utredningens uppfattning vara UHR som fattar beslut om utestängning eller om att provdeltagaren ska bli utan provresultat. Bestämmelser motsvarande vad som nu har sagts föreslås tas in i den nya förordningen om med-

borgarskapsprov i svenska och samhällskunskap. Utredningen förutser att det kan komma att behöva meddelas ordningsföreskrifter liksom föreskrifter om hur universiteten och högskolorna ska agera om det uppkommer misstankar om att brott har begåtts under provets genomförande (jfr 41 § Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet, UHRFS 2015:3). Stöd för UHR att få meddela sådana föreskrifter finns i den i avsnitt 12.3 föreslagna delegationsbestämmelsen. Någon ytterligare delegationsbestämmelse föreslås därför inte.

12.5 Rättning och resultat på medborgarskapsprovet

Förslag: Universitets- och högskolerådet ska besluta om resultatet på medborgarskapsprovet. Provresultatet ska anges var för sig för provdelen i svenska och provdelen i samhällskunskap. För provdelen i svenska ska resultatet anges för varje språkdel (läs- och hörförståelse samt skriftlig och muntlig färdighet).
Ett godkänt provresultat ska gälla obegränsat i tiden.

Kunskapsprov för körkort rättas digitalt. Det är Trafikverket som ansvarar för rättningen, på samma sätt som myndigheten på Transportstyrelsens uppdrag ansvarar för konstruktionen och genomförandet av provet. Hur många poäng som krävs för godkänt resultat framgår av Transportstyrelsens föreskrifter (se 3:15 Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förarprov, gemensamma bestämmelser, TSFS 2012:41).

När det gäller högskoleprovet framgår av 7 kap. 20 § andra stycket högskoleförordningen att UHR ska besluta om resultatet på provet. Uppdraget att rätta provet har emellertid getts till Umeå universitet som också har uppdraget att konstruera fyra av fem delprov.¹³ Det femte delprovet ELF (engelsk läsförståelse) konstrueras av Göteborgs universitet.

I kapitel 11 föreslås att Skolverket ska ansvara för att ta fram och kontinuerligt utveckla medborgarskapsprovet på samma sätt som UHR ansvarar för att ta fram högskoleprovet. Det föreslås vidare att

¹³ DTK (diagram, tabeller och kartor), LÄS (svensk läsförståelse), NOG (kvantitativa resonemang), MEK (meningskomplettering), KVA (kvantitativa jämförelser). Uppgifter från Universitets- och högskolerådet (2020). *Högskoleprovets intäkter och kostnader 2019*. Rapport 2020:4.

Skolverket ska ansvara för att rättning sker och för att bedömningskriterier och rättningsinstruktioner utvecklas för att kunna användas vid rättningen av medborgarskapsprovet. När det gäller själva konstruerandet av provet bedöms att Skolverket kan uppdra detta till ett eller flera lärosäten. Ett upplägg som känns igen från högskoleprovet, men också konstruktionen av de nationella proven i skolan. Skälen för det förslaget framgår av avsnitt 11.4. I samma kapitel uttalar utredningen att UHR ska ansvara för att besluta om resultat på medborgarskapsprovet. Ett av argumenten för det är att UHR kommer att ha det övergripande och samordnande ansvaret för medborgarskapsprovet. Ett annat argument för det är att UHR, till skillnad från Skolverket har erfarenhet av att ha ansvaret för att besluta om provresultat. Att UHR åläggs detta ansvar hindrar inte att det är Skolverket som ansvarar för rättningen och att Skolverket ger något eller några lärosäten i uppdrag att faktiskt rätta medborgarskapsprovet.

Eftersom det kommer att vara möjligt att göra endast en provdel av medborgarskapsprovet, t.ex. samhällskunskap för den som kan visa kunskap i svenska på annat sätt och vice versa, föreslås att provresultatet ska anges separat för respektive provdel. Utredningen föreslår även att resultatet för provdelen i svenska ska anges för varje språkdelen (läs- och hörförståelse samt skriftlig och muntlig färdighet). Detta för att göra det möjligt för den som uppnått ett godkänt resultat i minst en av språkdelen i svenska (läs- och hörförståelse samt skriftlig och muntlig färdighet) att göra om den eller de delar som personen inte fått godkänt i vid det eller de tillfällen som denne önskar. Bestämmelser motsvarande vad som nu sagts föreslås i den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap.

När det gäller giltigheten av ett godkänt provresultat bör det enligt utredningens uppfattning inte begränsas i tiden. Tisus- och Swedextest gäller i dag som ett intyg över kunskap obegränsat i tiden på samma sätt som ett betyg. Den person som inte använder sin svensk-kunskap regelbundet kan komma att försämrans i sin kunskap över tid. Det är emellertid inte ett tillräckligt starkt skäl för att tidsbegränsa provresultatet. Ett godkänt provresultat ska således inte villkoras eller begränsas i tid på något sätt. Bestämmelser av denna innebörd föreslås tas in i den nya förordningen.

12.6 Anpassning av medborgarskapsprovet

Förslag: Den som på grund av en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden kan visa att denne har behov av anpassning av medborgarskapsprovet ska kunna medges anpassning av provet efter ansökan.

En ansökan om anpassning ska ges in till Universitets- och högskolerådet i samband med att avgiften för provet betalas.

Genomförande universitet och högskolor ska besluta om anpassning av medborgarskapsprovet.

Inom såväl grund- och gymnasieskolan som universitet och högskola erbjuds stödåtgärder för att en individ ska nå kunskapsmålen under utbildningen. Sådana åtgärder benämns t.ex. anpassning, särskilt stöd, åtgärdsprogram, individuellt anpassat program, reducerat program och särskilt pedagogiskt stöd. Som exempel på när anpassning kan medges kan nämnas genomförande av högskoleprovet och kunskapsprovet för körkort.

Stödåtgärder inom utbildningsväsendet

Av skollagens bestämmelser om stöd och anpassning framgår bl.a. att en elev skyndsamt ska ges stöd i form av extra anpassningar inom ramen för den ordinarie undervisningen om det inom ramen för undervisningen inklusive resultatet på ett nationellt prov, eller efter uppgifter från skolpersonal, inklusive lärare, eller från en annan elev eller en elevs vårdnadshavare eller på annat sätt framkommer att det kan befaras att en elev inte kommer att nå de kunskapskrav som minst ska uppnås eller de kravnivåer som gäller (3 kap. 5 § skollagen [2010:800]). Om det finns särskilda skäl att anta att sådana anpassningar inte skulle vara tillräckliga ska rektorn se till att elevens behov av särskilt stöd skyndsamt utreds och att eleven ges särskilt stöd om det behövs (3 kap. 7 § skollagen). Insatsen särskilt stöd ges i stället för den undervisning eleven annars skulle ha deltagit i eller som komplement till denna.

Om det särskilda stödet för en elev i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan eller sameskolan inte i rimlig grad kan anpassas efter elevens behov och förutsättningar, kan eleven få anpassad studiegång

(3 kap. 12 § skollagen). I grundskolan, specialskolan och sameskolan ska den anpassade studiegången utformas så att eleven så långt som möjligt får förutsättningar att nå behörighet till gymnasieskolans nationella program. Anpassad studiegång ska så långt möjligt vara likvärdig med övrig utbildning i den aktuella skolformen.

Syftet med de olika typer av stöd som nu nämnts är att hjälpa elever att nå kunskapskraven eller kunskapsmålen. Beslut om särskilt stöd, åtgärdsprogram och anpassad studiegång fattas av rektor.

Svårigheter som kan ge rätt till anpassning av prov

I bl.a. grundskolan genomförs nationella prov i olika ämnen. Enligt 9 kap. 20 § skolförordningen (2011:185) ska alla elever delta i alla delar av proven. Rektor får dock besluta att en elev inte alls behöver delta i ett nationellt prov eller i någon eller några delar av ett sådant prov, om det finns särskilda skäl. För själva genomförandet tar Skolverket fram särskilda anvisningar om anpassning och stöd för varje särskilt prov. Som exempel på anpassningar vid nationella prov kan nämnas att provtiden kan förlängas, att provet delas upp på flera tillfällen och att texten förstoras eller trycks upp på ett färgat papper. Andra anpassningar kan vara att man använder ljudförstärkning eller att man får skriva provet på dator.

Vad sedan gäller studier på universitet och högskolor framgår av UHR:s hemsida att det på högskole- och universitetsnivå finns ett nationellt administrativt informationssystem för samordning av särskilt pedagogiskt stöd (NAIS). Systemet bygger på att en student som antingen redan är registrerad eller som har ansökt om att bli antagen till en högskole- eller universitetsutbildning kan göra en elektronisk ansökan om stöd på www.nais.uhr.se. Till styrkande av behovet av särskilt pedagogiskt stöd ska studenten ladda upp intyg och beskriva sin studiesituation. Efter ansökan blir studenten kontaktad av en samordnare som finns vid det lärosäte där studenten redan studerar eller har ansökt om att studera, för ett möte där studentens behov av stöd diskuteras. Därefter kan det fattas ett formellt beslut om stöd ska ges eller inte, eller så utfärdas ett intyg om en rekommendation om stöd som studenten kan ge till examinator eller kursföreståndare på den institution som studenten studerar vid eller vill bli antagen till. Vid examination är det sedan

examinatorn ensam eller i samråd med samordnaren som tar ställning till begäran om särskilt pedagogiskt stöd under examinationen.

Det stöd som kan vara aktuellt att erhålla genom NAIS kan tex. vara anteckningshjälp, en mentor eller en uppdelad tentamen.¹⁴ Examinationer kan anpassas på så sätt att studenten examineras enskilt i stället för i grupp. Ett annat sätt att anpassa examinationen är att studenten får sitta i en mindre grupp vid salstentamen eller att denne får använda dator med stödprogramvaror såsom talsyntes och rättstavningsprogram. En annan anpassning kan vara förlängd tid vid skriftlig examination.¹⁵ Därutöver finns exempel på att examinationen delas upp på flera tillfällen eller att examinationen sker muntligt i stället för skriftligt eller vice versa.¹⁶

När det gäller högskoleprov framgår det av www.studera.nu att alla som har behov av hjälpmedel på grund av en funktionsnedsättning i möjligaste mån också ska kunna skriva högskoleprovet på samma villkor som andra deltagare. Universitet och högskolor ska försöka göra det möjligt att utreda och anpassa provsituationen för personer med en funktionsnedsättning eller diabetes. Den som ska skriva högskoleprovet ombeds kontakta provanordnaren, dvs. det universitet eller den högskola som personen anmält sig till, senast sista dagen för anmälan till provet. En persons behov av anpassning måste styrkas med läkarintyg eller motsvarande senast sista anmälningsdagen och intyget behöver laddas upp på personens konto när anmälan görs.

Vilka faktiska anpassningar som erbjuds vid genomförandet av högskoleprovet framgår av 4–8 §§ UHRFS 2015:3. Av föreskrifterna framgår bl.a. att provdeltagare som har diagnosen specifik lässvårighet eller diagnosen blandad inlärningsstörning har rätt till förlängd skrivtid. Lässvårigheterna ska styrkas med ett utlåtande eller intyg

¹⁴ Se Universitets- och högskolerådet (2020). *Information om Nais – samordning av särskilt pedagogiskt stöd*. www.uhr.se/systemtjanster-for-larosaten/stodsystem-for-larosaten/nationellt-administrations--och-informationssystem-for-samordnare-nais/ [2020-11-15] och information om hur det går till på Stockholms universitet och Statens Lantbruksuniversitet: Stockholms universitet (2020). *Information om förutsättningarna för att studera med funktionsnedsättning*. www.su.se/utbildning/studera-vid-universitetet/studera-med-funktionsnedsattning [2020-11-15] och Statens Lantbruksuniversitet (SLU) (2020). *Information om förutsättningarna för att studera med funktionsnedsättning*. www.student.slu.se/studieservice/studiestod/funka/ansok-om-riktat-pedagogiskt-stod/ [2020-11-15].

¹⁵ Göteborgs universitet (2020). *Information om förutsättningarna för att studera med funktionsnedsättning*. www.studentportal.gu.se/handledning-och-stod/funktionsnedsattning/anpassad-examination;jsessionid=iwmwmsbfuitas5yi9x16d1p?skipSSOcheck=true&referer=https%3A%2F%2Fwww.google.se%2F [2020-11-04].

¹⁶ Uppsala universitet (2020). *Information om möjlighet till anpassad examination*. www.mp.uu.se/web/info/stod/tillganglighet/anpassad-examination [2020-11-15].

baserat på en fullständig utredning av provdeltagarens totala språkliga kompetens från årskurs fem eller senare. Utlåtandet eller intyget ska vara utfärdat av en legitimerad logoped som UHR har godkänt. Vidare har provdeltagare med dokumenterad svag synskada rätt till förlängd skrivtid och uppförstorat prov i formatet A3. Provdeltagaren har också rätt att ta med de synhjälpmedel som behövs till provlokalen. En provdeltagare med dokumenterad grav synskada har rätt att skriva ett speciellt framtaget högskoleprov i punktskrift och något som kallas för Daisy-format och att ta med sig anteckningshjälp. Synskador och behovet av anpassning ska styrkas med intyg från syncentral. Högskolan, eller Universitets- och högskolerådet i det fall högskoleprovet genomförs av Universitets- och högskolerådet, meddelar beslut om anpassning.¹⁷

För den som behöver anpassning vid kunskapsprov för körkort finns möjlighet att ansöka om detta hos Trafikverket. Det går t.ex. att ansöka om att få göra kunskapsprovet muntligt eller med förlängd provtid. Sådana anpassningar kan passa den som har svåra läs- och skrivsvårigheter, ADHD, ADD, autism eller Aspergers syndrom. Vid ett muntligt kunskapsprov läser provdeltagaren inte någon text utan får i stället svara utifrån en muntlig fråga eller en bild. Ett kunskapsprov med förlängd provtid innebär att provtiden utökas med 50 procent. Vid en anpassning i form av förlängd provtid kan provdeltagaren också lyssna på provet på svenska. En ansökan om anpassning av kunskapsprov ska innehålla ett resultat från tester av hur fort och säkert personen läser och en sammanfattande bedömning och en självvärdering. Den sammanfattande bedömningen ska tydligt beskriva varför personen inte kan göra kunskapsprovet skriftligt inom ordinarie tid och varför han/hon behöver göra provet som muntligt prov. Om den sökande har genomgått en utredning och fått ett utlåtande eller intyg som tydligt beskriver varför provet bör anpassas, kan det i stället bifogas. För den som är eller har varit inskriven i särskola behöver inte testresultatet finnas med i ansökan. Ett beslut om muntligt kunskapsprov gäller i fem år.¹⁸

¹⁷ UHRFS 2015:3. *Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet*. Stockholm: Universitets- och högskolerådet.

¹⁸ 3 kap. 4–6 och 10–12 §§ TSFS 2012:41. *Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förarprov, gemensamma bestämmelser*. Norrköping: Transportstyrelsen. Trafikverket (2020). *Information om körkort och körkortsprov*. www.trafikverket.se/korkort/korkortsprov [2020-11-06].

När det gäller lämpliga anpassningsåtgärder har Specialpedagogiska skolmyndigheten utfärdat rekommendationer och förslag på vilka anpassningar som kan behövas i provsituationer i skolan utifrån olika funktionsnedsättningar.¹⁹ Några av de funktionsnedsättningar som nämns där anpassning kan behövas är synnedsättning, blindhet, hörselnedsättning, dövblindhet, dyslexi och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar (NPF). Vidare uttalas att för den som t.ex. har en synnedsättning kan det behövas förstoring av text och den som har dyslexi kan behöva förlängd provtid eller ges möjlighet att ta en paus under provet. Det framhålls också att det är stora individuella skillnader mellan de som har neuropsykiatriska funktionsnedsättningar och att det t.ex. är stor skillnad i anpassningsbehov mellan en person som har ADHD eller autism, eller både och. Elever med svårigheter inom NPF har dessutom också ofta svårigheter inom andra områden såsom språksvårigheter, dyslexi etc. som man också måste ta hänsyn till.

Möjligheter till anpassning vid genomförandet av medborgarskapsprovet

Gemensamt för det som nämns ovan om stödåtgärder inom olika skolformer/utbildningsområden och provsituationer är att begreppet ”anpassning” tycks användas för att beskriva en individs behov av stöd för att uppnå vissa kunskaper (kunskapskrav eller kunskapsmål), genomföra en utbildning eller ett prov på i princip samma villkor som alla andra som inte har ett sådant behov. Individen genomför således alla moment av utbildningen eller provet, men med individuellt anpassat stöd. Anpassning kan således sägas aktualiseras när en individ har kunskapsförmåga, men då han eller hon behöver stöd/anpassning för att ges möjlighet att nå eller visa kunskap. Orsaken till att individen behöver stöd/anpassning synes genomgående vara en funktionsnedsättning. Med funktionsnedsättning förstås att den fysiska, psykiska eller intellektuella funktionsförmågan är nedsatt, oberoende av orsak (medfödd eller förvärvad skada). Skillnaden mellan anpassning och det som kallas dispens och som behandlas i kapitel 9 är att vid anpassning har individen förmåga att visa kunskap men behöver stöd för att kunna göra det, medan dispens blir aktuell när

¹⁹ Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020). *Specialpedagogiska anpassningar för tillgängliga prov - Rekommendationer och förslag från sakkunniga inom Specialpedagogiska skolmyndigheten*. www.spsm.se/contentassets/4e49097fc5b94ac0b4d2a9465731136b/anpassningar-vid-prov.pdf.

individen saknar förmåga att visa kunskap eller då denne har en sådan kraftigt nedsatt förmåga att det inte är rimligt att kräva att han eller hon ska visa kunskaper.

Enligt utredningens uppfattning bör medborgarskapsprovet på samma sätt som andra prov kunna anpassas för den som kan visa att han eller hon har behov av stöd för att visa kunskap, under förutsättning att den typ av anpassning som individen behöver erbjuds. Behovet av stöd bör grundas på en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden som inte är av övergående natur. För att underlätta för såväl genomförande myndigheter som för potentiella provdeltagare är det enligt utredningen rimligt att på samma sätt som vid genomförandet av de prov som nämns ovan i möjligaste mån klargöra vilka funktionsnedsättningar som ska kunna leda till anpassning av medborgarskapsprovet, vilka anpassningar som finns tillgängliga och hur behovet av anpassning ska styrkas. Vilka anpassningar som exakt ska kunna göras är dock beroende av hur medborgarskapsprovet utformas, varför det är svårt att i detta betänkande eller i förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap uttryckligen och uttömmande ange vilka anpassningar som ska erbjudas vid genomförandet av provet. Det får därför överlåtas till den samordnande myndigheten att i föreskriftsform bl.a. precisera vilka anpassningar som ska erbjudas (se nedan). När anpassning görs är det dock viktigt att provet fortfarande prövar de kunskaper och förmågor som det är avsett att pröva. Utredningen vill i sammanhanget framhålla följande.

Som typexempel på anpassningar som genomgående erbjuds inom utbildningsområdet kan nämnas att ADHD och inlärningsstörningar kan resultera i att individen får längre tid på sig vid genomförandet av ett prov, att denne får ta rast under provets genomförande eller får sitta enskilt i ett rum eller en sal. För den med synnedsättning kan anpassning innebära att provtexten förstoras upp eller skrivs i färg. Detta ska kunna gälla även vid genomförandet av medborgarskapsprovet. Ytterligare andra funktionsnedsättningar som rimligen bör kunna leda till anpassning av medborgarskapsprovet är dyslexi (svårigheter att läsa och skriva inom ordinarie provtid) och neuropsykiatriska funktionsnedsättningar. Rent allmänt bör anpassningar också kunna erbjudas i form av att provtiden förlängs, att provet genomförs muntligt i stället för skriftligt eller att en text både kan läsas och lyssnas på beroende på individens funk-

tionsnedsättning och behov och det provet ska testa. Även en funktionsnedsättning eller personliga förhållanden som gör att en individ har stora svårigheter att hantera en dator bör kunna leda till anpassning såsom att provet genomförs på papper i stället för på dator.

För den som trots de anpassningsmöjligheter som kommer att erbjudas inte alls har förmåga att i t.ex. en språkdel i svenska nå godkänt resultat eller genomföra språkdelen i fråga, finns möjlighet att begära dispens från kravet på kunskaper i samband med ansökan eller anmälan om medborgarskap (se ovan om dispens och avsnitt 9.2). I detta sammanhang noteras att den som har en hel eller mycket allvarlig synnedsättning sannolikt inte har förmåga att läsa och skriva en text på svenska. Däremot skulle vederbörande möjligen kunna visa sin läs- och skrivförmåga om provet erbjuds i blindskrift. På liknande sätt har den som är döv eller har en grav hörselnedsättning sannolikt inte förmåga att genomföra en hörförståelse på svenska, men kan kanske visa sin förmåga att kommunicera genom samtal med en teckenspråkstolk. Då svenska för invandrare erbjuds för såväl blinda som döva anser utredningen att detta bör gälla även medborgarskapsprovet. I annat fall skulle den som är blind eller den som är döv och som inte har genomgått eller inte har godkänt betyg från sfi kurs D per automatik behöva ansöka om och medges dispens från kravet på kunskaper, vilket inte är rättvist. Utredningen anser därför att det ska finnas särskilda medborgarskapsprov för t.ex. blinda.

Mot bakgrund av vad som nu sagts föreslår utredningen att UHR i samråd med t.ex. provkonstruktörer, Skolverket, Försäkringskassan, Specialpedagogiska skolmyndigheten och andra institutioner med kunskap och erfarenheter av betydelse i nu aktuella avseenden ska slå fast vilka funktionsnedsättningar som ska leda till vilka anpassningar och vilka anpassningar som ska kunna erbjudas vid genomförandet av medborgarskapsprovet och organisera förfarandet utifrån det. Med beaktande av vad som ovan anges föreställer sig utredningen att det kan finnas vissa funktionsnedsättningar som typiskt sett alltid anpassas på visst sätt om det finns underlag som styrker behovet av anpassning (jfr 4–7 §§ UHRFS 2015:3). UHR torde därför i föreskriftsform kunna ange vissa funktionsnedsättningar som kan resultera i en viss specifik anpassning av provet, hur funktionsnedsättningen och behovet ska styrkas och på vilket sätt anpassning kommer att ske. Sådana preciserade föreskrifter finns t.ex. i 4–8 §§ UHRFS 2015:3. Rent generellt behöver det emellertid finnas en allmän

bestämmelse om möjlighet till anpassning för den vars funktionsnedsättning eller personliga förhållanden inte preciseras i föreskrifter, men som har ett behov av anpassning för att genomföra provet och där sådan anpassning erbjuds. En sådan bestämmelse föreslås därför införas i den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap. Förslaget i avsnitt 12.3 om att UHR ska kunna meddela de föreskrifter som behövs för tillämpningen av den nya förordningen omfattar även eventuella föreskrifter som myndigheten anser behöver meddelas om anpassning. Någon ytterligare delegationsbestämmelse föreslås därför inte.

Som framgår av avsnitt 12.6 ska en begäran om anpassning vid genomförandet av medborgarskapsprovet ges in senast i samband med anmälan till provet och erläggandet av anmälningsavgiften. Anmälan ska ske via en webbportal som UHR ansvarar för. UHR föreslås vidarebefordra ansökan till det lärosäte som ansvarar för genomförandet för beslut om anpassning. Detta för att nyttja att lärosätena sedan innan har kompetens att besluta om anpassning av både högskoleprov och egna examinationer.

Till begäran ska provdeltagaren bifoga det underlag som stödjer dennes behov av anpassning. Många kommer sannolikt att ge in läkarintyg eller liknande till stöd för sin ansökan, medan andra kan ha genomgått en utredning och fått ett utlåtande eller intyg som tydligt beskriver hur dennes funktionsnedsättning påverkar inlärandet eller vardagen. Den som har dyslexi kan ha ett intyg från speciallärare, specialpedagog, logoped eller annan specialist inom området. Den som är allvarligt hörsel- eller talskadad kan tänkas ha liknande intyg. Det kan också vara så att en sfi-skola, arbetsförmedlare eller arbetsgivare som har eller har haft kontakt med en person över längre tid sedan tidigare har tillhandahållit den som begär anpassning något underlag som stödjer personens uppfattning om att denne har behov av anpassning. Sådana handlingar kan självklart också ges in tillsammans med t.ex. läkarintyg. Det viktigaste är att underlaget som ges in till stöd för begäran tydligt beskriver varför personen inte bedöms kunna genomföra provet på vanligt sätt på grund av funktionsnedsättningen.

Ansökningsavgiften ska inte kunna återfås om anpassning inte medges. Vad gäller möjligheter att få ett beslut att inte medge anpassning prövat i domstol, se avsnitt 14.1.

13 Personuppgiftsbehandling och sekretess

I detta kapitel redogör utredningen för förhållandet mellan förslagen i detta betänkande och EU:s dataskyddsförordning och det lämnas förslag på bestämmelser i förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap för att reglera universitets, högskolors samt Universitets- och högskolerådets personuppgiftsbehandling i samband med anordnande och genomförande av medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap. I kapitlet finns också ett resonemang om hur offentlighets- och sekretesslagens bestämmelser om sekretess för kunskapsprov förhåller sig till medborgarskapsprovet. Slutligen presenteras sekretessbestämmelser som kan skydda uppgifter om enskilds hälsotillstånd vid handläggning av en begäran om anpassning liksom vid handläggning av dispens.

13.1 Personuppgiftsbehandling med anledning av förslagen i betänkandet

13.1.1 Personuppgiftsbehandlingen omfattas av EU:s dataskyddsförordning

Bedömning: Den behandling av personuppgifter som förslagen i detta betänkande ger upphov till omfattas av EU:s dataskyddsförordning.

I kapitel 6 lämnas förslag på att det i medborgarskapslagen ska tas in bestämmelser som innebär att kunskaper i svenska och samhällskunskap ska vara ett krav för svenskt medborgarskap. Kunskaperna i svenska och samhällskunskap ska kunna visas genom godkänt resul-

tat på ett prov eller på annat sätt. I kapitel 7 lämnas förslag på hur ett system med prov i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap ska se ut. Det övergripande och samordnande ansvaret för medborgarskapsprovet föreslås i avsnitt 11.4 läggas på Universitets- och högskolerådet (UHR) medan ansvaret för att genomföra provet föreslås läggas på universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434). Själva handläggningen av anmälningar och ansökningar om medborgarskap kommer precis som i dag att hanteras av Migrationsverket och vissa länsstyrelser.

Förslaget på kunskapskrav i medborgarskapslagen innebär att det kommer att krävas kunskaper i svenska och samhällskunskap för att kunna beviljas medborgarskap, dvs. kriterierna för att få svenskt medborgarskap utökas. Kontroll av att kriterierna är uppfyllda kommer, på samma sätt som i dag, att göras av Migrationsverket i samband med handläggningen av en ansökan eller en anmälan om svenskt medborgarskap. I en ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap förekommer uppgifter om namn, personnummer och adress, vilket är personuppgifter. Personuppgifter är enligt artikel 4.1 dataskyddsförordningen varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Med en identifierbar fysisk person förstås en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringssuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet. De nya kriterierna innebär således ingen ändring i det avseendet. Vad som är nytt är att det kommer att krävas bevis på att individen uppfyller de nya kriterierna, dvs. har de kunskaper som krävs. Bestämmelser om vilka underlag som ska godtas som bevis på individernas kunskaper i svenska och samhällskunskap föreslås i kapitel 6 meddelas i medborgarskapslagen. Förutom godkänt resultat på medborgarskapsprovet föreslås att godkänt betyg i svenska och samhällskunskap från olika skol- och utbildningsformer ska godtas. Sådana handlingar kommer bl.a. att innehålla uppgifter om namn och personnummer. Under handläggningen av en ansökan eller anmälan kan det också komma att göras en bedömning av om det finns särskilda skäl för att medge dispens från kravet på kunskaper för den som gett in underlag till stöd för det. Särskilda skäl för att medge dispens kan vara att individen har en funktionsnedsättning eller andra personliga

förhållanden av sådan omfattning och varaktighet att han eller hon inte rimligen kan visa sådana kunskaper (se kapitel 9). Även i detta avseende kommer det således att förekomma personuppgifter. Förslaget kommer därför att ge upphov till att personuppgifter behandlas av Migrationsverket och länsstyrelserna inom ramen för myndigheternas ärendehanteringssystem. Med behandling förstås enligt 4.2 dataskyddsförordningen en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring.

Personuppgifter kommer också att behöva behandlas av UHR inom ramen för systemet med prov i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Dels i samband med anmälan till provet då bl.a. namn, personnummer och kontaktuppgifter i form av t.ex. e-postadress och telefonnummer behöver anges av provdeltagarna, dels i samband med vissa provdeltagares begäran om att få göra medborgarskapsprovet med anpassning på grund av funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden. De nu nämnda uppgifterna kommer också att behöva behandlas av de lärosäten som ska förbereda inför provets genomförande och i vissa fall besluta om eventuell anpassning av provet. Därutöver kommer personuppgifter att behöva behandlas i samband med genomförandet och rättningen av provet och vid fastställande av provresultat. Genomförandet och rättningen av provet liksom fastställande av provresultat kommer att involvera UHR och olika lärosäten. UHR kommer också att ha ansvaret för att provresultaten inklusive provdeltagares namn och personnummer finns sparade i någon slags provresultatsarkiv. Utredningen förutser också att personuppgifter i form av bl.a. namn och personnummer kommer att behöva behandlas i fall om misstanke om fusk och vid beslut om utestängning. Det står således klart att förslaget kommer att innebära personuppgiftsbehandling för UHR och universitet och högskolor inom ramen för de ärende- och provsystem som kommer att användas vid anordnandet och genomförandet av medborgarskapsprovet.

Mot bakgrund av vad som sägs ovan konstateras att förslaget ger upphov till en sådan personuppgiftsbehandling som omfattas av EU:s

dataskyddsförordning. Dataskyddsförordningen är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer sedan den 25 maj 2018. Dataskyddsförordningen utgör den generella regleringen av personuppgiftsbehandling inom EU. Dataskyddsförordningen kompletteras i Sverige av bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Dataskyddslagen gäller vid behandling av personuppgifter som utförs inom ramen för verksamhet som bedrivs vid personuppgiftsansvarigas eller personuppgiftsbiträdens verksamhetsställen i Sverige (5 § första stycket dataskyddslagen). Med personuppgiftsansvarig avses en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter; om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt (artikel 4.2 dataskyddsförordningen). Lagen är emellertid subsidiär till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i registerförfattningar (jfr 6 § dataskyddslagen). Exempel på författningar som kompletterar såväl EU:s dataskyddsförordning som dataskyddslagen är utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30).

13.1.2 Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen

Bedömning: Det finns rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som förslagen i detta betänkande ger upphov till.

Dataskyddsregleringen bygger på att varje behandling av personuppgifter ska vila på en rättslig grund för att vara laglig/tillåten. Vilka de rättsliga grunderna är framgår av artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. Av artikeln framgår att personuppgiftsbehandlingen är laglig om den rättsliga grunden för den är någon av följande:

- a) Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål.
- b) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås.
- c) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.
- d) Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person.
- e) Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.
- f) Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

I förarbetena till dataskyddslagen uttalas att alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem (prop. 2017/18:105 s. 56 f.). Begreppet myndighetsutövning definieras i svensk rätt ofta som ”utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande i förhållande till enskilda” (jfr prop. 1971:30 s. 331 f., SOU 2017:39 s. 119 och Lagrådsremiss om Ny dataskyddslag s. 61).

Utredningen bedömer att den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter hos Migrationsverket och länsstyrelserna i samband med handläggningen av en ansökan eller en anmälan om svenskt medborgarskap är att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen). Samma rättsliga grund ligger också till grund för UHR:s samt lärosätenas behandling av personuppgifter vid anmälan till och förberedelserna inför medborgarskapsprovet, däri inkluderat handläggning av en begäran om anpassning vid provets genomförande. Även vid genomförandet och rättningen av medborgarskapsprovet aktualiseras enligt utredningens uppfattning den nu nämnda rättsliga grunden liksom vid beslut om provresultat och eventuella ärenden om utestängning från provet på grund av t.ex. fusk.

Utöver vad som nu sagts kan det argumenteras för att den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter hos Migrations-

verket, länsstyrelserna, UHR och lärosätena när det gäller kravet på kunskaper och därtill sammanhängande förslag är att individen har samtyckt till att dennes personuppgifter behandlas (artikel 6.1 a i EU:s dataskyddsförordning).

Med samtycke avses varje slag av frivillig, specifik, informerad och otvetydig viljeyttring, genom vilken den registrerade, antingen genom ett uttalande eller genom en entydig bekräftande handling, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne (artikel 4.11 i EU:s dataskyddsförordning). Samtycke kan lämnas genom en skriftlig, inklusive elektronisk, eller muntlig förklaring. Detta kan innebära att en ruta kryssas i vid besök på en internsida, genom val av inställningsalternativ för tjänster på informationssamhällets område eller genom någon annan förklaring eller något annat beteende som i sammanhanget tydligt visar att den registrerade godtar den avsedda behandlingen av sina personuppgifter (skäl 32 i EU:s dataskyddsförordning). En förklaring om samtycke som den personuppgiftsansvarige i förväg formulerat bör tillhandahållas i en begriplig och lätt tillgänglig form, med användning av ett klart och tydligt språk och utan oskäliga villkor. För att samtycket ska vara informerat bör den registrerade känna till åtminstone den personuppgiftsansvariges identitet och syftet med den behandling för vilken personuppgifterna är avsedda. Ett samtycke bör inte betraktas som frivilligt om den registrerade inte har någon genuin eller fri valmöjlighet eller inte utan problem kan vägra eller ta tillbaka sitt samtycke (skäl 42 i EU:s dataskyddsförordning). Samtycke bör inte heller utgöra giltig rättslig grund för behandling av personuppgifter i ett särskilt fall där det råder betydande ojämlikhet mellan den registrerade och den personuppgiftsansvarige, särskilt om den personuppgiftsansvarige är en offentlig myndighet och det därför är osannolikt att samtycket har lämnats frivilligt när det gäller alla förhållanden som denna särskilda situation omfattar (skäl 43 i EU:s dataskyddsförordning). Det finns ingen legaldefinition av begreppet myndighetsutövning i svensk rätt men enligt vad förarbetena till dataskyddslagen och vad som anges ovan karaktäriseras myndighetsutövning mot enskilda av beslut eller andra ensidiga åtgärder som ytterst är ett uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna (prop. 2017/18:105 s. 62).

I prop. 2017/18:218 s. 41 f. uttalas att artikel 29-gruppen har yttrat att samtycke i undantagsfall kan vara en giltig grund för stater när de behandlar personuppgifter.¹ Det bör göras en noggrann kontroll för att se om samtycket faktiskt är tillräckligt frivilligt. När den registeransvarige är en offentlig myndighet kommer den rättsliga grunden för att legitimera behandlingen av personuppgifter att vara fullgörandet av en rättslig förpliktelse eller utförandet av en uppgift av allmänt intresse snarare än samtycke (yttrande 15/2011 om definitionen av begreppet samtycke artikel 29-gruppen s. 13–14 och 16–17).² Möjligheten att använda samtycke som rättslig grund är därmed begränsad och aktualiseras främst inom områden som inte är offentligrättsligt reglerade.

Mot bakgrund av vad som nu sagts och med beaktande av att de nu nämnda myndigheternas personuppgiftsbehandling grundas på verksamheter av allmänt intresse respektive myndighetsutövning och/eller att det föreligger en rättslig förpliktelse anser utredningen att den rättsliga grunden samtycke inte ska tillämpas som grund för personuppgiftsbehandlingen inom ramen för provsystemet. Att det är frivilligt att ge in en anmälan eller ansökan om förvärv av medborgarskap liksom att anmäla sig till och genomföra medborgarskapsprov ändrar inte utredningens bedömning då det råder betydande ojämlikhet mellan individerna och myndigheterna.

13.1.3 Stöd för personuppgiftsbehandlingen vid anordnande och genomförande av medborgarskapsprovet

Förslag: Det ska införas bestämmelser om universitetens, högskolornas och Universitets- och högskolerådets personuppgiftsbehandling i den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap.

¹ Artikel 29-gruppen var EU:s oberoende rådgivande instans för dataskydd och skydd för privatlivet bestående av en företrädare för varje nationell tillsynsmyndighet i EU-medlemsstaterna, en företrädare för EU-kommissionen och den europeiske datatillsynsmannen. Gruppen arbetade fram till den 25 maj 2018 då dataskyddsförordningen trädde i kraft.

² Artikel 29-gruppen (2011). *Opinion 15/2011 on the definition of consent*. https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp187_en.pdf [2020-12-19].

Enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen ska den grund för behandlingen som avses i bl.a. artikel 6.1 e vara fastställd i unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt. I skäl 45 till EU:s dataskyddsförordning anges att förordningen inte medför något krav på en särskild lag för varje enskild behandling, utan att det kan räcka med en lag som grund för flera behandlingar som bygger på en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige eller om behandlingen krävs för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller om behandlingen utförs som ett led i myndighetsutövning. Av ordalydelsen i artikel 6.3 första stycket framgår att det som ska fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt är den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e. Det krävs således inte en reglering i unionsrätten eller i nationell rätt av den personuppgiftsbehandling som ska ske med stöd av dessa rättsliga grunder. Det som måste ha stöd i rättsordningen är i stället den rättsliga förpliktelsen respektive uppgiften av allmänt intresse eller rätten att utöva myndighet (prop. 2017/18:105 s. 49).

Utredningen föreslår i avsnitt 11.4 att UHR ska ha ett övergripande ansvar för medborgarskapsprovet vilket bl.a. innefattar ansvar för att ta emot anmälningar och besluta om provresultat och att samordna de inblandade myndigheternas arbete och insatser. I samma avsnitt föreslås att högskolor och universitet som omfattas av högskolelagen (1992:1434) ska ansvara för genomförandet av provet. Som en följd av förslaget om ansvarsfördelning föreslås i avsnitt 11.4 att de uppgifter som UHR ansvarar för enligt 1 § förordningen (2012:811) med instruktion för Universitets- och högskolerådet ska utökas till att omfatta också service och samordning av medborgarskapsprovet enligt medborgarskapsprovsförordningen. Högskolors och universitets verksamhet på utbildningsområdet styrs av bl.a. högskolelagen och högskoleförordningen, men också genom regleringsbrev.

Den rättsliga grunden för behandling av personuppgifter inom universitets- och högskolesektorn i samband med bl.a. anmälningar om studier, högskoleprovet, studieadministration och undervisning är fastställd i bl.a. högskolelagen, högskoleförordningen (1993:100) och förordningen (1993:1153) om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor (jfr SOU 2017:49 s. 191–195). Förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor innehåller bl.a. bestämmelser om registrering av uppgifter om studier inom utbildning på grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå vid statliga universitet och högskolor och registrering av uppgifter

om studie- och yrkesmeriter vid Universitet- och högskolerådet (1 § förordningen om redovisning av studier m.m. vid universitet och högskolor) och är av stor betydelse för universitetet- och högskolesektorns personuppgiftsbehandling. Ingen av de nu nämnda författningarna ger emellertid stöd för UHR:s eller lärosätenas personuppgiftsbehandling när det gäller medborgarskapsprovet.

Av 2 kap. 1 § och 2 § 1 dataskyddslagen framgår att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse, utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Enligt 2 kap. 2 § 2 dataskyddslagen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Genomförandet och administrationen av medborgarskapsprovet med det för- och efterarbete i form av bl.a. hantering av provdeltagares anmälningar, begäran om anpassning, rättning av prov, beslut om provresultat m.m. som det innebär, föreslås regleras i en ny förordning om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap och genom föreskrifter meddelade av UHR. Bestämmelserna grundar sig på de regler om kunskapskrav som föreslås införas i medborgarskapslagen (se avsnitt 6.1). Det går således att argumentera för att personuppgiftsbehandlingen är fastställd på det sätt som krävs enligt dataskyddsförordningen. Enligt utredningens uppfattning krävs det dock vissa materiella bestämmelser för att det ska vara tydligt och förutsebart vad ansvaret för anordnande och genomförande av medborgarskapsprov innebär, inte minst i personuppgiftshänseende. Utredningen föreslår därför att det i den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap ska tas in bestämmelser som reglerar personuppgiftsansvaret och viss personuppgiftsbehandling som de inblandade myndigheterna kommer behöva utföra. Utöver bestämmelser om personuppgiftsansvaret anser utredningen att det behöver föras in bestämmelser som reglerar ändamålet med personuppgiftsbehandlingen. Av bestämmelserna bör bl.a. framgå att universitet, högskolor och UHR ska få behandla personuppgifter om det behövs för att handlägga anmälningar till medborgarskapsprovet. De bör också kunna få behandla personuppgifter för genomförandet av med-

borgarskapsprovet, inkluderat t.ex. rättning av provet och beslut om provresultat. Vidare förutser utredningen att personuppgifter kommer att behandlas vid handläggningen av ärenden om utestängning från medborgarskapsprov, framställning av statistik och vid fullgörande av en rättslig skyldighet att registrera eller på annat sätt dokumentera en personuppgift.

Därtill bedömer utredningen att det också behöver föras in bestämmelser om att uppgifter får lämnas ut på medium för automatiserad behandling till Migrationsverket eller en högskola eller ett universitet som bistår Skolverket med rättning av medborgarskapsprov. Detta för att möjliggöra att t.ex. provresultat kan utbytas digitalt mellan myndigheterna. Bestämmelserna bör också omfatta utlämnande av uppgifter till en provdeltagare om uppgifterna rör honom eller henne själv.

Utredningen anser också att det bör föras in en bestämmelse om att UHR på begäran av Migrationsverket ska kunna lämna ut personuppgifter som förekommer vid handläggningen av anmälningar till medborgarskapsprovet, genomförandet och rättningen av provet samt vid beslut om medborgarskapsprovsresultat. Även personuppgifter som förekommer vid handläggningen av ett ärende om utestängning från medborgarskapsprov ska kunna lämnas ut till Migrationsverket på verkets begäran. Bestämmelserna bör vidare innefatta en möjlighet för UHR att på eget initiativ lämna ut de uppgifter som nu har nämnts. Mot bakgrund av vad som nu har sagt bedömer utredningen att universitetens, högskolornas och Universitets- och högskolerådets personuppgiftsbehandling i verksamhet med medborgarskapsprov är tillåten och fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.

13.1.4 Stöd för personuppgiftsbehandlingen vid handläggningen av medborgarskapsärenden

Bedömning: Utlänningsdatalagens bestämmelser om Migrationsverkets personuppgiftsbehandling i verksamhet om svenskt medborgarskap är tillämpliga vid verkets handläggning av det nya kunskapskravet på svenska och samhällskunskap. Någon ytterligare reglering behövs därför inte för att Migrationsverkets behandling av personuppgifter ska vara tillåten.

Lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning är tillämplig på länsstyrelsernas behandling av personuppgifter vid handläggning av det nya kunskapskravet på svenska och samhällskunskap. Någon ytterligare reglering behövs därför inte för att länsstyrelsernas behandling av personuppgifter ska vara tillåten.

Migrationsverkets uppdrag inom medborgarskapsområdet framgår bl.a. av 1 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket. I 2 § utlänningsdatalagen regleras Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas personuppgiftsbehandling inom vissa verksamheter. Av 2 § 6 utlänningsdatalagen framgår att lagen gäller vid personuppgiftsbehandling i verksamhet som rör svenskt medborgarskap. Enligt 11 § 1 utlänningsdatalagen, som är en ändamålsbestämmelse, får bl.a. Migrationsverket behandla personuppgifter för handläggning av sådana ärenden som anges i 2 §. Migrationsverkets behandling av uppgifter i medborgarskapsärenden är således tillåten enligt 2 § 6 och 11 § utlänningsdatalagen. Enligt förarbetena (prop. 2015/16:65 s. 107) avses med verksamhet som rör medborgarskap Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet enligt lagen om svenskt medborgarskap och medborgarskapsförordningen. Förslaget om utökade kriterier för svenskt medborgarskap föreslås regleras i medborgarskapslagen.

Den behandling av uppgifter som kommer att ske hos Migrationsverket med anledning av förslaget är således tillåten enligt de ovan angivna bestämmelserna i utlänningsdatalagen och fastställda i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. När det gäller behandling av personnummer finns i stället stöd för behandlingen i 3 kap. 10 § dataskyddslagen (jfr prop. 2017/18:254 s. 49 f.). Det finns således inte något behov av

ytterligare bestämmelser för att Migrationsverkets behandling av personuppgifter ska vara tillåten.

Som anges i avsnitt 13.1.3 så framgår det av 2 kap. 1 § och 2 § 1 dataskyddslagen att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Vidare får personuppgifter enligt 2 kap. 2 § 2 dataskyddslagen behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning. Länsstyrelsernas uppdrag inom medborgarskapsområdet framgår bl.a. av 22 § medborgarskapslagen och 3 § medborgarskapsförordningen (2001:218). Förslaget om utökade kriterier för svenskt medborgarskap föreslås regleras i medborgarskapslagen. Den behandling av uppgifter som kommer att ske hos länsstyrelserna med anledning av förslaget är således tillåten och fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. Några ytterligare bestämmelser behövs därför inte för att behandlingen ska vara tillåten.

13.1.5 Behandling av känsliga uppgifter

Bedömning: Utlänningsdatalagens bestämmelser om känsliga uppgifter är tillämpliga vid Migrationsverkets handläggning av dispens från det nya kunskapskravet i svenska och samhällskunskap.

Lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning är tillämplig på länsstyrelsernas, universitetens, högskolornas och Universitets- och högskolerådet behandling av känsliga personuppgifter.

Av artikel 9.1 i dataskyddsförordningen framgår att behandling av personuppgifter som avslöjar t.ex. ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter och uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning är förbjuden. För det fall det förekommer känsliga personuppgifter föreskrivs i artikel 9.2 g undantag från förbudet om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av t.ex. medlemsstaternas natio-

nella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

Känsliga personuppgifter bedöms förekomma i UHR:s och de genomförande universitetens och högskolornas verksamhet när provdeltagare begär att få genomföra medborgarskapsprovet med anpassning. Känsliga personuppgifter bedöms också komma att förekomma i enskilda fall i samband med Migrationsverkets handläggning av en ansökan eller anmälan om medborgarskap då individen begär dispens från kravet på kunskaper på grund av t.ex. funktionsnedsättning.

Bestämmelser om behandling av känsliga personuppgifter finns i 3 kap. 3 § dataskyddslagen. I bestämmelsens första och andra stycken anges att

Känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning

1. om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag,
2. om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller
3. i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Vid behandling som sker enbart med stöd av första stycket är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

Stöd för UHR och lärosätena att behandla känsliga personuppgifter vid t.ex. en begäran om anpassning i samband med anmälan till medborgarskapsprovet, vid rättning av eller beslut om resultat från medborgarskapsprovet eller handläggning av ett ärende om utestängning från medborgarskapsprov eller vid framställning av statistik finns enligt utredningens uppfattning i dataskyddslagen. Även länsstyrelsernas eventuella behandling av känsliga uppgifter finner stöd i dataskyddslagen. Några ytterligare bestämmelser för att möjliggöra för länsstyrelser, universitet, högskolor och UHR att hantera sådana personuppgifter bedöms därför inte behövas.

När det gäller Migrationsverket behandling av känsliga personuppgifter noteras att det av 14 § utlänningsdatalagen framgår att känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen

endast får behandlas för de ändamål som anges i 11 § 1–4 och 6 samt 13 § om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen. Av 11 § 1 och 2 § 6 utlänningsdatalagen framgår att personuppgifter får behandlas inom ramen för handläggning av ärenden om medborgarskap. Utifrån vad som nu sagts konstateras att Migrationsverket har stöd för att behandla känsliga personuppgifter vid sin handläggning av ärenden enligt medborgarskapslagen. Några ytterligare bestämmelser för att möjliggöra för Migrationsverket att hantera uppgifter om t.ex. hälsotillstånd behövs således inte.

13.1.6 Sammanfattning

Bedömning: Den behandling av personuppgifter som förslagen i detta betänkande ger upphov till är tillåten och förenlig med EU:s dataskyddsförordning.

Den behandling av personuppgifter som förslagen i detta betänkande ger upphov till behövs vid Migrationsverkets och länsstyrelsernas ärendehandläggning av medborgarskapsärenden och vid UHR:s och lärosätenas anordnande och genomförande av medborgarskapsprovet. Personuppgiftsbehandlingen som förslagen i detta betänkande ger upphov till är således tillåten och förenlig med EU:s dataskyddsförordning i och med de förslag som lämnas ovan.

13.2 Sekretess

13.2.1 Medborgarskapsprovet omfattas av befintliga bestämmelser om sekretess för kunskapsprov

Bedömning: Bestämmelserna om kunskapsprov och sekretess i offentlighets- och sekretesslagen är tillämpliga på medborgarskapsprovet i svenska och samhällskunskap. Några nya bestämmelser behövs därför inte.

För att medborgarskapsprovet ska kunna återanvändas är det av stor vikt att innehållet i provet inte röjs. Bestämmelser om sekretess för kunskapsprov finns i 17 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen

(2009:400) (OSL). Enligt bestämmelsen gäller sekretess för uppgift som ingår i eller utgör underlag för kunskapsprov eller psykologiskt prov under en myndighets överinseende, om det kan antas att syftet med provet motverkas om uppgiften röjs. Så som skaderekvisitet utformats är en förutsättning för hemlighållande av uppgifterna således att syftet med provet motverkas om de röjs (prop. 1979/80:2 del A s. 139). Standardiserade prov, dvs. prov som upprepas, har i praxis ansetts omfattas av sekretess så länge samma provhandlingar används. Högsta förvaltningsdomstolen har t.ex. ansett att det föreligger sekretess för den teoretiska delen av dåvarande Trafiksäkerhetsverkets förarprov (RÅ 1991 not. 20 och RÅ 1991 not. 21). Bestämmelsen används t.ex. för att skydda innehållet i nationella prov och högskoleprov. Med hänsyn till 17 kap. 4 § OSL och vad som nu sagts kan konstateras att de inblandade myndigheterna har möjlighet att vägra att lämna ut medborgarskapsprovet i syfte att återanvända det med stöd av befintliga bestämmelser. Några särskilda sekretessbestämmelser behöver således inte införas för att skydda innehållet i provet i fråga.

13.2.2 Sekretess vid handläggning av frågor om dispens i medborgarskapsärenden

Bedömning: Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om sekretess i ärende om svenskt medborgarskap för enskilda personliga förhållanden är tillämpliga vid handläggningen av en begäran om dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Några nya bestämmelser behövs därför inte.

Utredningen föreslår i kapitel 9 att det ska vara möjligt att under vissa omständigheter ge dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Dispens ska kunna medges om den som önskar förvärva medborgarskap på grund av särskilda skäl inte rimligen kan förväntas visa sådana kunskaper. Med begreppet särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden. Det ankommer på den som vill förvärva medborgarskap att ge in det eller de underlag som ger stöd för dennes uppfattning att det finns grund för att medge dispens. Då bl.a. funktionsnedsättning ska kunna utgöra grund för dispens kommer uppgifter om t.ex. hälsotillstånd

ofrånkomligen att ges in till och förekomma hos Migrationsverket och länsstyrelserna. Fråga är då om det finns några bestämmelser om sekretess som gäller för sådana uppgifter.

Av 37 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Uttrycket personliga förhållanden omfattar bl.a. enskilds hälsotillstånd (prop. 1979/80:2 s. 209).

Då bestämmelserna omfattar såväl ärenden om svenskt medborgarskap som personliga förhållanden såsom t.ex. hälsotillstånd konstateras att uppgifter om en enskilds funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden som utgångspunkt kommer att omfattas av sekretess, då bestämmelserna är utformade som att det råder en presumtion för sekretess. Det finns därför inte anledning att föreslå några ytterligare bestämmelser för att skydda sådana personliga uppgifter.

13.2.3 Sekretess för uppgifter om personliga förhållanden hos Universitets- och högskolerådet m.fl.

Bedömning: Bestämmelserna i 21 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen om sekretess till skydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden är tillämpliga vid anordnande och genomförande av medborgarskapsprovet. Några nya bestämmelser behövs därför inte.

I samband med en begäran om anpassning av medborgarskapsprovet kan uppgifter om t.ex. hälsotillstånd eller andra uppgifter av personlig natur komma att ges in till UHR samt genomförande universitet och högskolor.

Enligt 21 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgift som rör en enskilds hälsa eller sexualliv, såsom uppgifter om sjukdomar, missbruk, sexuell läggning, könsbyte, sexualbrott eller annan liknande uppgift, om det måste antas att den enskilde eller någon närstående till denne kommer att lida betydande men om uppgiften röjs. Av bestämmelsens andra stycke framgår att sekretessen inte gäller för uppgift som tas in i ett beslut.

Bestämmelsen är tillämplig oavsett i vilket myndighetssammanhang som uppgifterna i fråga förekommer. Sekretessen gäller med ett kvalificerat rakt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumtion för offentlighet. Skrivningen ”att det måste antas att ett utlämnande av en uppgift kommer att leda till betydande men” innebär att det föreligger en särskilt stark offentlighetspresumtion (jfr prop. 2005/06:161 s. 34 och 153) Exempel på uppgifter som kan omfattas av bestämmelsen är uppgifter om könsbyten, transsexualitet, HIV eller psykiska sjukdomar i vissa fall. Även mindre känsliga uppgifter än de som nämnts kan komma att sekretessbeläggas med stöd av bestämmelsen beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

Även om det föreligger en stark presumtion för offentlighet enligt bestämmelsen finns det enligt utredningens uppfattning inte anledning att föreslå ytterligare bestämmelser för att skydda personliga uppgifter som t.ex. förekommer i en begäran om anpassning (jfr 23 kap. 5 § OSL).

14 Överklagande och omprövning

I detta kapitel redogörs för möjligheterna för överklagande och omprövning kopplade till kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap samt disciplinärenden.

14.1 Ej medgiven anpassning av medborgarskapsprovet

Bedömning: Den ordning som finns för elever på grund- och gymnasieskolenivå och för universitet respektive högskola när det gäller överprövning av ej medgiven anpassning ska gälla också i fråga om ej medgiven anpassning av medborgarskapsprovet.

I kapitel 12 föreslås att det i den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap ska införas en möjlighet att ansöka om anpassning av medborgarskapsprovet för den som på grund av en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden kan visa att denne har behov av sådan anpassning. I avsnitt 11.4 föreslås att det är Universitets- och högskolerådet (UHR) som ska tilldelas det övergripande och samordnande ansvaret för medborgarskapsprovet och i avsnitt 12.6 föreslås att en ansökan om anpassning ska ges in till UHR i samband med att avgiften för medborgarskapsprovet betalas.

Även om utredningens förslag innebär att UHR också får ansvaret för att det finns ett fungerande system med möjlighet att begära och beviljas olika typer av anpassning, bedömer utredningen att den faktiska hanteringen av detta kan uppdras åt de universitet och högskolor som genomför provet. Beslut att inte bevilja begärd anpassning kommer således att fattas av de universitet och högskolor som genomför medborgarskapsprovet (jfr förslag i avsnitt 12.6).

Som framgår av kapitel 12 förekommer möjligheten att ansöka om och eventuellt beviljas anpassning i olika skolformer och i olika provsituationer. I vissa fall fattas ett beslut. I fråga om högskoleprovet är det t.ex. det universitet eller den högskola som genomför provet, eller UHR i det fall högskoleprovet genomförs av UHR, som meddelar beslut om anpassning.¹ I andra fall tycks det dock inte fattas några formella beslut utan snarare vara fråga om faktiskt handlande från en enskild lärare² eller examinator.³ Oavsett om det fattas ett formellt beslut eller inte tycks, med undantag för vad som gäller för körkortsprovet,⁴ möjligheterna att få ett avslag på en ansökan om anpassning överprövat enligt skollagen (2010:800) eller högskolelagen (1992:1434) eller någon av de relevanta förordningarna (t.ex. skolförordningen [2011:185] eller högskoleförordningen [1993:100]) vara begränsade.

Gällande beslut om avslag på en ansökan om anpassning av universitet eller högskola finns det emellertid en möjlighet till prövning enligt uttryckliga bestämmelser i diskrimineringslagen (se 4 kap. 18 § första stycket 2 jämförd med 1 kap. 4 § 3 diskrimineringslagen [2008:567]).

Motsvarande uttryckliga bestämmelser finns inte för beslut på grundskolenivå. Det finns dock exempel på fall som ändå prövats med diskrimineringslagen som grund. I dessa fall har skadeståndsanspråk riktats mot staten respektive mot skolkommuner baserat på att beslut om nekad anpassning vid nationella prov i årskurs 3 respektive årskurs 6, varit diskriminerande enligt dels Europakonventionen, dels enligt 2 kap. 5 § diskrimineringslagen. Justitiekanslern har i åtminstone fyra fall avslagit en sådan begäran om skadestånd mot staten. Vidare har skadeståndstalan mot skolkommuner väckts i åtminstone tre fall. Samtliga har överprövats i alla instanser upp till Högsta domstolen utan att den klagande har fått skadestånd.⁵

¹ UHRFS 2015:3. *Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet*. Stockholm: Universitets- och högskolerådet.

² Statens skolverk (2020). *Information om särskilt stöd, anpassning och åtgärdsprogram*. www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/extra-anpassningar-sarskilt-stod-och-atgardsprogram-i-skolan [2020-10-26].

³ Universitetskanslersämbetet (2020). *Rättssäker examination – en vägledning*, 4 uppl. file://regeringskansliet.se/Userdata/MAM0418A/Desktop/Vagledning-2020-01-16-rattssaker-examination.pdf [2020-10-26].

⁴ Se 3 kap. 4–6 och 10–12 §§ TSFS 2012:41. *Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förarprov, gemensamma bestämmelser*. Norrköping: Transportstyrelsen och www.trafikverket.se/korkort/korkortsprov [2020-10-26].

⁵ Se Statens skolverk (2020). *Information om anpassning vid nationella prov*. www.skolverket.se/innehall-a-o/landningssidor-a-o/anpassa-nationella-prov [2020-10-26].

Utredningen anser inte att det har framkommit skäl att införa någon annan ordning gällande avslag på ansökan om ett anpassat medborgarskapsprov än den redan gällande. Några särskilda bestämmelser om möjligheten att överklaga beslut om anpassning föreslås därför inte.

14.2 Överklagande av beslut om utestängning

Förslag: Ett beslut om utestängning från deltagande i medborgarskapsprovet enligt förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Den som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov i svenska eller samhällskunskap ska enligt 10 § i den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap kunna utestängas från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för försöket (se avsnitt 12.4). Beslutet föreslås fattas av UHR. Ett sådant beslut bör enligt utredningens uppfattning kunna överklagas.

Ärenden om medborgarskap överklagas till migrationsdomstol. Med hänsyn till vad som ska prövas finns det inte anledning att ett överklagande om utestängning ska prövas av migrationsdomstol. Det föreslås i stället att ett sådant beslut, liksom andra beslut om utestängning, prövas i allmän förvaltningsdomstol, dvs. i första instans av en förvaltningsrätt. En bestämmelse med den innebörden föreslås därför tas in i den föreslagna förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap. Prövningstillstånd föreslås också krävas vid överklagande till kammarrätten.

14.3 Överklagande av beslut om att inte få något resultat på medborgarskapsprovet

Förslag: Ett beslut enligt förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap om att inte erhålla något resultat på medborgarskapsprovet ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

I 11 § i den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap föreslås att en provdeltagare som inte följer bestämmelserna i 8, 9 eller 10 § eller de anvisningar som ges i samband med genomförandet av provet, ska kunna bli utan provresultat på medborgarskapsprovet (se avsnitt 12.4).

Bestämmelsen i 8 § medborgarskapsprovförordningen reglerar hur provdeltagarna ska styrka sin identitet vid genomförandet av provet. Enligt 9 § ska provdeltagaren vara skyldig att skriftligen försäkra på heder och samvete att han eller hon kommer att lämna svar utan att använda otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt vilseleda vid provet. I 10 § föreslås att den som genom användning av otillåtna hjälpmedel eller på annat sätt försöker vilseleda vid prov i svenska eller samhällskunskap ska kunna utestängas från deltagande i provet under en period av två år från tidpunkten för försöket (se avsnitt 12.4 och jfr 14.2).

Ett beslut om att en provdeltagare inte får ett provresultat föreslås fattas av UHR. Utredningen anser att, på samma sätt som ett beslut om utestängning, ska även ett beslut enligt 11 § vara möjligt att överklaga till allmän förvaltningsdomstol. En bestämmelse med den innebörden föreslås därför föras in i den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap. Prövningstillstånd föreslås också krävas vid överklagande till kammarrätten.

14.4 Överklagande och omprövning av underkänt resultat på ett medborgarskapsprov

Förslag: Ett beslut om underkänt resultat på ett prov i svenska eller samhällskunskap för svenskt medborgarskap ska inte kunna överklagas.

Bedömning: Ett beslut om underkänt resultat på ett prov i svenska eller samhällskunskap för svenskt medborgarskap kan rättas och omprövas med stöd av förvaltningslagen.

I kapitel 7 föreslås att provdelen i samhällskunskap ska göras på svenska på en språklig nivå för läsförståelse som motsvarar GERS-nivå B1 och vara på en grundläggande nivå. Det föreslås vidare att provdelen i samhällskunskap ska bygga på flervalfrågor och genomföras respektive rättas digitalt. När det gäller delprovet i svenska föreslås såväl läs- och hörförståelse som skriftlig och muntlig färdighet testas, men på olika nivåer. För läs- och hörförståelse ska det krävas en nivå motsvarande GERS-nivå B1 medan det för skriftlig och muntlig färdighet ska krävas en nivå motsvarande GERS-nivå A2. Det föreslås att provdelen i svenska som testar läs- och hörförståelse ska bygga på flervalfrågor och genomföras respektive rättas digitalt. Även den skriftliga färdigheten i svenska kan testas digitalt men bedöms behöva rättas manuellt och individuellt. Test av den muntliga färdigheten föreslås genomföras genom inläsning på ljudfil som får bedömas och värderas individuellt.

Som framgår av avsnitt 11.4 föreslås UHR tilldelas såväl det övergripande och samordnande ansvaret för medborgarskapsprovet som ansvaret för att fatta beslut om medborgarskapsprovets resultat. Det framgår emellertid att Statens skolverk (Skolverket) ska ansvara för att ta fram och kontinuerligt utveckla medborgarskapsprovet. Där framgår dock att Skolverket inte förväntas konstruera medborgarskapsprovet, utan kan antas, på motsvarande sätt som sker i dag, uppdra detta till något universitet eller högskola. Vidare förutses Skolverket ta fram bedömningskriterier och rättninginstruktioner i samråd med de som konstruerar provet. Skolverket ska också ansvara för att rättning sker.

Vid digital rättning blir provsvaren inte föremål för en persons bedömning av kunskaperna eftersom det dels endast kommer att finnas ett rätt svarsalternativ för varje fråga, dels är ett datasystem som kommer att kontrollera svaren mot ett facit och därefter producera färdiga provresultat. Något större utrymme för bedömning av kunskaperna i samhällskunskap respektive svenska vad gäller läs- och hörförståelse blir det således inte fråga om. De delar av provet i svenska som avser att testa den skriftliga respektive muntliga färdigheten bedöms däremot behöva rättas individuellt och medför därför ett väsentligt större inslag av bedömning. Även denna rättning ansvarar Skolverket för, även om den förutsätts ske hos det universitet eller den högskola som utvecklat provet. Resultaten skickas därefter till UHR som enligt avsnitt 12.4 föreslås få ansvar för att besluta om resultatet på medborgarskapsprovet. Den fråga som uppkommer då är om den som inte uppnått godkänt provresultat ska ha möjlighet att få UHR:s beslut om resultatet om- eller överprövat.

Inledningsvis kan det konstateras att provresultat och ämnes- eller kursbetyg inom skolväsendet inte kan överklagas (jfr 28 kap. 18 § skollagen). Däremot kan ett betyg som blivit felaktigt på grund av skrivfel och liknande förbiseende rättas, på samma sätt som att ändring av uppenbart oriktiga betyg också kan ske (3 kap. 19 och 20 §§ skollagen). Bestämmelserna om ändring på grund av att ett beslut är uppenbart oriktigt förutsätter att det tillkommit nya omständigheter eller att det finns någon annan anledning till ändring och att ändring kan ske snabbt och enkelt. Bestämmelserna grundar sig på 26 och 27 §§ i gamla förvaltningslagen (1986:223), vilka i huvudsak motsvarar 36 och 38 §§ första styckena nya förvaltningslagen (2017:900).⁶ Bestämmelserna om rättelse på grund av skrivfel eller förbiseende infördes i skollagen för att rättelse skulle kunna ske oavsett utbildningsform och oavsett om huvudmannen för skolan var en kommun, landsting, stat eller enskild (prop. 2009/10:165 s. 300). Ändring på grund av att beslutet är uppenbart oriktigt kan omfatta t.ex. den omständigheten att beslutet grundas på en felaktig bedömning.

På universitets- och högskoleområdet finns inte heller möjlighet att överklaga t.ex. provresultat eller betygsbeslut (jfr 12 kap. högskoleförordningen [1993:100]). Däremot finns möjlighet att med stöd

⁶ Prop. 2009/10:165, s. 300 och prop. 2017/18:180 s. 327 f. och 329 f.

av bestämmelserna i 36–38 §§ förvaltningslagen få ett betygbeslut ändrat genom s.k. omprövning (jfr 6 kap. 23 § högskoleförordningen). När det gäller högskoleprov finns exempel från praxis på att återtagande av resultat på högskoleprov på grund av misstänkt fusk kunnat överklagas med stöd av förvaltningslagen.⁷ Någon uttrycklig bestämmelse som ger rätt till överklagande i den situationen finns inte utan rätten att överklaga i det aktuella exemplet vilar på en argumentation om att beslutet om återtagande ansetts påverka provdeltagaren på ett inte obetydligt sätt och att det gått denne emot, vilket enligt förvaltningslagen medför att det finns en rätt att få en fråga överprövad.

Även om effekten av ett underkänt resultat på medborgarskapsprovet visserligen kan anses påverka en provdeltagare på ett inte obetydligt sätt anser utredningen att ett underkänt provresultat inte ska gå att överklaga. Detta föreslås regleras på så sätt att det i 18 § i den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap föreskrivs att andra beslut än de i paragrafen uppräknade och i avsnitt 14.2 och 14.3 föreslagna besluten inte får överklagas.

Med beaktande av vad som ovan angivits gäller provresultat och betyg inom skola, universitet och högskola och för andra kunskapsprov anser utredningen att det bör vara möjligt att begära att ett provresultat ändras eller omprövas om det visar sig ha förekommit skrivfel, räknefel eller om det blivit fel av något annat uppenbart förbiseende i enlighet med 36 § förvaltningslagen. Ändring ska även kunna ske med stöd av såväl 37 som 38 § förvaltningslagen. I 37 § förvaltningslagen regleras under vilka förutsättningar som en myndighet har en befogenhet att ändra ett beslut som den själv har fattat. En myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Det krävs inte att nya omständigheter har tillkommit som i det enskilda fallet motiverar ett nytt ställningstagande men det kan mycket väl vara nya omständigheter som leder till att myndigheten vill ändra ett beslut.⁸ I fråga om 38 § förvaltningslagen ska ändring ske om t.ex. ett provresultat är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon

⁷ Kammarrättens i Stockholm beslut den 10 januari 2019 i mål nr 4546-18.

⁸ Prop. 2016/17:180 s. 328.

annan anledning, och resultatet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part. Detta innebär att en eventuell felbedömning av en individs kunskapsförmåga i en eller flera delar av prov i svenska eller samhällskunskap för svenskt medborgarskap ska kunna rättas till med stöd av 38 § förvaltningslagen. Eftersom det är UHR som kommer att ha fattat beslut om provresultatet och UHR är en myndighet, gäller bestämmelserna i 36–38 §§ förvaltningslagen utan att det krävs någon särskild bestämmelse om det.

14.5 Överklagande av avslag på ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap på grund av att kravet på kunskaper inte är uppfyllt

Bedömning: Ett avslag på en ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap på grund av att kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap inte är uppfyllt ska kunna överklagas enligt befintliga bestämmelser i lagen om svenskt medborgarskap.

I kapitel 10 redogörs för handläggning av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap och i kapitel 9 redogörs för möjligheterna att få dispens från kravet. För den som ansöker om dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap, men inte anses ha särskilda skäl för dispens från kravet kommer handläggningen att resultera i ett avslag på ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap. Ett avslag på en ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap kan i dag överklagas till en migrationsdomstol. Skäl för att ändra ordningen för överklagande med anledning av utredningens förslag finns inte. Migrationsverkets eller länsstyrelsens beslut om avslag på en ansökan eller ej medgiven anmälan om svenskt medborgarskap ska således kunna överklagas på samma sätt och ordning som gäller i dag.

Detta innebär enligt 26 § medborgarskapslagen att det är migrationsdomstolen som ska pröva ett överklagande. Enligt 16 kap. 1 § utlänningslagen och 6 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. utgörs Migrationsdomstolarna av Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Göteborg och Förvaltningsrätten i Luleå. Av 6 § 2

samma förordning framgår vidare att Förvaltningsrätten i Malmö i sin egenskap av migrationsdomstol har bl.a. Östergötlands län som sitt domsområde. Eftersom Migrationsverkets medborgarskapsenhet ligger i Norrköping kommer Migrationsverkets beslut följaktligen överprövas av Förvaltningsrätten i Malmö. Migrationsöverdomstol är Kammarrätten i Stockholm.

15 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

15.1 Ikraftträdandedatum

Förslag: Den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap och de föreslagna ändringarna i lagen om svenskt medborgarskap, högskoleförordningen och förordningarna med instruktion för Universitets- och högskolerådet respektive Statens skolverk ska träda i kraft den 1 januari 2025.

I detta betänkande föreslås att det ska införas ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Kravet innebär att den som vill förvärva medborgarskap måste kunna visa att han eller hon har de efterfrågade kunskaperna antingen genom godkänt resultat på ett för ändamålet särskilt framtaget prov (medborgarskapsprovet), eller på något av de andra sätt som godtas som bevis på kunskaper t.ex. godkänt betyg i svenska och samhällskunskap från grundskolans årskurs 9. Medborgarskapsprovet som föreslås består av två delar (svenska och samhällskunskap) ska vara digitalt och ska tas fram särskilt för det föreslagna nya kunskapskravet i medborgarskapslagen. För att kunna lämna förslag på ett ikraftträdandedatum behöver vissa överväganden göras.

Arbetet med att förbereda och organisera för införandet av ett digitalt medborgarskapsprov består av många steg, inte minst eftersom det är fråga om att skapa ett helt nytt prov och provsystem där det inte finns några erfarenheter från tidigare arbetsinsatser att luta sig emot. De olika stegen har kopplingar till varandra.

I kapitel 11 lämnas förslag på ansvarsfördelning. Universitets- och högskolerådet (UHR) föreslås ha det övergripande och samordnande ansvaret för medborgarskapsprovet, medan Statens skolverk (Skol-

verket) ska ansvara för att ta fram provet och för rättningen. Ansvaret för själva genomförandet av provet föreslås åligga universitet och högskolor. De olika myndigheternas arbete ser olika ut, men har samband med varandra.

När det gäller faktiskt arbete kan följande exempel ges. UHR behöver ansvara för att hålla samman planeringen av arbetet. Vidare är det UHR som ska ta hand om upphandling av utrustning samt provsystem. Myndigheten kommer också att behöva säkerställa att universitet och högskolor genomför provet med samma eller likvärdig utrustning, att de har samma regler och förhållningssätt till id-kontroll, hjälpmedel och fusk, att de har ett tekniskt kunnande och att de gör samma bedömningar av anpassningsbehov vid genomförandet av medborgarskapsprovet. Delar av detta arbete är praktiskt, delar av det består av föreskriftsarbete. UHR behöver också ha rutiner för hur provresultat ska distribueras och rutiner för t.ex. beslut om utestängning från provet. Myndigheten föreslås också ansvara för ett administrativt system med en webbportal där provdeltagarna kan anmäla sig och betala för provet. På denna portal föreslås att det ska finnas information om hur provet genomförs, hur det ser ut och hur provdeltagarna kan förbereda sig för provet genom att öva på exempelfrågor, ett arbete som också behöver förberedas och har samband med bl.a. hur provet konstrueras och hur provsystemet utformas för att nämna några delar.

Skolverket å sin sida behöver ta fram en kravspecifikation för provets innehåll, format, struktur och tidsåtgång, en specifikation som sedan läggs till grund för konstruktionen av provet. När det gäller själva konstruktionen av provet så framgår av kapitel 11 att utredningen utgår ifrån att ett eller flera lärosäten ska ges i uppdrag att konstruera medborgarskapsprovet och att detta ska ske parallellt med att det tas fram en bok att basera provet på. Ett arbete som består av flera olika delar och som avslutas med att frågor sätts samman till en provbank varefter tester av provsystemet sker. Skolverket ska också ansvara för rättningen och att rättningsinstruktioner och bedömningsanvisningar tas fram för de delar av provet som inte automaträttas.

När det gäller de lokaler där provet ska genomföras kommer förberedelsearbetet hos universitet och högskolor bl.a. bestå i att hitta lokaler och säkerställa att de är anpassade och rätt utrustade för provets genomförande. Man måste t.ex. se till att det finns datorer

till alla provdeltagare och att dessa fungerar, att det finns uttag till alla datorer, liksom fungerande nätverk och wi-fi. Det behöver också finnas tillräckligt med provpersonal för genomförandet. Personalen behöver ha kompetens för att kunna hjälpa till om provdeltagarna stöter på tekniska problem under provets genomförande och de behöver kunna utföra id-kontroller och uppmärksamma försök till fusk.

Det är som synes många olika delar som behöver komma på plats innan medborgarskapsprovet kan genomföras första gången. Av information som inhämtats från provkonstruktörer vid olika lärosäten samt myndigheter som har egna erfarenheter av att ta fram och bygga ett digitalt system för kunskapsprov eller som har gjort förstudier inför ett införande av ett digitalt provsystem framgår bl.a. följande.

Skolverket arbetar med digitalisering av de nationella proven i grund- och gymnasieskolan sedan ett antal år tillbaka. Det faktiska riksdagsbeslutet fattades den 15 november 2017 men arbetet påbörjades de facto några år dessförinnan.¹ Sedan år 2018 pågår en försöksverksamhet i 100 skolor runt om i landet. Försöksverksamheten är kopplad till digitaliseringen av de nationella proven och den förväntas pågå till och med år 2021. Syftet är att underlätta införandet av digitala nationella prov genom att undanröja de huvudsakliga hindren. Försöksverksamheten ska även bidra till att underlätta en möjlig övergång till extern bedömning, vilket innebär att en annan lärare än den som undervisar eleven bedömer elevens lösning av ett nationellt prov. Enligt den nuvarande preliminära tidplanen för projektet ska provsystemet tas i bruk år 2022 genom att samtliga skolor då ska ges möjlighet att kunna använda sig av ett antal s.k. betygsstödjande digitala bedömningsstöd. De första digitala nationella proven kommer sedan enligt nuvarande preliminära tidplan att genomföras år 2023. De nationella proven har genomförts i pappersform sedan 1977, det finns således en upparbetad kunskap och erfarenhet av att ta fram och genomföra nationella prov.

UHR genomförde i perioden februari 2018–juni 2019 en pilotstudie för att utreda förutsättningarna för en digitalisering av hög-

¹ Utbildningsutskottet (2017). *Nationella prov – rättvisa, likvärdiga och digitala* (2017/18:UbU5). Stockholm: Sveriges Riksdag, Utredningen om nationella prov (2016). *Likvärdigt, rättssäker och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning* (SOU 2016:25). Stockholm: Utbildningsdepartementet och prop. 2017/18:14.

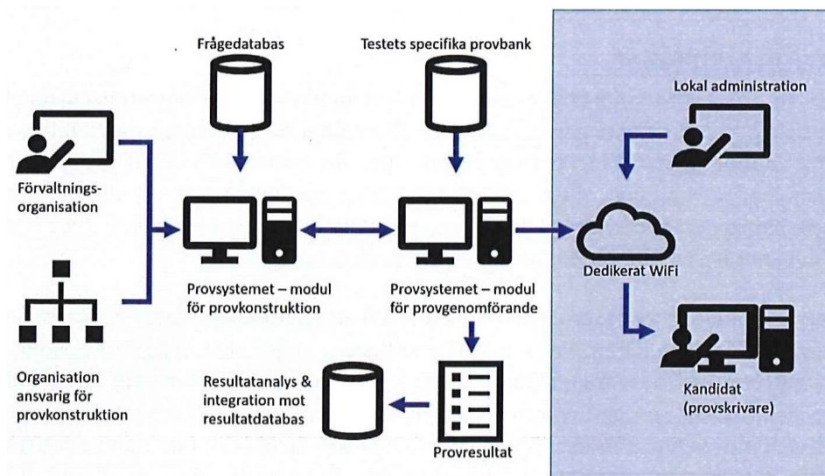
skoleprovet. Högskoleprovet är på samma sätt som det prov som föreslås i detta betänkande ett high-stake-exam med tusentals samtidiga provdeltagare som i dag genomförs två gånger per år på cirka 120 orter/lokaler.² Av myndighetens rapport Pilotstudie, Digitalisering av högskoleprovet framgår bl.a. att en digitalisering av högskoleprovet uppskattas ta mellan fyra år och nio månader till åtta och ett halvt år. I rapporten uttalas att en digitalisering av högskoleprovet är ett omfattande projekt som består av flera delar och att de behöver göras i viss ordning. Av figurerna 15.1 och 15.2 nedan framgår hur en grov tidplan för det projektet ser ut och hur provsystemet är tänkt att interagera med olika aktörer. I sammanhanget bör noteras att högskoleprovet till skillnad från det prov som föreslås i detta betänkande redan finns i pappersformat.

Figur 15.1 Grov tidplan för implementering av ett digitalt högskoleprov



Källa: Universitets- och högskolerådet.³

Figur 15.2 Överblick över interaktion mellan digitalt provsystem och inblandade aktörer



Källa: Universitets- och högskolerådet.⁴

² Att ett prov är s.k. high-stake innebär att det har stor betydelse för framtiden vilket i sin tur innebär att incitamentet för att fuskas sig till ett godkänt resultat ökar.

³ Universitets- och högskolerådet (2019). Pilotstudie, *Digitalisering av högskoleprovet*, dnr 2019/04134.

⁴ Ibid.

Enligt uppgifter från provkonstruktörer vid Göteborgs respektive Stockholms universitet tar det cirka ett och ett halvt till två år att konstruera ett nationellt prov i dag. Om provet ska konstrueras från första början uppskattas det ta cirka tre år att ta fram ett prov.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts uppskattar utredningen att det sannolikt tar minst fem år innan medborgarskapsprovet och provsystemet kan tas i bruk. För att detta ska kunna ske tidigare krävs en gedigen planering, att så många delar av projektet som möjligt kan genomföras parallellt och att det finns väldigt gott om resurser. För det fall provet endast skulle bestå av en del, t.ex. endast svenska eller endast samhällskunskap, torde man också kunna vinna lite tid. Detsamma gäller sannolikt också om man från provdelen i svenska tar bort test av skriftlig färdighet och/eller muntlig färdighet då dessa delar bedöms ställa mycket höga krav på att ett gediget underlag för hur rättningen av dessa moment ska ske. Det måste också säkerställas att rättningen blir så rättvis, rättssäker och likvärdig som möjligt, vilket bedöms ta mycket tid i anspråk.

Utifrån vad som nu sagts föreslår utredningen att förslagen i detta betänkande, inklusive föreslagna ändringar i instruktionerna för UHR och Skolverket, ska träda i kraft den 1 januari 2025 och att det första provet ska kunna genomföras från och med detta datum. För att arbetet med provet och provsystemet ska kunna komma igång så snabbt som möjligt är det viktigt att förslaget läggs fram och behandlas av riksdagen så snart som möjligt. Även om det inte är önskvärt att ett ikraftträdande dröjer så länge, finns det dock en fördel med detta, nämligen att de personer som i dag har någon form av uppehållstillstånd i mycket god tid informeras om att det från och med år 2025 kommer att ställas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att bli svensk medborgare och på vilket sätt kunskapskravet ska uppfyllas.

15.2 Övergångsbestämmelser

Förslag: Ärenden som har kommit in till Migrationsverket eller länsstyrelsen före den 1 januari 2025 ska handläggas enligt äldre föreskrifter i lagen om svenskt medborgarskap.

Äldre föreskrifter ska gälla för överklagande av

- a) beslut som har meddelats före den 1 januari 2025, eller
- b) beslut i sådana ärenden som har handlagts enligt äldre föreskrifter.

Den som ansöker om eller ger in en anmälan om svenskt medborgarskap kommer att behöva ge in underlag till styrkande av att kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap är uppfyllt. De ansökningar och anmälningar som ges in innan kravet träder i kraft kommer dock inte att innehålla något sådant underlag. Enligt utredningens uppfattning är det inte lämpligt att Migrationsverket och länsstyrelserna ska begära in kompletterande underlag för att den enskilde ska styrka sina kunskaper i svenska och samhällskunskap för de ansökningar och anmälningar som kommit in före det föreslagna ikraftträdandet den 1 januari 2025. Det mest effektiva från handläggningsperspektiv är enligt utredningens uppfattning därför att undanta de ansökningar och anmälningar som kommit in före ikraftträdandet från kravet på kunskaper genom att en särskild övergångsbestämmelse av sådan innebörd införs.

När det gäller mål och ärenden som överklagas till migrationsdomstolarna är det av samma skäl rimligt att de ärenden som föreslås omfattas av de äldre reglerna också ska prövas enligt de bestämmelserna om de överklagas till domstol. Detta innebär att såväl beslut som har meddelats före den 1 januari 2025 som beslut som har fattats efter ikraftträdandet men där ansökan eller anmälan kom in till myndigheten före den 1 januari 2025 ska prövas enligt äldre föreskrifter vid överklagande till domstol. Utredningen föreslår därför en sådan övergångsbestämmelse.

16 Konsekvensanalys

I 14 § kommittéförordningen (1998:1474) anges att om kommittéer presenterar förslag, som påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. I de fall beräkningarna visar att förslagen leder till kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska kommittén föreslå en finansiering.

I 15 § kommittéförordningen anges att om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns kompletterande anvisningar. I 6 § nämnda förordning anges att betänkandet ska innehålla en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka kostnads- och andra skillnader som finns mellan de olika alternativen.

De förslag som presenteras i detta betänkande bedöms få olika konsekvenser. Förslaget bedöms t.ex. få ekonomiska konsekvenser för staten. Dessa redovisas därför i det inledande avsnittet. Efter det redogörs för de ekonomiska konsekvenserna som bedöms kunna uppstå för kommuner, regioner och länsstyrelser, företag, enskilda och för den kommunala självstyrelsen. Därefter görs en bedömning av de konsekvenser utredningens förslag bedöms få för domstolar. Sedan följer en redogörelse för övriga konsekvenser. I detta avsnitt ingår en bedömning av den betydelse förslagen kan förväntas få för

jämställdheten mellan kvinnor och män och för integration. Därefter behandlas konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet och eventuella konsekvenser ur klimat och miljöperspektiv. Härfter behandlas andra än ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner, konsekvenser för den regionala tillväxt och konventionsåtaganden. Avslutningsvis lämnas förslag till finansiering av de förslag som utredningen presenterat.

16.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

16.1.1 Utgångspunkter

I kapitel 6 presenteras förslaget att införa ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap. Kravet föreslås kunna uppfyllas antingen genom ett godkänt resultat på medborgarskapsprov eller på annat sätt. I kapitel 7 presenteras förslaget om införandet av ett medborgarskapsprov och i kapitel 8 redogörs för alla de andra sätt som kunskap också kan visas på. Av kapitel 9 framgår att det ska finnas möjligheter till dispens från kravet på kunskaper och i kapitel 10 redogörs för handläggningen av kravet på kunskaper. I kapitel 11 presenteras ett förslag på hur ansvaret för det föreslagna medborgarskapsprovet ska fördelas mellan olika myndigheter och i kapitel 12 redogörs för hur medborgarskapsprovet föreslås genomföras.

Att utredningens förslag kommer att få konsekvenser i form av kostnader för staten är givet. Frågan är bara hur dessa kostnader lämpligast bör beräknas. Av utredningens förslag framgår att vissa kostnader kommer att uppstå som en del i handläggningen av det nya kravet eller på grund av den till kravet kopplade möjligheten att ansöka om dispens. Den största kostnaden är dock förknippad med det föreslagna systemet för medborgarskapsprov. I den delen innebär utredningens förslag inrättandet av ett nytt system som på många sätt har likheter med andra provsystem. Ett sätt att beräkna de kostnader införandet av ett medborgarskapsprov skulle medföra skulle därför kunna vara att jämföra med något annat provsystem, såsom högskoleprovet, nationellt behörighetsprov till högskolan, nationella prov i svenska och samhällskunskap eller kunskapsprov för körkort.

Svårigheten i att jämföra siffror i ett provsystem med ett annat är att det i varje system finns en mängd faktorer som är specifika för det systemet och som får avgörande betydelse för de beräknade kostnaderna. Utredningen har kommit fram till att en sådan jämförelse därför inte är ändamålsenlig. Eftersom det är mycket svårt att uppskatta vilka kostnader utredningens förslag skulle innebära har utredningen i stället försökt identifiera de uppgifter som det nya kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap föreslås medföra. I den mån de identifierade uppgifterna kan jämföras med uppgifter utförda i andra provsystem finns det en grund för jämförelser också vad gäller kostnader. I många fall finns det dock inget att jämföra med. I dessa fall har utredningen gjort kostnadsuppskattningar baserade på uppgifter som utredningen inhämtat. Trots att beräkningarna liksom siffrorna i tabellerna nedan kan framstå som exakta är det viktigt att framhålla att de kostnader som tas upp är uppskattningar.

Som utgångspunkt för att kunna identifiera de olika uppgifter som införandet av det nya kravet medför anser utredningen att det mest överskådliga är att utgå ifrån de uppgifter som olika myndigheter föreslås få. För Migrationsverkets del innebär förslagen att myndigheten får ansvar för att i sin handläggning av medborgarskapsärenden pröva om den sökande omfattas av det nya kravet, och om så är fallet, om sökanden uppfyller kunskapskravet eller på grund av särskilda skäl ska få dispens från att visa detta. Migrationsverkets nya uppgifter framgår främst av kapitlen 9 och 10. Statens skolverk (Skolverket), Universitets- och högskolerådet (UHR) samt universitet och högskolor föreslås få olika uppgifter med anledning av införandet av medborgarskapsprovet. Uppgifterna framgår av kapitlen 11 och 12. Konsekvenserna för de olika myndigheterna och de kostnader som är kopplade till de uppgifter som de föreslås få presenteras nedan myndighet för myndighet.

I det första avsnittet redogörs för de kostnader som Migrationsverket uppskattas få med anledning av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap. Därefter redogörs för de kostnader som utredningen uppskattar att förslaget om införande av ett medborgarskapsprov innebär för Skolverket, UHR och högskolorna. De totala kostnaderna med anledning av förslaget om att införa ett medborgarskapsprov sammanfattas därefter i ett avsnitt innan de totala kostnaderna för staten för utredningens förslag i sin helhet presenteras i ett annat avsnitt.

16.1.2 Migrationsverket

Förslag: Migrationsverkets handläggning av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap i anmälnings- och ansökningsärenden inklusive bedömningen av om särskilda skäl för dispens föreligger uppskattas kosta cirka 6 miljoner kronor per år och föreslås finansieras genom anslag.

Bedömning: Migrationsverkets arbete med att uppdatera ansökningsformulären för förvärv av medborgarskap och hemsidan, utbilda personal om det nya kravet och utforma riktlinjer för handläggningen bedöms rymmas inom ram.

För Migrationsverkets del innebär införandet av ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för medborgarskap att myndigheten vid handläggningen av en ansökan eller anmälan om medborgarskap ska kontrollera om den sökande omfattas av kravet, pröva om kravet är uppfyllt och, om så inte är fallet, bedöma om det finns särskilda skäl för att medge dispens från det. Att verifiera att kravet är uppfyllt genom att granska t.ex. intyg över godkänt resultat på medborgarskapsprovet, godkänt betyg i sfi kurs D eller godkänt betyg i samhällskunskap från grundskolans årskurs 9, för att nämna några av de sätt som en individ kan använda för att visa kunskaper på, kommer sannolikt inte öka handläggningstiden för respektive medborgarskapsärende nämnvärt. En uttömmande förteckning över vilka betyg och intyg som ska kunna användas för att visa kunskaper föreslås tas in i två nya bestämmelser: 13 b och 13 c §§ medborgarskapslagen. Kostnaden för varje medborgarskapsansökan eller anmälan bedöms därför inte öka särskilt mycket.

Att bedöma om det föreligger särskilda skäl för att medge dispens från kravet på kunskaper kommer att innefatta granskning och analys av t.ex. läkarintyg eller dylikt, vilket kan kräva en större arbetsinsats och förlänga handläggningstiden för de ärendena. Ju högre kunskapskrav som ställs, desto fler dispensärenden får man räkna med. Utredningens förslag på språkrav ligger på en nivå som motsvarar många andra länders i Europa och bedömningen är att antalet dispensärenden inte blir så många totalt sett. Utredningen uppskattar därför den sammantagna ökade kostnaden för att granska att kravet på kunskaper är uppfyllt och att bedöma om dispens före-

ligger till cirka 6 miljoner kronor per år. Utredningen grundar sin uppskattning på att antalet medborgarskapsärenden är 60 000 (se avsnitt 16.1.4 nedan) och att handläggningskostnaden per ärende ökar med cirka 125 kronor per ärende. En tredjedel av dessa ärenden uppskattas dock inte omfattas av något krav, huvudsakligen på grund av att de faller utanför åldersspannet för kravet (jfr avsnitt 16.1.4 nedan). Vidare uppskattas antalet dispensärenden till maximalt 500 stycken per år och kostnaden för handläggningen av dispens till ungefär 1 500 kronor per ärende. De ökade kostnaderna bör finansieras genom att myndigheten erhåller extra medel för detta.

En alternativ finansiering skulle kunna vara att höja avgiften för ansökan eller anmälan om förvärv av medborgarskap. Detta skulle dock, tillsammans med de tillkommande avgifterna för att avlägga själva medborgarskapsprovet, kunna innebära att personer med sämre ekonomiska förutsättningar låter bli att ansöka om svenskt medborgarskap, vilket kan innebära ett ökat utanförskap och en ökad segregation i samhället.

Utöver vad som nu sagts innebär förslagen i detta betänkande att Migrationsverkets hemsida behöver uppdateras med information om det nya kravet och vilka handlingar som kan användas som bevis på att man har de efterfrågade kunskaperna. Hemsidan bör rimligen också innehålla en länk till den sida om medborgarskapsprovet som UHR föreslås ansvara för (se avsnitt 16.1.4). Det nya kravet kommer även innebära att ansöknings- och anmälningsformulär behöver uppdateras. Vidare behöver Migrationsverkets personal utbildas om det nya kravet och riktlinjer för handläggningen utformas. Kostnaderna för webbsida, uppdatering och utbildning uppstår huvudsakligen i samband med införandet av kravet. De uppskattas till drygt 500 000 kronor och bedöms kunna hanteras inom ram.

16.1.3 Skolverket

Förslag: Skolverkets nya arbetsuppgifter kopplade till medborgarskapsprovet uppskattas innebära cirka 122 miljoner kronor i ökade kostnader för myndigheten under perioden 2021–2028. Skolverket föreslås få ytterligare anslag för de ökade kostnaderna.

I kapitel 11 föreslår utredningen att Skolverket ska tilldelas ansvaret för att ta fram den bok som provdelen i samhällskunskap ska bygga på. Skolverket föreslås också få ansvaret för att ta fram och kontinuerligt utveckla medborgarskapsprovet liksom ansvaret för att ta fram och utveckla bedömningskriterier och instruktioner för rättning av de skriftliga och muntliga färdigheterna i svenska samt att ansvara för rättningen. Skolverket förväntas inte göra allt detta i egen regi utan kan antas i alla eller vissa delar uppdra uppgifter åt t.ex. universitet och högskolor.

Utifrån de erfarenheter som finns från utvecklingen av liknande prov inom andra områden går det att förutse vissa av de moment som är av särskild betydelse för att proven ska få den validitet, reliabilitet och grund för rättvis bedömning som eftersträvas. Det går även att utifrån dessa erfarenheter förutse vissa kostnader.

Kostnaderna för att utveckla andra liknande prov har varierat beroende på provens omfattning. De uppgifter som utredningen inhämtat om kostnader varierar också beroende på vad kostnaderna avser. I vissa fall har utredningen fått uppgifter om initiala utvecklingskostnader. I andra fall är det kostnader för omläggning av ett manuellt system till ett digitalt system och i ytterligare andra fall avser kostnaden i stället återkommande utveckling av nya frågor. Som exempel så har de initiala utvecklingskostnaderna för de nationella behörighetsprov till högskolan som UHR har fått i uppgift att ta fram enligt uppgift uppskattats uppgå till cirka 17 miljoner kronor. Vad som avses med initiala utvecklingskostnader är dock inte helt klart. En annan kostnadsuppgift kommer från Trafikverket och avser deras kostnader för det digitala system för kunskapsprovet för körkort som de införde för ett par år sedan, vilka uppgick till 30 miljoner kronor. När det gäller årliga kostnader för utvecklandet av nya frågor finns det uppgifter om detta för de nationella proven och för högskoleprovet. Utveckling av nya frågor kan i allmänhet göras utan förstudier, analyser av syfte och målgrupp eller precisering av konstrukt.¹ De årliga kostnaderna för detta är därför lägre än de initiala utvecklingskostnaderna. Enligt uppgift ska den årliga kostnaden för att utveckla nya frågor variera mellan 3 och 8 miljoner kronor beroende på provens omfattning och komplexitet.

¹ Med konstrukt förstås, enligt uppgift från provkonstruktörer, ett underlag som innehåller en tydlig definition och specificering av de kunskaper och kompetenser som ett test är avsett att mäta.

Erfarenheterna från utvecklingen av andra provsystem visar att arbetet med att utveckla de två provdelarna i medborgarskapsprovet omfattar många moment. Förutsättningarna för arbetet med att utveckla provet i svenska respektive samhällskunskap skiljer sig åt något. I båda fallen handlar det inledningsvis framför allt om att i en förstudie analysera provets syfte och målgrupp, samt hur övriga grundläggande förutsättningar för provets genomförande ser ut. Den omständigheten att provdelen i svenska föreslås testa såväl läs- och hörförståelse som skriftlig och muntlig färdighet men på olika GERS-nivåer bedöms ställa särskilda krav på utvecklandet av provet i svenska.

När det gäller provet i samhällskunskap ska det i enlighet med vad som föreslås i avsnitt 7.5.1 byggas på en särskild bok som i sig ska ta sitt avstamp i läroplanen för vuxenutbildningen och kursplanen för den grundläggande inledande kursen respektive kursplanen för den grundläggande fortsättningskursen i samhällsorienterande ämnen i komvux på grundläggande nivå. Mot den bakgrunden måste den inledande analysen om provets syfte och målgrupp etc. ta sin utgångspunkt i samma läroplan och mer explicit i de områden som nämns i 3 § i den nya förordningen om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap. Som en del i förstudiearbetet för framtagandet av provdelen i samhällskunskap måste därför också ligga att planera utformandet av den bok som provet ska byggas på.

Med utgångspunkt i respektive förstudie kan därefter ett s.k. konstrukt, som de båda proven ska mäta mot, arbetas fram och en analys genomförs av hur förutsättningarna ser ut för att uppnå hög validitet i de prov som ska utvecklas. Först därefter kan arbetet med att precisera provens format, struktur, omfattning och tidsåtgång inledas. Det lägger i sin tur grunden för arbetet med att konstruera, granska och pröva ut proven i en ofta tidskrävande process. I det sammanhanget är det viktigt att påpeka att det för åtminstone testningen av läs- och hörförståelse bedöms behövas ett flertal texter att utgå ifrån för att testningen ska upprätthålla ställda krav på rättssäkerhet. I det avslutande steget sätts de delar av proven som är konstruerade som flervalfrågor, de olika frågorna samman till en komplett frågebänk och den process utifrån vilken frågorna till varje enskilt provtillfälle väljs ut, testas.

Även om det med hänvisning till erfarenheter från utveckling av andra provsystem går att förutse vilka moment som bör ingå är det svårt att förutse vilka komplikationer som kan uppkomma inom de

olika momenten, i synnerhet när det är fråga om att ta fram en helt ny typ av prov som aldrig tidigare genomförts. Mot den bakgrunden kan det grundläggande arbetet med att utveckla medborgarskapsprovet förväntas bli mer omfattande än arbetet med att utveckla andra liknande prov. Utvecklingsarbetet kan därför också förväntas bli mer resurskrävande och pågå under flera år. En indikation på hur många år det handlar om kan erhållas genom att se till motsvarande utvecklingstid för andra prov.

Utvecklandet av kunskapsdelen i Trafikverkets kunskapsprov för körkort tog drygt två år, men då fanns erfarenheter från ett tidigare system att tillgå, inklusive frågor som i vissa fall gick att återanvända. Lika lång tid tar det att utveckla ett nytt högskoleprov, där det i likhet med Trafikverkets kunskapsprov också finns tidigare erfarenhet att falla tillbaka på. Tidsåtgången för att ta fram ett nationellt prov i grundskolans årskurs 9 uppgår till mellan ett och ett halvt och två år, men i de fall det handlar om ett ämne eller en årskurs där det tidigare inte getts något nationellt prov utsträcks utvecklingstiden med ytterligare ett år. I det nyligen inledda arbetet med att utveckla ett nationellt prov för allmän behörighet till högskolan beräknas de insatser som görs för att ta fram ett första utkast till frågor, som ska testas i en försöksverksamhet åren 2022 och 2023, att ta två år. Den totala utvecklingstiden innan provet kan genomföras i full skala beräknas uppgå till fem år. Betydande resurser måste därför sättas in för att det ska vara möjligt att utveckla det av utredningen föreslagna provet i svenska och samhällskunskap så att systemet blir färdigt att tas i bruk år 2025.

Mot den bakgrunden bör de inledande förstudierna, där en ingående analys görs av syftet med och de grundläggande förutsättningarna för respektive prov, inklusive målgruppens sammansättning och där utvecklingsarbetet planeras, starta upp redan år 2021. Erfarenheter från utvecklingsarbete av nationella prov i samhällskunskap och det nationella behörighetsprovet visar att det är rimligt att anta att det inledande arbetet med förstudier kan förväntas sysselsätta ett par personer per prov under 6 månader. När det gäller förstudien avseende provdelen i svenska bedöms kostnader tillkomma för experter som kan granska utvecklandet utifrån de särskilda krav som ställs på testningen av olika förmågor och färdigheter på olika GERS-nivåer.

När det gäller förstudien avseende provdelen i samhällskunskap finns det enligt erfarenheter från utvecklande av t.ex. nationella prov i samhällskunskap ett behov av att innehållet i ett tidigt skede beaktas utifrån kulturella, etiska, demokratiska och värderingsmässiga aspekter. Mot den bakgrunden bedöms kostnader tillkomma för experter som kan ge input utifrån sådana aspekter, liksom för hur provet ska utformas för att inte kräva en högre språklig nivå än GERS-nivå B1. Parallellt med detta arbete kan också arbetet med att ta fram den bok som samhällskunskapsprovet ska byggas på inledas. Såväl framtagandet av boken som preciseringen av konstruktet och analysen av förutsättningarna för att säkerställa hög validitet förutsätter kunskapsinhämtning även från ämnesexperter. Kostnaderna för såväl ersättningen till experter som administrationen av detta arbete stiger därför.

Den bok som utredningen föreslår ska tas fram bör enligt utredningen efter det att den färdigställts även översättas till åtminstone tio av de större språken. Kostnaden för att översätta boken beräknas uppgå till cirka en miljon kronor. Det bärande skälet för att låta översätta boken är att det kan bidra till att underlätta inläringen hos många. Genom översättningar möjliggörs kunskapsinhämtning på det egna språket som sedan med hjälp av den svenska texten kan bidra till att fler lär sig mer såväl samhällskunskap som svenska. Sammanlagt bedöms kostnaden för arbetet med boken uppgå till cirka 2,3 miljoner kronor inklusive översättningar. Kostnaden för uppdatering av boken plus översättningar beräknas uppgå till cirka 100 000 kronor per år.

De kostnader som framtagandet av boken uppgår till skulle visserligen inte ha uppkommit om det redan hade funnits ett material eller en bok i samhällskunskap att utgå ifrån. I det sammanhanget bör det dock betonas att det för det första är mycket svårt att hitta en bok som dels fullt ut svarar upp mot medborgarskapsprovets syfte, dels är anpassad för provets målgrupp. Erfarenheter från liknande prov visar dessutom att om hänsyn också tas till de extra kostnader som utvecklandet av ett prov på ett redan existerande material innebär är skillnaden i totala kostnader sannolikt inte särskilt stor. Skälet till detta är att om man tar fram ett nytt material görs det som en del i det totala provutvecklingsarbetet. Om man använder ett redan existerande material tillkommer ett inte oväsentligt arbete med att värdera det materialet som redan existerar och som är framtaget för ett annat syfte än att ligga till grund för utvecklandet av ett visst prov. Kostnaderna

för den inledande förstudien och för att ta fram konstruktet bedöms därför vara ungefär lika höga oavsett om man utgår från en redan befintlig bok eller en för ändamålet framtagen bok. Oavsett om man väljer det ena eller andra alternativet kommer det att ta tid och innebära särskilda utmaningar att ta fram provet i samhällskunskap eftersom man inte på förhand vet vad provet ska mäta mot på motsvarande sätt som vid t.ex. utvecklandet av nationella prov. Behovet av hjälp från referenspersoner blir därför särskilt viktig i denna fas. Alternativet att bygga på en för ändamålet särskilt framtagen bok underlättar väsentligt för konstruktören att ta fram lämpliga frågor. Alternativet att bygga på ett befintligt material förutsätter att det materialet kompletteras med för ändamålet relevant material. Kostnader för sådan komplettering måste alltså räknas in samt kostnader för uppdatering.

I detta skede av arbetet bör två brett sammansatta referensgrupper engageras. De bedöms behöva följa arbetet fram tills provet är färdigutvecklat, varför medel bör avsättas för detta under såväl år 2022, 2023 som 2024. Eftersom preciseringen av provets format, struktur, omfattning och tidsåtgång bygger på de tidigare arbetsmomenten, kan dessa moment, givet att de tidigare momenten genomförts grundligt, förväntas vara mindre resurskrävande än övriga arbetsmoment.

Den mest kostsamma och tidskrävande delen av utvecklingsarbetet är konstruktionen, granskningen och framför allt utprovningen av proven. Tanken är att det ska skapas en frågebänk för såväl provdelen i svenska som samhällskunskap. Erfarenheterna från utvecklandet av de nationella proven i samhällskunskap samt Trafikverkets arbete med utvecklande av kunskapsprovet för körkort visar att en mycket stor mängd frågor och uppgifter kommer att behöva testas under denna fas av utvecklingsarbetet för att tillräckligt många frågor ska vara utprovade och klara när provet ska ges för första gången år 2025. Frågorna och uppgifterna kan behöva tas om upp till tre gånger för att säkerställa att de uppfattas på det sätt som avses. En tillräckligt stor grupp personer med en variation som liknar den som finns hos den population som provet är avsett för måste sättas samman. Erfarenheter från utvecklingsarbete med andra liknande prov visar att en sådan grupp kan behöva bestå av åtminstone 300 personer för att den ska vara statistiskt representativ. Resurser måste avsättas för ersättning till denna grupp. Resultatet av de tester som görs på denna

grupp måste analyseras och därefter ligga till grund för nya tester i ett antal omgångar tills man uppnått den eftersträvade validitet, reliabilitet och förutsättningar för rättvis bedömning som krävs. Erfarenheten visar att det framför allt är flervalfrågor som måste göras om eller sorteras bort efter att de genomgått dessa prov. Upp till tre av fyra frågor får ibland överges och i stället ersättas av nya frågor. Den avslutande delen av provutvecklingen handlar om att sätta samman de olika frågorna, lägga in dem i frågebanken och att förvissa sig om att de slumpmässiga urval som inför varje provtillfälle ska göras från frågebanken fungerar på avsett sätt.

En annan viktig del i utvecklingsarbetet gäller kravgränssättning. Vid kravgränssättning bestäms vad personen måste kunna för att få godkänt på provet. För att fastställa detta behövs personer med statistik-kunnskap men också kunskaper om provtagargruppen, konstruktet och uppgifterna. Parallellt med detta ska bedömningskriterier för rättningen bestämmas och dokumenteras i form av rättningsinstruktioner till dem som ska ansvara för rättningen.

Avslutningsvis måste provgenomförandet testas i sin helhet innan provets ges för första gången år 2025. Vissa kostnader för testförfarande belastar därför även år 2025.

I utvecklingsarbetet måste även utvecklandet av anpassade prov för t.ex. synskadade tas med. Högskoleprovet för synskadade och gravt synskadade genomförs av UHR. Under de senaste tre åren har i genomsnitt 37 personer per år gjort högskoleprovet för synskadade och gravt synskadade. Provet tas fram både i form av uppläsning och som tryckning i punktskrift för de som ansöker om det. Inläsning och provutveckling sker numera inom den ordinarie provkonstruktionen, men tryckning av prov med punktskrift sker efter beställning. Utredningen har bedömt att kostnaden för att ta fram ett anpassat medborgarskapsprov på motsvarande sätt som för högskoleprovet uppgår till cirka 100 000 kronor per år och att arbetet med detta bör påbörjas år 2023.

För att minska risken för fusk och att innehållet i medborgarskapsprovet blir känt i förväg är det viktigt att det finns olika versioner av provet. När det gäller samhällskunskapsprovet så kommer den lösning med flervalfrågor som utredningen föreslår att bidra till att frågor och svarsalternativ kan placeras i olika ordning för varje provdeltagare och att det därför blir svårare att fuska eftersom frågorna slumpas fram för varje individ. Denna ordning innebär dock inte att

konstruktionen av frågor ska upphöra i och med att medborgarskapsprovet genomförs första gången år 2025. Konstruktion och uppdatering av frågebanken bör enligt utredningens uppfattning ske fortlöpande.

När det gäller medborgarskapsprovets delprov i svenska kommer provet inte enbart att bestå av flervalsfrågor. Den skriftliga färdigheten bedöms kunna testas genom någon form av skrivuppgift där provdeltagaren kan välja mellan några ämnen att skriva om. Det samma gäller sannolikt också vid test av den muntliga färdigheten, medan läs- och hörförståelse bedöms kunna testas genom flervalsfrågor. För att minska risken för fusk och att provdeltagarna vet exakt hur provet ser ut i förväg anser utredningen att det bör konstrueras nya frågor löpande också i denna del. Utredningen föreställer sig att om man t.ex. konstruerar fem prov i svenska per år som vart och ett innehåller flera texter/tester av läs- och hörförståelse samt flera olika ämnen eller teman för test av skriftlig och muntlig färdighet, kan de olika texterna, temana, ämnena och frågorna koplade till dessa delar, med hjälp av det digitala provsystemet, kombineras ihop till nya prov. Ju fler ”grundprov” med flera olika texter, teman, ämnen och frågor som tas fram desto större ”testbank” att kombinera ihop frågor från får man. Det är därför troligt att man efter år 2028 inte behöver fortsätta konstruera fem nya prov per år utan kan använda sig av den ”testbank” av olika texter, teman etc. som man fram till dess har tagit fram och på så sätt få många olika provkombinationer och ”nya prov”. Kostnaden för att konstruera fem helt nya prov i svenska per år och uppdatera frågebanken för samhällskunskapsprovet uppskattas till 6,5 miljoner kronor per år. Tiden för att utveckla prov i svenska fortlöpande uppskattas till två år varför de prov som ska genomföras år 2026 behöver påbörjas år 2024.

Provdelen i svenska, som består av fyra olika delar, bedöms kosta mer att utveckla än provet i samhällskunskap. Kostnaden för provdelen i svenska skulle naturligtvis bli lägre om provet begränsades till att omfatta bara t.ex. läs- och hörförståelse. De rena utvecklingskostnaderna för medborgarskapsprovet, som beräknas uppgå till cirka 64 miljoner kronor till och med år 2024 (se tabell 16.1 nedan), kan med ett sådant alternativ bedömas bli cirka 8 miljoner kronor lägre och således stanna på 56 miljoner kronor. Det skulle också få till effekt att kostnaderna för det fortsatta utvecklingsarbetet med provet i svenska från och med år 2025 skulle sjunka med cirka 3 miljoner kronor per år. Det skulle också innebära att kostnaderna

för rättning skulle bli cirka 3,8 miljoner lägre per år. Skolverket skulle inte heller behöva ta fram så avancerade bedömnings- och rättningsinstruktioner eftersom de kvarvarande delarna skulle rättas automatiskt.

Eftersom utredningen ändå föreslår att såväl läs- och hörförståelse som skriftlig och muntlig färdighet ska testas redovisas nedan i tabell 16.1 en sammanställning av de uppskattade kostnaderna för utvecklandet av ett medborgarskapsprov baserat på det antagandet. Som framgår kan de första kostnaderna för provutveckling förväntas uppkomma redan år 2021. Utvecklingskostnaderna är förhållandevis små i början men stiger därefter för varje år fram till år 2024 då de totalt uppgår till 63,7 miljoner kronor. Från och med slutet av år 2024 är det i stället genomförandet av proven som är mera kostsamt.

Tabell 16.1 Uppskattad kostnad för olika arbetsmoment vid utvecklingen av språk- respektive samhällskunskapsprovet 2021–2028

Miljoner kronor per år

Kostnadspost/år	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
<i>Svenskaprovet</i>								
Förstudie, analys av syfte och målgrupp, ramverk för utv.arbetet	0,8	0,8						
Precisering av konstruktet och validering av upplägget		3						
Precisera provets format, struktur, omfattning och tidsåtgång		1,2	1,2					
Konstruktion, granskning och utprovning av provet			15,2	16,3				
Sammansättning av provet och utprovning av provbanken				0,4				
Uppföljning och utveckling av nya prov					6	6	6	6
<i>Samhällskunskapsprovet</i>								
Förstudie, analys av syfte och målgrupp, ramverk för utv. arbetet	1,2	1,2						
Precisering av konstruktet och validering av upplägget		4						

Kostnadspost/år	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Precisera provets format, struktur, omfattning och tidsåtgång		0,6	0,6					
Ta fram en bok baserad på konstruktet, inkl. översättning			1,6	0,7	0,1	0,1	0,1	0,1
Konstruktion, granskning och utprövning av provet			6,5	7,8				
Sammansättning av provet och utprövning av provbanken				0,4				
Uppföljning och utveckling av nya frågor					0,5	0,5	0,5	0,5
Utvecklingsarbete för anpassade prov			0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
TOTALT	2,0	10,8	25,2	25,7	6,7	6,7	6,7	6,7

Källa: Sammanställning av egna uppskattningar och beräkningar i detta kapitel.

Svaren på alla flervalsfrågor föreslås rättas automatiskt och skickas därefter direkt till UHR. Kostnaden för den rättningen beräknas uppgå till cirka 0,5 miljoner per år. Inskrivna text och intalade ljudfiler skickas för rättning och bedömning via nätet till, troligen, samma högskolor som utvecklat de olika provdelarna enligt instruktioner från Skolverket. Bedömarna föreslås således sitta samlade i ett antal grupper på annan ort än de där proven genomförs, vilket är en fördel såväl ur kostnads- som rättssäkerhetssynpunkt. Antalet som förväntas genomgå svenskprovet uppgår till cirka 18 000 per år (se avsnitt 16.1.4). Om man utgår från att varje bedömare kan rätta uppemot 20 prov per arbetsdag blir totalkostnaden för det cirka 3,8 miljoner kronor per år. Sammantaget bedöms kostnaden för rättning landa på cirka 4,3 miljoner kronor per år. Efter bedömning skickas resultatet till UHR.

Utöver detta bedöms Skolverket behöva avsätta administrativa resurser för att klara sitt uppdrag med minst en kvartstjänst år 2021, tre heltidstjänster åren 2022–2023, två heltidstjänster år 2024 och därefter en heltidstjänst åren 2025–2028. Utöver detta bedöms Skolverket behöva cirka 450 000 kronor per år från och med år 2022 för att täcka kostnader för konsulttjänster, datorer och resor. Se sammanställning nedan i tabell 16.2.

Tabell 16.2 Beräknade tillkommande kostnader för Skolverket 2021–2028

Miljoner kronor per år

Kostnadspost/år	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Administrativa resurser	0,25	2,7	2,7	1,8	0,9	0,9	0,9	0,9
Konsulttjänster, datorer och resor		0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45
Rättning av prov					4,3	4,3	4,3	4,3
TOTALT	0,25	3,15	3,15	2,25	5,65	5,65	5,65	5,65

Källa: Sammanställning av egna uppskattningar och beräkningar i detta kapitel.

16.1.4 UHR

Förslag: Universitets- och högskolerådets nya arbetsuppgifter kopplade till medborgarskapsprovet uppskattas ge upphov till cirka 177 miljoner kronor i ökade kostnader under perioden 2021–2028. De ökade kostnaderna föreslås finansieras genom att myndigheten tilldelas ytterligare medel genom anslag.

Bedömning: Antalet deltagare i medborgarskapsprovet per år uppskattas till 18 000 personer i provdelen i svenska och 34 500 personer i provdelen i samhällskunskap.

Utredningen föreslår i avsnitt 11.4 att UHR ska ha det övergripande och samordnande ansvaret för införandet och genomförandet av medborgarskapsprovet och att fatta beslut om medborgarskapsprovets resultat. Detta innebär att UHR behöver ha ett administrativt system som kan användas för anmälan till medborgarskapsprovet, planering av var och när en person ska genomföra provet, ta emot inbetalningar av anmälningsavgifter, ansökningar om anpassning av genomförandet av provet samt ta emot och expediera samt arkivera provresultat. Det administrativa systemet behöver vara sammankopplat med ett digitalt provsystem som behöver utvecklas parallellt med utvecklingen av medborgarskapsprovets olika provdelar. Därutöver föreslås UHR ansvara för en webbportal där all information kopplad till medborgarskapsprovet finns samlad. Det kan gälla information om hur anmälan går till, vilka datum provet genomförs och var, vilka hjälp-

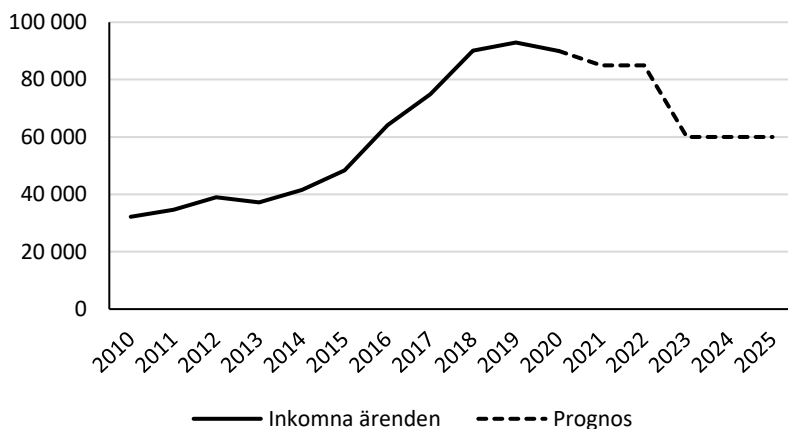
medel som är tillåtna och vilka möjligheter som finns till anpassning och exempel på hur provet ser ut och vilka frågor som kan komma att ställas. UHR föreslås också ansvara för eventuella disciplinärenden och frågor som rör omprövning. Därutöver föreslås UHR ansvara för att samordna de involverade myndigheternas arbete och insatser, vilket bl.a. innebär att myndigheten behöver utfärda föreskrifter om hur genomförandet av medborgarskapsprovet ska gå till, om t.ex. vilka hjälpmedel som är tillåtna och vilka anpassningar som ska finnas tillgängliga så att lärosätena som genomför provet kan göra likvärdiga bedömningar av sådana ansökningar. I den samordnande rollen kommer UHR också att behöva ansvara för upphandling av t.ex. datorer till provet.

Antal personer som beräknas göra medborgarskapsprovet årligen

För UHR:s arbete med medborgarskapsprovet blir en första viktig uppgift att bedöma hur många som kan förväntas behöva visa sina kunskaper genom att delta i en eller båda delarna av medborgarskapsprovet. Utredningen har uppskattat att provdeltagandet för medborgarskapsprovet blir cirka 18 000 i svenska och cirka 34 500 i samhällskunskap. Liksom när det gäller beräkningar av kostnader kan de uppskattningar av antalet provdeltagare som anges nedan framstå som exakta när de återges i hundratal, men det är viktigt att framhålla att dessa tal endast är uppskattningar som görs för att kunna bedöma hur många personer som kan antas göra medborgarskapsprovet. Ett antal som sedan används för att uppskatta kostnaderna och avgifterna för provet.

Som utgångspunkt för sin bedömning har utredningen använt sig av de prognoser som Migrationsverket gör över antalet inkomna medborgarskapsärenden för de kommande åren. Enligt Migrationsverkets prognos från oktober 2020, som sträcker sig till och med år 2023, förväntas det komma in cirka 60 000 ansökningar, ansökningar och andra ärenden om medborgarskap det angivna året (se figur 16.1).

Figur 16.1 Utfall och prognos över antalet inkomna ärenden om medborgarskap



Källa: Migrationsverket.

Eftersom kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap föreslås börja gälla från och med den 1 januari 2025 och de första medborgarskapsproven ska genomföras under det året har en första fråga varit att bedöma hur många anmälningar och ansökningar om medborgarskap som kommer att ges in till Migrationsverket åren 2024 och 2025 och även därefter.

Antalet invandrare till Sverige ökade kraftigt under åren 2012–2016 för att därefter minska för varje år. Om den trenden fortsätter kommande år är svårt att uttala sig om. Det har därför inte varit lätt att bedöma hur många medborgarskapsärenden som kan förväntas komma in till Migrationsverket om fyra år och hur alla de faktorer som påverkar inflödet av nyanlända till Sverige, hur många som får permanent uppehållstillstånd och deras benägenheten att därefter ansöka om medborgarskap kommer att förändras fram tills dess. Då situationen är mycket svårbedömd har utredningen inte gjort några egna prognoser som sträcker sig längre fram än den prognos över antalet medborgarskapsärenden som Migrationsverket gjort och som framgår av figur 16.1 ovan. Beräkningarna av antalet potentiella provdeltagare grundas därför på verkets prognos om att det år 2023 förväntas komma in 60 000 medborgarskapsärenden och att detta antal kvarstår oförändrat åren 2024–2028. I den prognostiserade summan

om 60 000 ingår även ärenden som gäller bibehållande och befrielse från medborgarskap liksom medborgarskapsförklaring. Då kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap inte föreslås gälla i fråga om sådana ärenden har dessa ärendegrupper räknats bort från det antal som utredningens bedömningar utgår ifrån.

Utredningen vill dock framhålla att det är troligt att antalet medborgarskapsärenden hos Migrationsverket kommer att öka året eller åren innan kunskapskravet träder i kraft, dvs. t.o.m. år 2024, och att antalet ärenden blir betydligt färre år 2025 och några år därefter. Skälet till detta är att de som uppfyller kraven för förvärv av svenskt medborgarskap förutses ansöka om eller göra en anmälan om förvärv av medborgarskap innan kravet på kunskaper träder i kraft. För att kunna uppskatta årliga intäkter (i form av provavgifter) och kostnader under ett normalt år, har utredningen emellertid valt att bortse från denna övergångseffekt.

Utredningen har därför valt att göra sina uppskattningar utifrån Migrationsverkets senaste prognos. Mot den bakgrunden har utgångspunkten för beräkningen av antalet provdeltagare för respektive provdel varit att antalet ärenden hos Migrationsverket är cirka 59 000 per år och att varje ärende motsvarar en provdeltagare.² Från den summan har utredningen räknat bort de personer som är under 16 år och de som har fyllt 67 år eftersom dessa personer inte ska omfattas av det föreslagna kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Enligt tillgänglig statistik från Statistiska Centralbyrån (SCB) stod personer i de nu nämnda åldrarna för ungefär en tredjedel av alla medborgarskapsärenden år 2019. Givet att åldersfördelningen inte förändras i nämnvärd grad under kommande år bedömer utredningen att antalet provdeltagare därför ska reduceras ytterligare till 39 300.

Utöver detta har hänsyn tagits till att det kommer att finnas de som kan visa kunskaper i svenska och samhällskunskap på annat sätt och att de därför inte kommer att behöva genomgå något prov. Andra sätt att visa kunskaper är t.ex. genom godkänt betyg i svenska för invandrare (sfi) kurs D eller i svenska/svenska som andraspråk från årskurs 9 eller från en kurs i gymnasieskolan. För samhällskunskap gäller på motsvarande sätt krav på godkänt betyg i årskurs 9 eller i gymnasieskolan. De som har godkända betyg i motsvarande ämnen från kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gym-

² Migrationsverket (2020). *Migrationsverkets årsredovisning 2019*, s. 111.

nasial nivå, särskola eller specialskola inkluderas också i den kategorin (se avsnitt 8.2 och 8.3).

Via SCB:s register över totalbefolkningen och Skolverkets elevregister har uppgifter hämtats in om hur många av de som år 2019 förvärvade svenskt medborgarskap i åldrarna 16–66 år (undantaget nordiska medborgare), som uppfyllde dessa villkor (se tabell 16.3).

Tabell 16.3 Personer i åldrarna 16–66 år med godkända betyg i utvalda ämnen som erhöll svenskt medborgarskap 2019

Andel i procent

Ämne/invandringsland	EU/EES	Tredje land	EU/EES och tredje land
Sfi kurs C eller svenska/svenska som andraspråk i övriga skolformer	44	56	53
Sfi kurs D eller svenska/svenska som andraspråk i övriga skolformer	39	47	45
Samhällskunskap (samtliga skolformer)	11	14	13
Svenska/svenska som andraspråk och samhällskunskap (samtliga skolformer)	11	13	12

Källa: Statistiska Centralbyrån.

Av statistiken framgår att cirka 45 procent av personerna i åldrarna 16–66 år hade godkända betyg i svenska från någon av de skolformer och årskurser eller kurser som anges ovan. Andelen med godkända betyg i svenska eller svenska som andraspråk var högre bland de som tidigare hade varit medborgare i ett tredje land jämfört med de som kom från EU/EES-området. I samhällskunskap var andelen med godkända betyg i de skolformer, årskurser och ämnen som kan användas som bevis på att visa kunskaper i samhällskunskap lägre. Där var det 13 procent som hade godkänt betyg i samhällskunskap från grundskolans årskurs 9, en kurs i gymnasiet eller på grundläggande eller gymnasial nivå på komvux. Mot bakgrund av vad som nu sagts har utredningen bedömt att fler kommer att vara i behov av att göra provet i samhällskunskap än provet i svenska. I siffror innebär det att deltagarantalet för provdelen i svenska bedöms uppgå till cirka 21 600 och till cirka 34 200 personer i samhällskunskapsdelen när andelen med godkända betyg i svenska eller samhällskunskap räknas bort från den ovan angivna siffran om 39 300.

Vidare har utredningen bedömt att införandet av ett språkrav sannolikt kommer att leda till att intresset för att fullfölja språkstudier i sfi i viss mån kommer att öka. Det beror på att godkänt betyg i kurs D i sfi ska kunna användas som bevis på de efterfrågade språkkunskaperna. Hur många fler som kommer att vilja läsa klart t.o.m. kurs D är svårt att uppskatta men utredningen bedömer att antalet potentiella provdeltagare i svenska ska minskas med ytterligare cirka 1 000 provdeltagare (se avsnitt 16.2.1) vilket innebär att antalet provdeltagare i svenska då uppskattas till cirka 20 600 per år. Utredningens bedömning grundar sig på ett antagande om att antalet personer som tar ett betyg i sfi kurs D ökar med tio procent.

När det gäller andra sätt att visa kunskaper i samhällskunskap finns möjlighet att använda sig av betyg i en kurs från komvux såsom t.ex. en kurs i grundläggande samhällsorienterande ämnen eller en kurs i samhällskunskap på grundläggande eller gymnasial nivå. Utredningen har emellertid bedömt att antalet individer som kommer att utnyttja den möjligheten är försumbart varför ingen ytterligare reducering av antalet provdeltagare i medborgarskapsprovets samhällskunskapsdel görs i detta avseende.

Utöver vad som nu har sagts är det högst sannolikt att införandet av kravet på kunskap i svenska och samhällskunskap för medborgarskap kommer att leda till att ett antal människor helt avstår från att försöka förvärva svenskt medborgarskap och därmed inte heller kommer att göra något medborgarskapsprov. Utredningen grundar sitt ställningstagande på att införandet av liknande krav på kunskaper för medborgarskap i andra länder har visat sig resultera i att färre personer ansöker om medborgarskap, sannolikt på grund av att vissa av dem upplever att det är alltför svårt att nå kravet, men det kan också finnas andra motiv t.ex. ekonomiska. Det finns också studier som visar att det finns en koppling mellan andelen sökanden och nivån på krav för medborgarskap. Det finns också en koppling mellan nivån på kraven för medborgarskap och den tid det tar för en person att förvärva medborgarskap. Som ett exempel kan nämnas att i Sverige har, av de individer som kom hit år 2001, 80 procent blivit svenska medborgare två decennier senare. Motsvarande siffra för Nederländerna är två tredjedelar och för Danmark endast en tredjedel. I Nederländerna uppställs krav på kunskaper i nederländska på

GERS-nivå A2 för medborgarskap medan kunskaperna i danska för medborgarskap i Danmark har varierat mellan B1 och B2.³

Även om det är svårt att uppskatta hur människors benägenhet att anmäla eller ansöka om medborgarskap kommer att påverkas av att det införs ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för medborgarskapsförvärv i Sverige har utredningen bedömt att det är högst sannolikt att en sådan effekt kommer att uppkomma, inte bara som en övergångseffekt (se resonemang ovan) utan också över tid. Mot bakgrund av vad som framgår om effekter i andra länder har utredningen uppskattat att vissa personer kommer att avstå från att förvärva medborgarskap och därför också avstå ifrån att göra medborgarskapsprovet. Antalet personer som kommer att vilja göra provet har därför uppskattats till 15 000 personer för medborgarskapsprovet i svenska och 27 600 personer för provets samhällskunskapsdel, dvs. en minskning med cirka 30 respektive 20 procent.

Slutligen har det beaktats att ett visst antal personer inte kommer att klara provet i en eller flera delar och att de därför kan komma att vilja göra om det. Utredningen har haft svårt att uppskatta även denna effekt då det är svårt att dra direkta paralleller till andra länders system då de skiljer sig åt både i provdeltagarnas bakgrund, kostnaderna för provet och för medborgarskapsansökningarna och svårighetsnivån på språk- och samhällskunskapsprov. Norge bedöms emellertid vara ett möjligt land att jämföra med eftersom båda samhällskunskapsproven där består av flervalfrågor och ligger på en språklig nivå motsvarande GERS-nivå A2 respektive ungefär B1, dvs. i linje med utredningens förslag (jfr avsnitt 7.4.2). Statistik från Kompetanse Norge visar att i Norge har cirka 30 procent av deltagarna på samfunnskunskapsprøve och statsborgerprøve under åren 2017–2020 inte lyckats nå godkänt resultat.⁴ Huruvida Sverige kommer att se samma andel godkända eller icke godkända provresultat på samhällskunskapsprovet går inte att säga med någon säkerhet. Alla de som misslyckas på samhällskunskapsprovet kommer dock sannolikt inte att göra om provet. Utredningen har uppskattat att fler personer kommer att välja att göra om samhällskunskapsprovet än medborgarskapsprovets svenska del,

³ Se avsnitt 7.4.2 och Vink, Tegunimataka, Peters and Bevelander (2020). Long-term heterogeneity in immigrant naturalisation: the conditional relevance of civic integration and citizenship acceptance. *European Sociological Review*.

⁴ Kompetanse Norge (2020). *Statistikkbanken*. www.status.vox.no/webview/index.jsp?catalog=http://status.dnzvox.local:80/obj/fCatalog/Catalog25&submode=catalog&language=no&mode=documentation&top=yes [2020-11-30].

eftersom den sistnämnda delen bedöms kräva en något större tidsmässig insats att förbereda sig inför. Utredningen har därför bedömt att en något lägre andel personer kommer att välja att göra provet i svenska igen om de misslyckas i någon av delarna i svenska. Utredningen har härvid uppskattat att andelen personer som gör om provet är 20 respektive 25 procent, vilket innebär att antalet provdeltagare per år har uppskattats till 18 000 i provdelen i svenska och 34 500 i provdelen i samhällskunskap.

Digitala lösningar

Som nämndes inledningsvis föreslås UHR ta fram flera digitala lösningar för att kunna hålla ihop alla delar som ligger inom UHR:s ansvar. Den webbportal som utredningen föreslår att UHR ska ta fram och ansvara för torde kunna kopplas samman med dels det administrativa system som ska kunna hantera bl.a. anmälningarna till provet, provdeltagarna, provorter och provresultat, dels det digitala provsystemet (se nedan). En webbportal bör bl.a. innehålla exempel på hur ett medborgarskapsprov ser ut, ”Medborgarskapsboken” som provdeltagarna kan läsa in sig på och exempelfrågor, uppgifter om när och var provet genomförs och hur man förväntas identifieras sig. Webbportalen bör också innehålla en möjlighet att anmäla sig till provet via en inloggningsfunktion med identifiering via t.ex. Mobilt BankID. En sådan webbportal uppskattas kosta ungefär 400 000 kronor att bygga och 150 000 kronor att förvalta och underhålla varje år.

När det sedan gäller det administrativa systemet bedömer utredningen att UHR ska kunna bygga vidare på det eller de befintliga system som myndigheten använder sig av för att t.ex. hantera anmälningar till högskoleprovet. För att hanteringen av anmälningar, provdeltagare, ansökningar om anpassningar, provresultat m.m. ska vara så effektiv som möjligt bör systemet kunna kommunicera med eller inhämta information från webbportalen för anmälan och det digitala systemet för medborgarskapsprov. Att sätta upp systemet på ett sådant sätt bedöms ta både tid och resurser i anspråk. Kostnaden för det administrativa systemet uppskattas därför till 25 miljoner kronor. Vad gäller årliga förvaltnings- och utvecklingskostnader av det administrativa systemet uppskattar utredningen dessa till 2,5 miljoner kronor.

När det gäller kostnaden för ett digitalt provsystem har utredningen övervägt två lösningar. Dels en systemlösning som innebär att de studerande tar med sig sin egen dator när de ska tentera vilket kallas Bring Your Own Device (BYOD), dels en lösning som innebär att ett annat helt nytt digitalt provsystem byggs upp från grunden och inte kopplas ihop med BYOD. I sammanhanget bör dock nämnas att det är utmanande och komplext att försöka beräkna kostnaderna för en digital teknisk lösning för ett digitalt medborgarskapsprov. Många beslut och vägval som påverkar kostnaderna såsom upphandling och funktionalitet hos systemet kommer att fattas längre fram i tiden. Utredningens förslag ligger därför på en övergripande nivå.

BYOD innebär att en programvara installeras temporärt på varje dator före examinationen. Programvaran är särskilt framtagen för digital examination och stänger ned alla andra program på datorn. Detta innebär att när man loggar in i provsystemet kan provdeltagaren endast navigera runt i det digitala medborgarskapsprovet. Det går inte att surfa på andra webbsidor, nå datorns hårddisk, USB-minnen eller liknande. När provet har genomförts och provet avslutas/lämnas in släpper låsningen och datorn fungerar som vanligt igen. Lösningen möjliggör också för provvakter att övervaka provdeltagarnas aktiviteter. De kan t.ex. se om någon tappar kontakten med nätverket, om någon är inaktiv och när varje deltagare svarar på frågor och lämnar in sitt prov. BYOD kräver således att varje provdeltagare måste ha med sig en egen dator. Den som inte har med sig någon dator får i stället låna en dator där programvaran i fråga finns förinstallerad.

BYOD används i dag av ett flertal universitet och högskolor bl.a. Lunds, Linköpings och Örebro universitet och fler och fler lärosäten håller på att bygga upp en sådan eller liknande lösningar. BYOD är också den lösning som föreslås ska användas vid ett framtida digitalt högskoleprov.⁵ När medborgarskapsprovet ska genomföras första gången år 2025 är det sannolikt ännu fler lärosäten och campus som erbjuder BYOD eller liknande lösningar. Utredningen uppskattar att antalet campus med sådana salar uppgår till minst 40 år 2025.

⁵ Universitets- och högskolerådet (2019). *Pilotstudie, Digitalisering av högskoleprovet*, dnr 2019/04134, s. 17 f.; Enligt Studentexamensnämnden i Finland genomförs den digitala studentexamen i Finland med hjälp av BYOD. Studentexamen motsvarar högskoleprovet i Sverige, se Studentexamensnämnden i Finland (2020). *Den digitala studentexamen*. www.ylioppilastutkinto.fi/sv/studentexamen/den-digitala-studentexamen [2020-12-08].

I Norrland kan det dock fortfarande vara långt mellan de orter där digital examination kan genomföras. Kostnaderna för ett sådant system är svåra att uppskatta, men för någon slags uppfattning om storleksordningen kan nämnas att UHR har beräknat att kostnaderna för att upphandla ett provsystem för ett digitalt högskoleprov med tillhörande tjänster som bygger på BYOD kommer att uppgå till 70 miljoner kronor över 20 år. Därutöver tillkommer kostnader om 19 miljoner kronor under 16 år för projektledning av den löpande förvaltningen och 37 miljoner kronor för löpande förvaltning under 16 år. Andra kostnader kopplade till interna ansvarsområden och aktiviteter är bl.a. framtagande av kravspecifikation 4 miljoner kronor, genomförande av upphandling 3 miljoner kronor, projektledning under införandet av systemet 14 miljoner kronor. Totalt uppskattas kostnaderna för systemet under en 20-årsperiod att uppgå till 178 miljoner kronor.⁶

Alternativet till att använda BYOD är att UHR upphandlar och konstruerar ett nytt provsystem som inte bygger på att provdeltagarna tar med egna datorer. Enligt uppgifter till utredningen var kostnaden för utvecklingen av det datoriserade kunskapsprovet för körkort som Trafikverket ansvarar för 30 miljoner kronor. Provet togs i bruk år 2018 och tog ungefär två år att bygga. Systemet bygger delvis på det system som var i bruk t.o.m. år 2017. Systemet med kunskapsprovet för körkort består av en mycket stor provbank med frågor och svar. Vid varje provtillfälle och för varje person som gör provet sätter systemet samman frågor från fem olika kunskapsområden till ett prov med flervalsfrågor. Kunskapsprovet för körkort behörighet B består t.ex. av 70 flervalsfrågor och det krävs 52 rätta svar för godkänt resultat. Provtiden är 50 minuter. När provet är genomfört automaträttas det och provdeltagaren får sitt resultat strax därefter.

Upplägget med flervalsfrågor och en provbank med frågor och flera olika svarsalternativ samt ett system som sätter samman frågor för varje provdeltagare motsvarar utredningens förslag på hur samhällskunskapsprovet ska se ut. Utredningen ser också framför sig att svenskprovets läs- och hörförståelsedelar kan komma att ha ett liknande upplägg. Därmed inte sagt att kostnaderna för att bygga Trafik-

⁶ Universitets- och högskolerådet (2019). *Pilotstudie, Digitalisering av högskoleprovet*, dnr 2019/04134, s. 30 f.

verkets kunskapsprov motsvarar de kostnader det skulle innebära att bygga ett digitalt medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap.

I sammanhanget kan nämnas att Skolverket sedan ett antal år tillbaka arbetar med att digitalisera de nationella proven i grund- och gymnasieskolan samt den kommunala vuxenutbildningen (exklusive sfi). Eftersom systemet ska kunna användas av samtliga skolor runt om i Sverige och digitala prov förekommer i flera olika ämnen däribland svenska, svenska som andraspråk och samhällsorienterande ämnen samt i olika årskurser och skolformer så är systemet inte jämförbart med det prov och system som utredningen föreslår. Skolverkets uppdrag berör landets samtliga 290 kommuner samt cirka 600 enskilda huvudmän som alla har olika förutsättningar för att genomföra digitalt baserade prov. De nationella proven i svenska och svenska som andraspråk i dag testas dock samtliga de förmågor och färdigheter som medborgarskapsprovets provdel i svenska föreslås pröva.

I det betänkande som ligger till grund för systemet med digitala nationella prov uppskattades it-kostnaderna för att utveckla nationella prov i skolan till 24 miljoner kronor per år under fem år och förvaltningskostnaderna till 45 miljoner kronor per år. Uppskattningen baserade sig dels på Skolverkets initiala bedömning om att det skulle kosta cirka 115–120 miljoner kronor att digitalisera alla nationella prov, varav 60 miljoner kronor i utvecklingskostnad, dels Skolverkets tidigare erfarenheter från en period då sfi-proven var digitala.⁷ Uppskattningen grundades också på uppgifter från Norge om kostnaderna för att där bygga upp ett provadministrationssystem (PAS) och ett provgenomförandesystem (PGS) som används till att administrera och genomföra centrala examensprov, nationella prov och kartläggningsprov. Kostnaderna för att utveckla, driva och förvalta dessa system under åren 2007–2010 uppgick till 114 miljoner norska kronor. Det framgick också att kostnaderna för att under åren 2012–2016 utveckla PAS 2 som skulle ersätta PAS beräknades uppgå till knappt 102 miljoner norska kronor.

När det gällde förvaltningen av systemet uppskattades kostnaderna för digitala nationella prov till 45 miljoner kronor per år. Denna uppskattning grundades på underlag från Norges erfarenheter med PAS

⁷ Utredningen om nationella prov (2016). *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning* (SOU 2016:25). Stockholm: Utbildningsdepartementet, s. 451 f.

och PGS där förvaltningskostnaderna uppskattades till 38 miljoner norska kronor per år.⁸

Det kan också noteras att UHR arbetar med att utveckla ett nationellt behörighetsprov för grundläggande behörighet till universitet och högskolor. Arbetshypotesen är att provet ska bestå av både muntliga och skriftliga delar, vilket gör att provkonstruktion, genomförande och rättning blir komplext. Provet beräknas kosta mellan 55 och 65 miljoner kronor att utveckla. Ungefär hälften av kostnaderna avser provutveckling och upprättande av en frågebank. Driftkostnaderna för att genomföra provet och uppdatera frågebanken bedöms uppgå till 30 miljoner kronor per år i ett förvaltningsläge.⁹

Utredningen anser att det finns flera fördelar med BYOD-systemet och det kan också noteras att det är den tekniska lösning som föreslås användas vid en framtida digitalisering av högskoleprovet.¹⁰ Nackdelen med BYOD är att det förutsätter att varje provdeltagare äger eller har tillgång till en egen dator. Detta riskerar att utestänga människor från medborgarskapsprovet. Provet blir också än mer kostsamt för den som måste införskaffa en dator för att kunna göra provet. Att kräva att varje individ tar med sig en dator är enligt utredningens uppfattning inte rimligt eller rättvist. Många hem har i dag en dator, men för att avlägga ett prov med BYOD skulle datorn behöva vara bärbar. BYOD framstår redan av den anledningen som ett mindre lämpligt alternativ. Därutöver går det inte att med säkerhet säga att de standardprogram som finns på marknaden kan användas för konstruktion av medborgarskapsprovet.

Utredningen föreslår därför att det ska byggas ett särskilt system för medborgarskapsprovet. Ett sådant system bör enligt utredningens uppfattning tas fram parallellt med arbetet med provutveckling och i samråd med Skolverket och de universitet eller högskolor som ska konstruera medborgarskapsprovet. Mot bakgrund av vad som sagts ovan om provkostnaderna för Trafikverkets kunskapsprov och de uppskattade kostnaderna för att digitalisera de nationella proven och att ta fram ett nationellt behörighetsprov för grundläggande behörighet uppskattar utredningen kostnaderna för att bygga upp ett

⁸ Ibid, s. 447 f.

⁹ Universitets- och högskolerådet (2018). *Förberedande uppdrag inför utveckling av ett nationellt behörighetsprov och en försöksverksamhet*, dnr 1.1.1-00917-2018, s. 6.

¹⁰ Universitets- och högskolerådet (2019). *Pilotstudie, Digitalisering av högskoleprovet*, dnr 2019/04134, s. 29.

digitalt medborgarskapsprovsystem från grunden till 50 miljoner kronor och till 10 miljoner kronor i årlig förvaltning och underhåll.

Eftersom utredningen inte anser att BYOD är ett lämpligt alternativ bedöms cirka 4 000 bärbara datorer behöva köpas in. Datorerna måste vara utrustade med hörlurar och mikrofon för att hörförståelse och muntlig färdighet ska kunna testas. Om datorerna enbart används vid examinationerna behöver de inte vara utrustade med någon stor minnes- och beräkningskapacitet, men däremot gärna stor skärm. Enkla datorer vad gäller minnes- och beräkningskapacitet som har en 17 tums skärm kostar på marknaden runt 4 000 kronor exklusive mervärdesskatt. Vid en upphandling kan priset bli lägre men det är svårt att i förväg bilda sig en uppfattning om hur stor denna prisreduktion kan komma att bli. Utredningen har därför uppskattat kostnaden för inköp av 4 000 bärbara datorerna till 16 miljoner kronor. Som framgår av tabell 16.4 nedan har kostnaderna fördelats på flera år trots att den största delen av kostnaden uppkommer år 2024 eller 2025 inför det första provtillfället. Skälet till detta är att utredningen inte ansett det lämpligt att lägga hela kostnaden på ett enskilt år. Utredningen har också räknat med att nya datorer kommer att behöva köpas in successivt från och med år 2028. Kostnaden för detta har beräknats till 4 miljoner kronor per år.

Arbete för att förhindra fusk

Utredningen bedömer att det kommer att behöva vidtas åtgärder för att stävja och förhindra risken för fusk samt att följa upp misstänkt eller konstaterat fusk. Såväl Trafikverket som UHR lägger tid och resurser på detta.¹¹ Kostnaden för detta uppskattas till 1,5 miljoner kronor per år.

Administrativa resurser

När det gäller administrativa resurser bedöms UHR för att klara av sitt uppdrag behöva avsätta administrativa resurser med cirka en kvartstjänst år 2021, 1 heltidstjänst år 2022, 2 heltidstjänster år 2023,

¹¹ Utredningen om fusk vid högskoleprovet (2019). *Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk* (SOU 2019:37). Stockholm: Utbildningsdepartementet och Trafikverket (2019). *Trafikverkets årsredovisning 2019*, s. 57.

3 heltidstjänster år 2024 och därefter 4 heltidstjänster åren 2025–2028. Till det bedömer utredningen att UHR från och med 2022 behöver cirka 450 000 kronor årligen för utrustning, konsulttjänster och resor. UHR:s uppskattade kostnader finns sammanställda i tabell 16.4 nedan.

Tabell 16.4 Uppskattade kostnader för UHR 2021–2028

Miljoner kronor per år

Kostnadspost/år	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Webbportal + förvaltning			0,2	0,2	0,15	0,15	0,15	0,15
Administrativt system + förvaltning		5	10	10	2,5	2,5	2,5	2,5
Digitalt provsystem + förvaltning		10	20	20	10	10	10	10
Inköp av datorer ¹²				4	4	4	4	4
Arbete mot fusk				1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Administrativa resurser	0,25	0,9	1,8	2,7	3,6	3,6	3,6	3,6
Konsulttjänster, datorer och resor		0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45
TOTALT	0,25	16,35	32,45	38,85	22,2	22,2	22,2	22,2

Källa: Sammanställning av egna uppskattning och beräkningar i detta kapitel.

¹² Den beräknade kostnaden för inköp av cirka 4 000 datorer uppgår till totalt cirka 16 miljoner kronor. Vissa av datorerna behöver köpas in redan under tiden då proven utvecklas. Majoriteten behöver dock inte köpas förrän slutet av 2024 eller början av 2025 när medborgarprovet ska börja genomföras. För att inte kostnaden ska belasta endast inköpsåret har den totala kostnaden fördelats på fyra år med början år 2024. Datorer bedöms i regel ha en livslängd på 3 år. Eftersom de datorer som behövs för medborgarskapsprovet inte kommer att användas särskilt mycket anser utredningen att det är rimligt att räkna på att de har en längre livslängd än 3 år. Utredningen anser att det på grund av den begränsade användningen också är rimligt att utgå ifrån att alla datorer inte behöver nyanskaffas vid samma tidpunkt utan kan anskaffas successivt. Kostnaden för en successiv nyanskaffning har därför uppskattats till 4 miljoner per år från och med 2028.

16.1.5 Universitet och högskolor

Förslag: Universitetens och högskolornas nya arbetsuppgifter kopplade till medborgarskapsprovet uppskattas ge upphov till drygt 71 miljoner kronor i ökade kostnader under perioden 2024–2028. De ökade kostnaderna föreslås finansieras genom att lärosätena tilldelas ytterligare medel genom anslag.

I avsnitt 11.4 föreslås de universitet och högskolor som omfattas av högskolelagen (1992:1434) ansvara för att genomföra medborgarskapsprovet. Detta får, liksom vid högskoleprovet, ske i samverkan mellan universiteten och högskolorna. Det innebär att sannolikt kommer inte alla universitet och högskolor att vara involverade i genomförandet. Som framgår av avsnitt 7.6 föreslår utredningen att medborgarskapsprovet ska göras digitalt, vilket bl.a. förutsätter tillgång till datorer, bredbandskapacitet och internetuppkoppling. Ett växande antal lärosäten i landet har byggt eller håller på att bygga upp en infrastruktur med tentamensalar inredda för digital examination. Sådana salar är utrustade med särskilt och ändamålsenligt möblemang, lämpliga avskärmningar, eluttag vid varje bänkskiva, huvudsäkringar av erforderlig storlek och trådlös internetanslutning med den bandbredd som krävs för att alla tenterande ska kunna vara uppkopplade samtidigt. Salarerna är också möblerade på ett sätt som underlättar övervakningen av proven. Storleken på salarna varierar.

För att uppskatta de kostnader som universitet och högskolor bedöms få för genomförandet av medborgarskapsprovet har utredningen valt att beräkna dem utifrån vad det skulle kosta att hyra en sal för digital examination samt kostnaderna för att anlita nödvändig personal dels för att vakta vid provet, dels för att bistå med teknisk support.

När det gäller kostnaderna för att hyra en sal för digital examination har utredningen fått uppgifter från Lunds och Linköpings universitet (se tabell 16.5). Salshyran varierar beroende på vilken dag det är fråga om och hur stor salen är, men i genomsnitt handlar det om cirka 64 kronor per provplats en lördag eller söndag på dessa lärosäten. Om man antar att salarna för medborgarskapsprovet i genomsnitt rymmer 100 personer blir hyreskostnaden cirka 6 400 kronor per sal.

Tabell 16.5 Kostnader för hyra av lärosätessalar anpassade för digital examination helger mellan kl. 8 och 17

Kostnader i kronor

Antal platser per sal/lärosäte	Lunds universitet	Linköpings universitet
75	8 860	
100		6 210
150	11 260	8 490
250	11 260	

Källa: Uppgifter erhållna från Lunds och Linköpings universitet.

För att alla cirka 34 500 personer som kan behöva göra provet i samhällskunskap ska få möjlighet att göra det utan att resa alltför långa sträckor bör beräkningen utgå från att medborgarskapsprovet genomförs på minst 40 orter där det finns salar för digital examination. Om salarna kan disponeras under fem av årets helger och prov arrangeras på såväl lördagar som söndagar kommer man att kunna erbjuda 10 provtillfällen på ett år. Om man använder sig av 40 salar per provtillfälle innebär det att antalet personer per provtillfälle och sal kommer att uppgå till i genomsnitt 85. (Självklart kommer salsstorleken att variera på de olika orterna, men här används ett genomsnitt.) Det innebär i sin tur att man vid de 10 tillfällena kommer att utnyttja sammanlagt ($10 \times 40 =$) 400 salar som vardera rymmer 100 platser. Som angetts ovan beräknas en sådan sal kosta cirka 6 400 att hyra och den årliga kostnaden för att hyra av lokaler beräknas uppgå till ($400 \times 6 400 =$) 2 560 000 kronor.

Som framgår ovan är det inte ovanligt att lärosäten tillämpar en systemlösning som innebär att de studerande tar med sig sin egen dator när de ska tentera (BYOD). Utredningen har dock kommit fram till att genomförandet av medborgarskapsprovet bör göras på datorer som tillhandahålls i de lokaler där provet ska genomföras för att säkerställa att alla provdeltagare har samma förutsättningar vad gäller t.ex. skärmstorlek och att provet genomförs på ett så likvärdigt och rättvist sätt som möjligt. Utredningen har utgått ifrån att kostnaden för dessa datorer ska belasta UHR (se avsnitt 16.1.4 och tabell 16.4). Hur själva inköpen går till i praktiken blir en fråga för UHR och högskolorna att bestämma.

Ytterligare en kostnad vid genomförandet av proven är ersättningen till inhyrda funktionärer. Det handlar om teknisk support, vakter som ser till att det fastställda regelverket följs och dessutom särskilda värddar med huvudsaklig uppgift att bistå de personer som inte har den datorvana som krävs för att på egen hand hantera programvarorna. Kostnaden för personal vid varje ort där 85 personer deltar kan beräknas till 35 300 kronor per tillfälle (tabell 16.6).

Tabell 16.6 Kostnader för personal per provtillfälle vid digital examination

	Antal personer	Lön/timma i kronor	Antal timmar	Avrundad kostnad i kronor
Kostnad per examinations-tillfälle för;				
Examinationsvakter	4	290	10	11 600
Examinationsvärddar	3	340	10	10 200
Teknisk support	1,5	400	10	6 000
Lokalt huvudansvarig	1	470	16	7 500
Summa totalt/provtillfälle				35 300

Källa: Upplysningar från Lunds och Linköpings universitet samt egna beräkningar.

Som framgår ovan vid beräkningen av lokalkostnader antas det behövas 40 lokaler vid 10 tillfällena, dvs. medborgarskapsprovet kommer att genomföras i 400 examinationssalar. Den totala kostnaden för personal vid provtillfällena kan därför beräknas till $(400 \times 35\,300) = 14\,120\,000$ kronor. Den totala kostnaden för lokaler och personal uppgår därmed till $(2\,560\,000 + 14\,120\,000 =) 16\,680\,000$, eller avrundat 16,7 miljoner kronor, en siffra som används i tabell 16.7

När det gäller administrativa resurser bedöms högskolorna totalt behöva avsätta sådana resurser med cirka 1 heltidstjänst åren 2024–2028 för att klara sitt uppdrag. Provet beräknas göras på 40 orter. Detta motsvarar en timmes arbete i veckan per ort för arbete med planering och samarbete med UHR, nödvändig it-support för högskolans administrativa digitala system, att engagera provvakter och annan personal till varje provtillfälle, tillgodose ansökningar om anpassning och ställa iordning lokalerna inför varje provtillfälle.

I tabell 16.7 nedan presenteras högskolornas uppskattade totala kostnader under perioden 2024–2028.

Tabell 16.7 Uppskattade kostnader för universitet och högskolor 2021–2028

Miljoner kronor per år

Kostnadspost/år	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Administrativa resurser				0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
Lokaler och inhyrd personal vid digital examination					16,7	16,7	16,7	16,7
TOTALT				0,9	17,6	17,6	17,6	17,6

Källa: Sammanställning av egna uppskattningar och beräkningar i detta kapitel.

16.1.6 Sammanfattning av de uppskattade kostnaderna kopplade till medborgarskapsprovet

För att åstadkomma en överblick över de ekonomiska konsekvenserna för staten kopplat till medborgarskapsprovsystemet presenteras uppskattade kostnader under tidsperioden 2021–2028. Under de tre–fyra första åren efter det att beslut tagits om att införa det föreslagna medborgarskapsprovet bedömer utredningen att det i första hand är fråga om kostnader för arbete med att utveckla dels de två provdelarna inklusive bedömnings- och rättningskriterier, dels de digitala systemen. Relativt tidigt bedöms ett behov uppstå av administrativa resurser som kan samordna, hålla ihop, upphandla och beställa nödvändiga tjänster. Även vissa förberedelser kopplade till genomförandet av proven bedöms behöva vidtas. Sådana förberedelser bedöms behöva börja vidtas åren 2023–2024. Dessa bör inkludera uppbyggnaden av ett administrativt digitalt system för anmälan etc., nödvändig administration för att klara av organiserandet av genomförandet av provet såväl som hantering av provresultat samt uppbyggnaden av en webbportal där all information om provet ska finnas inklusive exempelfrågor. Därefter bedöms det bli fråga om insatser för att köpa in utrustning och att faktiskt administrera, organisera och genomföra provet. I detta skede bedöms behovet av administrativa resurser öka för att sköta allt från anmälan till beslut om resultat på provet och samordning av fortsatt utvecklingsarbete. Det är också i det här skedet som kostnader för lokaler, personal på plats respektive kostnader för rättning uppstår. Till detta kommer fortsatta utvecklingskostnader för uppföljning och eventuell uppdater-

ing samt förvaltning av alla digitala system. De uppskattade kostnaderna myndighet för myndighet under tidsperioden 2021–2028 redovisas i tabell 16.8.

Tabell 16.8 Summering av uppskattade kostnader per myndighet 2021–2028

Miljoner kronor per år

Kostnad per myndighet/år	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Skolverket	2,25	13,95	28,35	27,95	12,35	12,35	12,35	12,35
UHR	0,25	16,35	32,45	38,85	22,2	22,2	22,2	22,2
Universitet och högskolor				0,9	17,6	17,6	17,6	17,6
TOTALT	2,5	30,3	60,8	67,7	52,2	52,2	52,2	52,2

Källa: Sammanställning av egna uppskattningar och beräkningar i detta kapitel.

16.1.7 Sammanfattning ekonomiska konsekvenser för staten

Som konstaterades ovan i avsnitt 16.1.1 är det givet att utredningens förslag kommer att få konsekvenser i form av kostnader för staten. Utredningen har i avsnitten ovan lämnat en redogörelse för de kostnader som förslaget om ett nytt krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap uppskattningsvis skulle kunna innebära. För att underlätta överskådligheten har utredningen försökt redovisa kostnaderna moment för moment och myndighet för myndighet. Kostnaderna för de olika myndigheterna med ansvar för medborgarskapsprovsystemet har sammanfattats i avsnitt 16.1.6. I tabell 16.9 redogörs för de kostnaderna som utredningen uppskattar att det nya kravet totalt skulle medföra för staten under perioden 2021–2028.

Tabell 16.9 Uppskattade kostnader för staten för kravet på kunskaper 2021–2028

Miljoner kronor per år

Kostnadspost/år	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Medborgarskapsprovsystemet	2,5	30,3	60,8	67,7	52,2	52,2	52,2	52,2
Migrationsverkets handläggning						6	6	6
TOTALT	2,5	30,3	60,8	67,7	58,2	58,2	58,2	58,2

Källa: Sammanställning av egna uppskattningar och beräkningar i detta kapitel.

De uppskattade kostnaderna totalt för perioden 2021–2028 bedöms uppgå till cirka 400 miljoner kronor.

16.2 Ekonomiska konsekvenser för kommuner, regioner, länsstyrelser, företag och enskilda

16.2.1 Kommuner

Förslag: Kommunernas kostnader för att anordna svenska för in-
vandrare bedöms öka med anledning av förslaget om krav på
kunskaper i svenska och samhällskunskap för medborgarskap.
Kostnaderna föreslås finansieras genom anslag.

Utöver statens kostnader för införandet av medborgarskapsprovet uppkommer även kostnader för kommuner. För kommunerna handlar det framför allt om att antalet deltagare i kommunal vuxenutbildning i sfi kan komma att öka, såväl på grund av att vissa behöver lära sig svenska för kunna klara provet, som att vissa vill klara kurs D för att slippa göra medborgarskapsprovet. Det kan också vara så att intresset för kommunal vuxenutbildning i någon av de kurser som kan användas som bevis på kunskaper i samhällskunskap (se avsnitt 8.3) kan komma att öka något.

Utredningen grundar sina antaganden på förslaget i avsnitt 8.2 om att godkänt betyg i sfi kurs D ska kunna användas som ett bevis på att man har de kunskaper i svenska som ska krävas för svenskt medborgarskap. Den som studerar på sfi och har för avsikt att någon gång i framtiden ansöka om svenskt medborgarskap kan, om denne fortsätter sina studier i sfi till kurs D och erhåller godkänt betyg i kursen i fråga, använda sig av det resultatet till styrkande av sina språkkunskaper i stället för att göra medborgarskapsprovet i svenska den dag han eller hon bestämmer sig för att ansöka om medborgarskap. Steget till att fullfölja utbildningen i sfi är kortast för den som har erhållit godkänt betyg i kurs C. Personer som studerar på kurs C har i allmänhet endast en termin kvar innan de når den nivå som krävs för att inte behöva göra den språkliga delen av medborgarskapsprovet. För en uppskattning av hur många personer det kan röra sig om kan man se till historiska data för dem som erhöll svenskt medborgarskap år 2019. Bland dem hade 16 700 elever erhållit godkänt

betyg i kurs C i sfi. Av dessa studerade 80 procent vidare och erhöll godkänt betyg i kurs D. Om antalet personer som fortsätter att studera upp till kurs D i sfi ökar med 1 000 per år skulle kommunernas kostnader öka med drygt 20 miljoner kronor. Beräkningen grundar sig på en genomsnittlig utbildningskostnad per studerande och termin om 21 500 kronor. I sammanhanget bör dock nämnas att antalet personer som läser sfi sannolikt kommer att minska kommande år då invandringen till Sverige minskat väsentligt sedan år 2016. Det är därför möjligt att kostnaderna för kommunerna inte ökar utan förblir desamma eller kanske till och med minskar.

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. Utredningen har därför inte gjort några beräkningar för dessa personer.

När det gäller kravet på kunskap i samhällskunskap kan det för vissa framstå som fördelaktigt att läsa en kurs inom komvux som kan användas som bevis på kunskaper i samhällskunskap för medborgarskap. Som ett exempel kan nämnas att godkänt betyg i den grundläggande kursen i samhällsorienterande ämnen kan användas som ett sådant bevis. Kursen i fråga ges som inledande kurs och som fortsättningskurs och kräver heltidsstudier under lite drygt en månad. För den som inte vill läsa in sig på en bok för att förbereda sig för medborgarskapsprovet skulle en sådan kurs möjligen kunna uppfattas som ett bättre alternativ. Komvux är dessutom inte avgiftsbelagd. Utredningen bedömer emellertid att antalet personer som är intresserade och villiga att genomgå en kurs på komvux i stället för att göra medborgarskapsprovet är försumbart. Utredningen lämnar därför inget förslag i denna del.

16.2.2 Regioner och länsstyrelser

Bedömning: Förslagen i detta betänkande förväntas att ge upphov till vissa kostnader för länsstyrelserna. Dessa kostnader bedöms dock bli marginella och rymmas inom befintliga anslag.

Förslagen förväntas inte få några nämnvärda konsekvenser för landets regioner.

Konsekvenserna av utredningens förslag för landets länsstyrelser är att de i de fall sökanden omfattas av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap måste pröva kravet i anmälningären den enligt 7–9 §§ medborgarskapslagen. Dessa ärenden omfattar ofta barn eller ungdomar och ett mycket litet antal av dessa ärenden kommer att medföra krav på att anmälaren ska visa sina kunskaper. Utredningen bedömer därför att den ökade kostnaden för detta är försumbar. Länsstyrelserna bedöms därför inte behöva tillskjutas extra medel för detta.

16.2.3 Företag

Bedömning: Förslagen förväntas inte få några effekter för de små företagens arbetsförutsättningar, konkurrensförmågor eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

De förslag som lämnas i detta betänkandet bedöms inte ge några effekter på små företags förutsättningar och villkor i förhållande till större företags.

16.2.4 Enskilda

Bedömning: Den tid som enskilda avsätter för att genomföra medborgarskapsprovet bedöms ge upphov till vissa samhällsekonomiska kostnader.

En ansökan om svenskt medborgarskap kostar i dag 1 500 kronor medan en anmälan enligt 6–9 §§ medborgarskapslagen kostar 175 kronor (11 § medborgarskapsförordningen [2001:218]). Förslagen i detta betänkande innebär att det kommer att uppkomma kostnader för att göra medborgarskapsprovet för de som inte kan visa kunskaper på något av de andra sätt som föreskrivs i de förslagna nya 13 b och 13 c §§ medborgarskapslagen. Den som behöver göra hela medborgarskapsprovet kommer då att behöva betala 2 500 kronor, utöver ansöknings- eller anmälningavgiften. Detta kan vara en bety-

dande kostnad för den enskilde, särskilt för den med låg inkomst eller den som står långt från den svenska arbetsmarknaden. För den som behöver göra provet, eller delar av provet, flera gånger blir kostnaden ännu högre.

Förutom kostnaden för att göra provet kan kostnader för förlorad arbetsinkomst och/eller den fritid som provdeltagarna tvingas avsätta för att genomgå provet uppkomma. Om provet omfattar en hel dag kommer provtillfällena i många fall förläggas på helger, inte minst för att högskolor och universitet bedriver undervisning i sina lokaler på vardagar. Det är därför mycket svårt att uppskatta hur många personer som får förlorad arbetsinkomst. Om samtliga 18 000 respektive 34 500 individer som i avsnitt 16.1.4 ovan uppskattas behöva göra medborgarskapsprovet avsätter maximalt sex respektive två timmar för att göra medborgarskapsprovet i svenska och samhällskunskap och vid provtillfället förlorar inkomst motsvarande en genomsnittlig timlön på 200 kronor inklusive sociala avgifter blir den totala samhällsekonomiska kostnaden cirka 35 miljoner kronor.¹³ Därutöver tillkommer resekostnader på cirka 3,4 miljoner kronor. Eftersom många sannolikt kan göra provet på helger då deltagaren inte arbetar, bedöms dock denna siffra vara högt räknad. Den tid som en individ lägger på att förbereda sig inför provet, eller alternativt lägger på att genomgå en kurs på komvux bedöms inte utgöra någon nettokostnad för denne eftersom insatser som ökar individens kunskaper och kompetens sannolikt leder till ökade förutsättningarna för högre framtida inkomster för denne. Någon beräkning för sådana kostnader har därför inte gjorts.

16.3 Konsekvenser för domstolarna

Bedömning: Förslagen förväntas ge upphov till vissa kostnader för domstolarna. Dessa kostnader bedöms dock rymmas inom befintliga anslag.

¹³ Beräkningen grundar sig på att 18 000 personer genomgår medborgarskapsprovet i svenska och att det tar sex timmar för dem att göra det och att 34 500 personer genomgår medborgarskapsprovet i samhällskunskap och att det tar två timmar för dem att göra den provdelen.

Det är svårt att bedöma konsekvenserna av införandet av ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för medborgarskap för domstolarna. En möjlighet är ändå att utgå ifrån den överklagandefrekvens som gällt tidigare för medborgarskapsärenden. Antalet mål om svenskt medborgarskap i migrationsdomstolarna brukar uppgå till cirka 1 200 om året.¹⁴ Ändringsfrekvensen år 2017 var 1 procent och 2018 var den 5 procent. Om Migrationskommitténs betänkande (SOU 2020:54) leder till lagstiftning kommer det på sikt sannolikt att leda till färre ansökningar om medborgarskap.¹⁵ Om den här utredningens förslag leder till lagstiftning kommer det sannolikt också att påverka antalet sökande.

Även om införandet av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap sannolikt kommer att innebära en ökning i antalet överklagade ärenden bedöms nivån på antalet överklaganden vara så låg att domstolarna får antas kunna hantera konsekvenserna av det nya kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap inom ramen för sina befintliga anslag.

I kapitel 14 föreslås att vissa beslut av UHR – beslut om utestängning från deltagande i prov samt att inte få resultat på ett prov – ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Antalet överklaganden av sådana ärenden kan antas vara få och domstolarna bedöms kunna hantera också dessa kostnader inom ramen för befintliga anslag.

16.4 Övriga konsekvenser

16.4.1 Jämställdhet

Bedömning: Det föreslagna kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap riskerar att få olika konsekvenser för kvinnor och män. För att kvinnor ska ges samma förutsättningar som män att uppnå kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap och kunna förvärva svenskt medborgarskap bedöms det behöva vidtas nödvändiga åtgärder för att stötta kvinnor.

¹⁴ Av Migrationsverkets årsredovisning för 2019 synes det som att målen ökat betydligt, men den stora ökningen beror på att de sökande med stöd av 12 § förvaltningslagen (2017:900) begärt att ärendena ska avgöras. Dessa ärenden gäller inte frågan om medborgarskap utan endast om när det ska fattas ett beslut. Migrationsverket (2020). *Migrationsverkets årsredovisning 2019*.

¹⁵ Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Migrationskommittén) (2020). *En långsiktig hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54). Stockholm: Justitiedepartementet.

Sveriges regering har lagt fast att det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sitt eget liv. Utifrån det övergripande målet arbetar regeringen efter sex delmål. Tre av dessa är av särskild relevans för utredningens förslag.

Det första målet är att det ska gälla en jämn fördelning av makt och inflytande. Kvinnor och män ska ha samma rätt och möjlighet att vara aktiva medborgare och att forma villkoren för beslutsfattandet. Det andra målet handlar om att skapa ekonomisk jämställdhet. Kvinnor och män ska ha samma möjligheter och villkor i fråga om betalt arbete som ger ekonomisk självständighet livet ut. Delmålet tar sikte på fördelningen av ekonomiska resurser mellan kvinnor och män och omfattar bl.a. inkomster i form av lön och näringsverksamhet. Eftersom det finns forskning som visar hur viktigt det är att kunna svenska för att etablera sig på arbetsmarknaden räcker det som argument för varför det är viktigt för alla, både kvinnor och män, att få så mycket stöd som möjligt för att lära sig svenska. Det tredje målet handlar om vikten av jämställd utbildning. Kvinnor och män, flickor och pojkar ska ha samma möjligheter och villkor när det gäller utbildning, studieval och personlig utveckling.¹⁶

Medborgarskapet är en formell förutsättning för att ytterst kunna påverka den politiska styrningen i Sverige. Mot bakgrund av regeringens första jämställdhetsmål bör det därför vara en självklarhet att möjligheten att förvärva svenska medborgarskap ska vara lika för kvinnor och män. De av utredningen specificerade kraven på kunskaper i svenska och samhällskunskap gäller visserligen lika för kvinnor och män. I realiteten riskerar dock förslaget att få olika konsekvenser för kvinnor och män. I avsnitt 7.4.2 redogörs för forskning som ger stöd åt slutsatsen att införandet av ett språkrav generellt sett riskerar att innebära en större utmaning för bl.a. kvinnor, vilket i sin tur riskerar att göra det svårare för kvinnor än för män att bli medborgare i Sverige. Exempel på hinder i de nordiska länderna som innebär att kvinnor inte i samma utsträckning som män etablerar sig på arbetsmarknaden kan vara bristande tillgång till barnomsorg men också låg utbildnings- och språknivå.¹⁷ Samtidigt visar statistik (se tabell 16.10)

¹⁶ Socialdepartementet (2020). *Mer om jämställdhetspolitikens mål*. www.regeringen.se/artiklar/2017/01/mer-om-jamstalldhetspolitikens-mal/ [2020-12-01].

¹⁷ Nordiska ministerrådet (2018). *Nyanlända kvinnors etablering – En komparativ studie av nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden i Norden och de etableringspolitiska insatserna*, s. 39 f. och s. 44. oxfordresearch.se/wp-content/uploads/2018/04/Nyanlända-kvinnors-etablering.pdf.

att andelen kvinnor med godkända betyg i svenska är cirka tio procent större än vad motsvarande andel är bland män. Andelen som har godkända betyg i samhällskunskap är ungefär lika hög bland kvinnor som den är bland män.

Tabell 16.10 Kvinnor och män i åldrarna 16–66 år med godkända betyg i svenska eller samhällskunskap som förvärvade svenskt medborgarskap 2019

Andel i procent

Utbildning	Kvinnor	Män
Sfi kurs D	34	25
Svenska grund- eller gymnasieskolan	40	27
Samhällskunskap grund- eller gymnasieskolan	14	13

Källa: Egna beräkningar baserade på data från Statistiska Centralbyrån.

Även om det är svårt att dra några egentliga slutsatser av detta utan att veta mer skulle det kunna tyda på att när kvinnor väl tar del av t.ex. kursinsatser så klarar de sig bättre än män. Vikten av att arbeta medvetet och aktivt med kvinnors förutsättningar att uppnå kraven för förvärv av medborgarskap får extra tyngd mot bakgrund av vad som framkommer i Jämlikhetskommissionens betänkande *En gemensam angelägenhet* (SOU 2020:46). I detta betänkande dras slutsatsen att kvinnor ges sämre förutsättningar än män att etablera sig i det svenska samhället.¹⁸ För att kvinnor ska ges samma förutsättningar som män att förvärva svenskt medborgarskap är det därför mycket viktigt att det vid införandet av ett krav på svenska och samhällskunskap vidtas nödvändiga åtgärder för att ge stöd åt kvinnor för att uppnå det ställda kravet.

¹⁸ Jämlikhetskommissionen (2020). *En gemensam angelägenhet* (SOU 2020:46). Stockholm: Finansdepartementet, s. 483–515.

16.4.2 Integration

Bedömning: Med den nivå på kunskaper som satts och med stödinsatser för att så många som möjligt ska kunna klara kravet, bedöms utredningens förslag kunna bidra till att de som har en hög motivation att bli svenska medborgare får större framgång på arbetsmarknaden.

Den svenska integrationspolitikens mål är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Integration i samhället är dock svår att bedöma och mäta. Det kan handla om t.ex. att delta i val, föreningsliv, idrottsrörelser men också att komma in på arbetsmarknaden. Migrationskommittén, som föreslog införandet av språkkrav och krav på samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd, gjorde bedömningen att kravet kan ge nyanlända incitament att lära sig svenska och skaffa kunskaper om hur det svenska samhället är organiserat och fungerar och att kravet därför kan förväntas förbättra integrationen i samhället.¹⁹

Enligt kommittédirektiven till den här utredningen är ett av syftena bakom införandet av ett godkänt prov i svenska och grundläggande samhällskunskap att främja ett inkluderande samhälle. Som framgått av avsnitt 7.4.2 är det svårt att veta om införandet av ett krav på svenska och samhällskunskap kommer att leda till ett inkluderande samhälle. I avsnittet framgår att det finns forskning som ger stöd för att det finns en stark koppling mellan invandrades språkkunskaper och deras framgång på arbetsmarknaden. Det finns emellertid inte några studier som mäter den direkta effekten av införandet av språktest för migranternas motivation att lära sig språk. Det finns dock studier som visar att för att ett språktest ska fungera som ett medel att skapa ett ”inkluderande samhälle” krävs att presumtiva medborgares språkfärdigheter verkligen påverkas av den ökade motivation som möjligheten till medborgarskap förväntas ge. Det skulle kunna innebära att införandet av ett krav på svenska och samhällskunskap skulle medföra att de som har mest att vinna på ett medborgarskap också är mest motiverade att lära sig svenska för att kunna förvärva medborgarskap.

¹⁹ Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Migrationskommittén) (2020). *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54). Stockholm: Justitiedepartementet, s. 430 f.

När det gäller varför personer vill bli medborgare och betydelsen av förvärv av medborgarskap för integration tycks det inte heller finnas någon enhetlig bild i befintlig forskning. Från ett mer individuellt perspektiv tycks det finnas ett samband mellan intresset för att förvärva medborgarskap och kombinationen av vilket land invandraren kommer från respektive vilket land invandraren kommer till. Andra har fört mer ekonomiska resonemang som bottnar i utgångspunkten att intresset för medborgarskap har att göra med vad invandraren får ut av det. Om det efter en analys av för- och nackdelar i det enskilda fallet visar sig vara en fördel för individen att byta medborgarskap kommer intresset för att byta medborgarskap att öka. Det finns även de som menar att intresset för medborgarskap snarare har att göra med hur attityderna ser ut i landet som invandrarna kommer till. Om invånarna i det landet är välkomnande kommer det att leda till ett ökat intresse hos individer att bli medborgare.

Mot bakgrund av att motivation är en så komplex företeelse har det ansetts svårt att mäta dess effekter på språkinläringen. Tvärtom finns det stöd för att högre krav på språkkunskaper i stället leder till exkludering och diskriminering, i synnerhet av kvinnor, äldre och grupper med låg eller ingen utbildningsbakgrund, vilket riskerar att leda till segregation i stället för till integration.

En väsentlig parameter i sammanhanget är hur högt kravet på kunskap i svenska och samhällskunskap ställs och på vilket sätt kravet ställs. Som framgår av avsnitt 7.4.2. finns det forskning som visar att det är väsentligt svårare och tar längre tid att bli medborgare i Danmark, där det sedan länge har funnits högt ställda krav på kunskaper i danska och samhällskunskap. Ett för högt ställt krav kan alltså leda till segregation i stället för integration och riskerar att drabba kvinnor i högre grad än män (se avsnitt 16.4.1).

Utredningens förslag ska läsas som ett försök att balansera alla dessa svårigheter med förhoppningen att förslaget, med den nivå som satts och med andra stödinsatser för att så många som möjligt ska kunna klara kraven, bidrar till att de som har en hög motivation att bli svenska medborgare också får större framgång på arbetsmarknaden.

När det gäller integration i övrigt så finns förhoppningen att kunskaper i samhällskunskap i kombination med kunskaper i svenska ska leda till en bättre förståelse av samhället och ett större engagemang i samhällsfrågor och att detta i förlängningen ska kunna leda

till en förbättrad integration.²⁰ Det finns dock, som angetts ovan, ingen forskning som visar att kunskapskrav leder till detta.

16.4.3 Brottslighet

Bedömning: Förslagen i detta betänkande bedöms inte påverka brottsligheten i något större avseende eller antalet ärenden inom rättsväsendet.

Utredningens förslag om ett digitalt medborgarskapsprov innebär utmaningar i säkerhets- och sekretesshänseende vid genomförandet av provet. Det kan inte heller uteslutas att det kan komma att ske hackerattacker. För att minska risken för fusk och spridning av provet föreslås bestämmelser om att den som använder otillåtna hjälpmedel eller försöker vilseleda vid provet ska kunna utestängas från deltagande i provet under två års tid. Den som inte följer dessa bestämmelser och/eller inte kan visa upp en godtagbar och giltig identitetshandling eller som inte intygar att han eller hon kommer att lämna svar på provet utan att använda otillåtna hjälpmedel eller vilseleda vid provet föreslås bli utan resultat på provet (se avsnitt 12.4). Vidare kan en provdeltagare som i strid med sin försäkran ändå använder otillåtna hjälpmedel eller vilseleder på annat sätt anses ha lämnat osann uppgift vid provet vilket innebär att han eller hon kan dömas för osann försäkran (15 kap. 10 § brottsbalken).

Utredningens bedömning är att förslagen inte påverkar brottsligheten i något större avseende eller att antalet ärenden inom rättsväsendet påverkas nämnvärt. Däremot kommer UHR samt genomförande universitet och högskolor att behöva lägga tid och resurser på att förebygga fusk genom t.ex. tydliga föreskrifter och rutiner.

Vidare noteras att det av forskning inom olika vetenskapliga discipliner framgår att det finns ett tydligt samband mellan ökad utbildning och långsiktigt minskad brottslighet.²¹ Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap kan således öka förutsättningarna för

²⁰ Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Migrationskommittén) (2020). *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54). Stockholm: Justitiedepartementet, s. 431.

²¹ Meghir, Palme & Schnabel (2011). *The effect of education policy on crime: an intergenerational perspective*, Working paper 2011:20. IFAU Institute for labour market policy evaluation. www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780128153918000094 [2020-12-02].

att informationsinsatser som görs i brottsförebyggande syfte når fram till en större krets av individer. Det finns dock, vad utredningen känner till, ingen forskning eller utvärdering som visar hur stora dessa effekter kan komma att bli, varför några samhällsekonomiska beräkningar inte har gjorts.

16.4.4 Sysselsättning och offentlig service

Bedömning: Förslagen i detta betänkande bedöms få vissa konsekvenser för sysselsättningen.

Förslaget bedöms få vissa konsekvenser för sysselsättningen. Förslaget innebär att vissa arbetstillfällen skapas i kategorin handläggning och administration. Härutöver handlar det om behov av provutvecklare inom ämnesområdet svenska och samhällskunskap och tjänster inom it-systemutveckling och support. Förslaget innebär att det kommer att behövas examinatoreer med särskild kompetens i svenska (cirka 4–5 årsarbetskrafter). Utredningen bedömer att det kommer att finnas tillräckligt med kompetenta personer för att täcka behovet. Härutöver kommer det att finnas ett behov av provvakter vid provens genomförande.

Kunskapskravet kan förväntas leda till att fler personer läser sfi eller slutför sina sfi-studier genom att klara av alla kurser till och med kurs D (jfr avsnitt 16.2.1). Det innebär att det kommer att behövas fler lärare till sfi-utbildningen, men som anges i avsnitt 16.2.1 bedöms antalet personer som läser sfi att minska under kommande år varför behovet av lärare av det skälet kommer att minska.

Härutöver leder förslaget förhoppningsvis till att fler med utländsk bakgrund lär sig bättre svenska vilket i sig ökar deras möjligheter att etablera sig på arbetsmarknaden. Med vetskap om att det är en stor andel personer med utländsk bakgrund som arbetar inom t.ex. vård och omsorg skulle förslaget i förlängningen kunna leda till konsekvenser i form av ökad offentlig service.

16.4.5 Klimat och miljö

Bedömning: Förslagen i detta betänkande bedöms inte inverka på klimat och miljö.

Inverkan på klimat och miljö bedöms vara försumbar. Utredningen lämnar därför inget förslag i detta avseende.

16.4.6 Kommuner och regioner

Bedömning: Den samhällsekonomiska vinsten till följd av att fler kommuninvånare förbättrar sina kunskaper i svenska och samhällskunskap går inte att uppskatta.

I den mån kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap leder till att fler kommuninvånare förbättrar sina språkliga förmågor och blir mer insatta i hur den svenska samhällsgemenskapen är uppbyggd kan positiva indirekta effekter uppkomma för såväl kommunen som för staten och andra. Det kan också förstärka den lokala demokratin och därmed ha indirekt betydelse för det kommunala självstyret. Dessa effekter är dock näst intill omöjliga att kvantifiera. Utredningen avstår därför från att uppskatta hur stor samhällsekonomisk vinst som kan uppkomma till följd av detta.

16.4.7 Enskilda

Bedömning: Förslagen i detta betänkande bedöms respektera de konventionsåtaganden och internationella avtal som Sverige har att följa och vara väl avvägda eller ha liten eller ingen påverkan på enskilda.

Den 1 januari 2020 trädde lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter i kraft. Inkorporeringen innebär att barnets roll som rättssubjekt med egna specifika rättigheter tydliggörs. Enligt barnkonventionen ska barnets bästa alltid beaktas

vid åtgärder som rör barn (artikel 3). Vidare får barn inte utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privatliv (artikel 16).

Utredningens förslag om krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap omfattar inte barn under 16 år och personer som fyllt 67 år. Inte heller statslösa under 21 år födda i Sverige omfattas av kravet. Många av de ungdomar som fyllt 16 år och som omfattas av kravet på kunskaper kommer att kunna visa kunskaper t.ex. genom godkänt betyg i svenska och samhällskunskap från grundskolans årskurs 9 eller en kurs i något av de ämnena från gymnasiet. Förslaget bedöms därför ha liten påverkan på barns och ungdomars möjligheter att bli svenska medborgare.

För personer som t.ex. har en funktionsnedsättning ska medborgarskapsprovet kunna genomföras med anpassning. För den som har en funktionsnedsättning eller som av andra personliga förhållanden inte har förmåga att visa kunskaper ska dispens från kunskapskravet kunna medges om det inte rimligen kan förväntas av personen i fråga att han eller hon ska kunna visa de efterfrågade kunskaperna. Genom möjligheterna till anpassning och dispens för den med funktionsnedsättning m.m. bedöms de eventuella negativa konsekvenserna av att ett krav på kunskaper för medborgarskap införs mildras.

16.4.8 Konventionsåtaganden

Bedömning: Förslagen bedöms inte få några EU-rättsliga konsekvenser. Förslagen bedöms respektera de konventionsåtaganden och internationella avtal som Sverige har att följa.

I avsnitt 6.3.2 lämnar utredningen förslag som innebär att bl.a. statslösa födda i Sverige som inte har fyllt 21 år och nordiska medborgare som önskar förvärva medborgarskap enligt 18 eller 19 § medborgarskapslagen inte ska omfattas av kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Utredningen har i sina förslag förhållit sig till de konventionsåtaganden och internationella avtal som finns på området. Förslaget bedöms inte få några EU-rättsliga konsekvenser.

16.5 Förslag till finansiering av reformen

Bedömning: Statens utgifter bedöms öka med anledning av förslagen om krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap och införandet av ett medborgarskapsprov.

Förslag: Utgifterna föreslås finansieras genom provavgifter och genom att medel tillförs utgiftsområde 8 Migration och utgiftsområde 16 Utbildning.

Utredningens förslag bedöms innebära att statens utgifter ökar. Ökningen beror till största del på förslaget om att införa ett digitalt medborgarskapsprov. Provet föreslås bestå av två delar: svenska och samhällskunskap. Ett godkänt resultat ska kunna användas av en person för att visa att han eller hon uppfyller det krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap som föreslås föras in i medborgarskapslagen.

Att förbereda inför, konstruera, bygga upp, genomföra, förvalta och sedan fortsätta utveckla medborgarskapsprovet under åren 2021–2028 samt handlägga det nya kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap från och med år 2025 uppskattas kosta sammanlagt cirka 400 miljoner kronor.

Kostnaderna för förstudier, provkonstruktion, konstruktion av ett digitalt provsystem, inköp av datorer, arbete med föreskrifter uppbyggnad av organisationen av provet m.m. under åren 2021–2024 beräknas uppgå till drygt 160 miljoner kronor (se avsnitt 16.1). Dessa kostnader bör enligt utredningens bedömning finansieras genom tillskott till utgiftsområde 8 Migration. Utredningen grundar sitt ställningstagande på att kravet på kunskaper förs in i medborgarskapslagen och att ändamålet och syftet med medborgarskapsprovet är att visa att individen har de kunskaper som efterfrågas för att bli svensk medborgare. Medborgarskap har enligt utredningen en tydlig koppling till utgiftsområde 8 Migration.

Kostnaderna som är kopplade till genomförandet av provet under åren 2025–2028 däribland kostnader för provlokaler och provvakter, konstruktion av nya prov och uppdatering av frågebank, rättning, förvaltning av digitala system m.m. beräknas uppgå till nästan 60 miljoner kronor per år och föreslås finansieras i huvudsak genom prov-

deltagarnas provavgifter (jfr avsnitt 16.1). I kostnaderna ingår också ökade kostnader för handläggning av medborgarskapsärenden på grund av införandet av kunskapskravet däri inkluderat bedömning av frågor om dispens.

Som framgår av avsnitt 12.2 föreslås avgiften för att göra provet i svenska vara 2 000 kronor per provtillfälle och avgiften för samhällskunskapsprovet 500 kronor per provtillfälle. För den som behöver göra om en eller flera delar av svenskprovet föreslås avgiften vara 500 kronor per del och provtillfälle. Vid en beräkning av sammanlagda provintäkter utifrån antagandet i avsnitt 16.1.4 ovan att medborgarskapsprovet i svenska kommer att göras av 18 000 provdeltagare och att 34 500 personer kommer att göra provets samhällskunskapsdel kommer de årliga intäkterna från medborgarskapsprovets avgifter att uppgå till nästan 53 miljoner kronor, vilket inte fullt ut täcker de årliga kostnaderna om nästan 60 miljoner kronor. Av skäl som framgår av avsnitt 12.2 anser utredningen inte att det är lämpligt att belasta provdeltagarna med högre avgifter för att göra provet än de som anges ovan. För att uppnå full kostnadstäckning för de kostnader som bedöms uppkomma åren 2025–2028 föreslås därför att tillskott av medel görs till utgiftsområde 8 Migration på samma sätt som föreslås ske för kostnaderna som uppkommer åren 2021–2024. Alternativt skulle anmälnings- och ansökningsavgiften för att förvärva medborgarskap (11 § medborgarskapsförordningen [2001:218]) kunna höjas.

När det gäller de kostnader som kan uppkomma på grund av att ett ökat antal personer bedöms vilja fullfölja sfi kurs D (avsnitt 16.2.1), föreslår utredningen att dessa finansieras genom att utgiftsområde 16 Utbildning tillförs medel.

17 Författningskommentar

17.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

7 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för ett barn som inte har svenskt medborgarskap att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet.

I *första stycket punkt 3* införs en ny förutsättning för medborgarskap nämligen att barnet vid beslutstillfället ska ha visat kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt 13 a §.

Med barn avses minderåriga. Kravet gäller dock inte barn under 16 år eller statslösa barn som är födda i Sverige (jfr 13 a §). Kunskaperna i svenska och samhällskunskap ska visas genom godkänt resultat på medborgarskapsprovet i svenska och samhällskunskap eller på annat sätt. Vad innebörden är av medborgarskapsprov och vilka andra sätt att visa kunskap på som finns framgår av 13 a–c §§.

Kravet på kunskaper ska vara uppfyllt vid beslutstillfället, vilket i fråga om anmälningsärenden avviker från gängse principer, vilket i sig är skälet till att det särskilt har reglerats i paragrafen. Det innebär alltså att det är barnets ålder vid beslutstillfället som avgör om barnet omfattas av kravet på kunskaper eller inte. En person som hinner fylla 16 under handläggningstiden omfattas alltså av kravet och kommer behöva komplettera sin anmälan.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

8 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för en utlänning som har fyllt 18 men inte 21 år att förvärva medborgarskap genom anmälan.

I *punkt 3*, som är ny, införs krav på att en utlänning vid beslutstillfället ska ha visat kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt 13 a §. Kravet på kunskaper gäller inte statslösa personer som är födda i Sverige under 21 år.

Punkt 3 har utformats på samma sätt och har samma innebörd som 7 § 3.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

9 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för den som har fyllt 18 år och som har förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap att återfå detta genom anmälan.

I *punkt 4*, som är ny, införs krav på att den som vill återfå svenskt medborgarskap vid beslutstillfället ska ha visat kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt 13 a §. Kravet på kunskaper gäller inte utlänningar som har fyllt 67 år.

Punkt 4 har utformats på samma sätt och har samma innebörd som 7 § 3.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

10 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för när barn till en utlänning som förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan enligt 6–9 §§ också förvärvat medborgarskap.

I paragrafen införs ett nytt, *tredje stycke* enligt vilket det för förvärv av medborgarskap ska krävas att kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt 13 a § har visats vid beslutstillfället.

Bestämmelserna innebär att barn som har fyllt 16 men inte 18 år måste kunna visa att de uppfyller kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att medborgarskap ska kunna förvärvas. Barn som vid beslutstillfället är under 16 år omfattas inte av det nya kravet på kunskaper.

Införandet av ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap i denna paragraf innebär att det införs en prövning i en situation där ett barn som fyllt 16 år annars automatiskt hade förvärvat medborgarskap. Tredje stycket har i övrigt utformats på samma sätt och har samma innebörd som 7 § 3.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.1.

10 a §

Paragrafen, som är ny, reglerar möjligheten till dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap vid förvärv av medborgarskap genom anmälan.

Enligt paragrafen förvärvar den som inte kan visa kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt vad som anges i 7 § 3, 8 § 3, 9 § 4 och 10 § tredje stycket, medborgarskap genom anmälan endast om han eller hon på grund av särskilda skäl inte rimligen kan förväntas visa sådana kunskaper.

Att någon på grund av särskilda skäl inte rimligen kan förväntas visa kunskaper i svenska och samhällskunskap omfattar t.ex. situationen då en person har en väsentlig funktionsnedsättning som inverkar på dennes förmåga att visa sina kunskaper. Det kan också vara fråga om andra personliga förhållanden. Att funktionsnedsättningen eller de personliga förhållandena ska vara väsentlig(a) för att utgöra grund för dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap innebär att nedsättningen ska vara av en viss omfattning och av mera permanent tillstånd, dvs. inte av temporär eller övergående natur. Att det inte rimligen kan förväntas att individen ska kunna visa kunskaper för medborgarskap ska förstås som att det ska framstå som mycket svårt för individen att göra medborgarskapsprovet eller visa kunskaper i svenska och samhällskunskap på annat sätt, även med anpassning. För att dispens ska kunna medges bör individen som utgångspunkt också kunna visa att denne har försökt att göra medborgarskapsprovet och/eller läst svenska för invandrare, svenska eller svenska som andraspråk viss tid utan att ha klarat kunskapsmålen för godkänt resultat. Vid prövningen av om det föreligger särskilda skäl måste det således göras en helhetsbedömning av individens funktionsnedsättning eller personliga förhållanden, hur

omfattande de är och hur stor sannolikheten är för att denne sett över tid inte kommer att kunna nå de krav som ställs upp.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

11 §

Paragrafen innehåller ett antal krav som måste vara uppfyllda för att en utlänning efter ansökan ska kunna beviljas svenskt medborgarskap (naturalisation).

Enligt *punkt 6*, som är ny, ska det för förvärv av medborgarskap krävas att utlänningen kan visa kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt vad som anges i 13 a §. Kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap ska gälla för den som har fyllt 16 men inte 67 år. Kravet gäller dock inte statslösa personer som är födda i Sverige som inte fyllt 21 år. Kunskaperna i svenska och samhällskunskap ska visas genom godkänt resultat på medborgarskapsprovet i svenska och samhällskunskap eller på annat sätt (13 a §). Vad innebörden är av medborgarskapsprov och vilka andra sätt att visa kunskap på som finns framgår av 13 a–c §§.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1.

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om dispens från de krav som ställs upp för naturalisation i 11 §.

I *första stycket* införs en hänvisning till det nya tredje stycket.

I *tredje stycket*, som är nytt, införs bestämmelser om dispens från kravet i 11 § 6 på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Dispens ska kunna medges endast om sökanden på grund av särskilda skäl inte rimligen kan förväntas visa kunskaper i svenska och samhällskunskap. Kunskaper i svenska och samhällskunskap kan visas genom godkänt resultat på medborgarskapsprovet i svenska och samhällskunskap eller på annat sätt. Vad innebörden är av medborgarskapsprov och vilka andra sätt att visa kunskap på som finns framgår av 13 a–c §§.

Tredje stycket är utformat på samma sätt som andra stycket och innebär, läst tillsammans med första stycket, att en sökande måste uppfylla kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att

naturaliseras såvida han eller hon inte kan visa att det finns särskilda skäl som gör att han eller hon inte rimligen kan förväntas att visa sådana kunskaper. Innebörden av ”särskilda skäl” i tredje stycket är således inte densamma som särskilda skäl i första stycket 3. Om särskilda skäl i första stycket 3 föreligger kan en ansökan om medborgarskap beviljas även om inte alla kriterier i 11 § är uppfyllda. Med särskilda skäl avses t.ex. sökandens personliga förhållanden eller att Sverige kan ha nytta av att en person blir svensk medborgare vid prövningen av ansökan om medborgarskap (prop. 1999/2000:147 s. 49).

Innebörden av särskilda skäl i tredje stycket framgår av kommentaren till 10 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 9.2 och 9.3.

13 §

Paragrafen reglerar beslut om förvärv av medborgarskap för ogifta barn under 18 år i samband med att beslut om naturalisation fattas för barnets förälder.

Enligt *andra stycket*, som är nytt, ska det för förvärv av medborgarskap för ett ogift barn under 18 år krävas att kunskaper i svenska och samhällskunskap har visats enligt 13 a §.

Bestämmelserna innebär att barn som har fyllt 16 men inte 18 år måste kunna visa att de uppfyller kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att medborgarskap ska kunna förvärfas. Barn blir alltså inte automatiskt svenska medborgare för att deras vårdnadshavare blir det. Barn som vid beslutstillfället är under 16 år omfattas inte av det nya kravet på kunskaper.

Kunskaper i svenska och samhällskunskap kan visas genom godkänt resultat på medborgarskapsprovet i svenska och samhällskunskap eller på annat sätt. Vad innebörden är av medborgarskapsprov och vilka andra sätt att visa kunskap på som finns framgår av 13 a–c §§.

I *tredje stycket*, som är nytt, införs bestämmelser om dispens från kravet på kunskaper i 13 a §. Enligt bestämmelserna ska dispens kunna medges endast om barnet på grund av särskilda skäl inte rimligen kan förväntas visa kunskaper i svenska och samhällskunskap.

Innebörden av särskilda skäl i tredje stycket framgår av kommentaren till 10 a §.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.1 samt 9.2 och 9.3.

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap

13 a §

Paragrafen, som är ny, beskriver kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap. Paragrafen reglerar också vilka förmågor, färdigheter och kunskaper som ska prövas i medborgarskapsprovet och på vilken nivå det ska ske.

I *första stycket* anges att kunskaper i svenska och samhällskunskap ska visas antingen genom godkänt medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap eller på annat sätt. Kunskaperna är en förutsättning för förvärv av svenskt medborgarskap. Medborgarskapsprovet består av en provdel i svenska och en i samhällskunskap.

I *andra stycket* anges att provet i svenska ska pröva läs- och hörförståelse på nivå B1 enligt gemensam europeisk referensram för språk (GERS) och skriftlig och muntlig färdighet på GERS-nivå A2.

Enligt *tredje stycket* ska provet i samhällskunskap utformas på svenska på GERS-nivå B1 och pröva grundläggande samhällskunskap. Med samhällskunskap på en grundläggande nivå avses kunskaper som anges i 3 § förordningen (0000:000) om medborgarskapsprov i svenska och samhällskunskap som behövs för att leva och fungera i det svenska samhället med fokus på demokrati och den demokratiska processen. Som exempel på sådana kunskaper kan nämnas traditioners betydelse och hur de har påverkat det svenska samhället, hur arbetsmarknaden, arbetslivet och privatekonomi fungerar, vilka Sveriges grundlagar är och övergripande kunskap om hur det svenska rättssystemet fungerar. Andra exempel på sådana kunskaper är vad det innebär att vara en aktiv, ansvarstagande och delaktig medborgare med grundläggande kunskaper om såväl jämlikhet och jämställdhet som mänskliga rättigheter och demokratiska värden, principer och processer.

I *fjärde stycket* anges att kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap gäller för den som har fyllt 16 men inte 67 år. Statslösa födda i Sverige och som är under 21 år omfattas inte av kravet. Det är åldern vid tidpunkten för beslutet som är avgörande för om en person omfattas av kravet eller inte. En person som hinner fylla 16 under handläggningstiden omfattas alltså av kravet och kommer behöva komplettera sin ansökan eller anmälan. En person som under handläggningstiden av sin ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap hinner fylla 67 år omfattas dock inte av kravet på kunskaper.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1–6.3.2, 7.3, 7.4.1–7.4.3, 7.5.1–7.5.2.

13 b §

Paragrafen, som är ny, reglerar på vilka sätt, förutom godkänt medborgarskapsprov enligt 13 a §, som en person ska kunna visa kunskaper i svenska på för att uppfylla kravet på språkkunskaper för svenskt medborgarskap. Uppräkningen av andra sätt att visa kunskaper i svenska på är uttömmande.

I *första stycket* anges vilka andra sätt som en person ska kunna använda för att visa kunskaper i svenska. Enligt *punkt 1* ska godkänt betyg i svenska för invandrare (sfi) i kurs D kunna användas för att visa på kunskaper i svenska. Detta innebär att betyg i sfi från såväl kommunal vuxenutbildning som folkhögskola och Kriminalvården kan användas för att visa kunskaper.

Ett annat sätt att visa kunskaper enligt *punkt 2 a* är genom godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från grundskolans årskurs 9. Enligt *punkt 2 b* och *punkt 2 c* kan även godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från grundsärskolans årskurs 9 och specialskolans årskurs 9 eller 10 användas för att visa kunskaper i svenska på annat sätt.

Enligt *punkt 3* ska godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk motsvarande grundskolans årskurs 9 från gymnasial introduktionsutbildning kunna utgöra ett annat sätt att visa kunskaper i svenska på.

I *punkt 4* anges att godkänt betyg i svenska eller svenska som andraspråk från en kurs i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning är ett annat sätt att visa kunskaper i svenska på. Det godkända betyget från gymnasieskolan kan vara från vilken kurs i svenska 1, 2 eller 3 som helst. Med motsvarande utbildning avses godkänt resultat från en kurs i svenska eller svenska som andraspråk från en folkhögskola på gymnasial nivå.

Enligt *punkt 5* ska även godkänt betyg i en kurs i svenska eller svenska som andraspråk från kommunal vuxenutbildning på grundläggande eller gymnasial nivå kunna användas som bevis på efterfrågade språkkunskaper för medborgarskap. Med en kurs i svenska eller svenska som andraspråk förstås hela kursen, dvs. eleven ska ha

fått betyg i samtliga delkurser i t.ex. svenska på kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå för att kunna använda sig av betyget som ett bevis på kunskaper för medborgarskap.

I *punkt 6* anges att godkänt resultat på Tisus-test ska kunna användas som ett annat sätt visa kunskaper i svenska. Tisus-testet är ett behörighetsgivande test i svenska för studier på universitet och högskolor i Sverige som är avsett för den med utländsk gymnasieutbildning som planerar att söka till akademiska studier i Sverige och som saknar betyg i svenska. Testet tas fram och arrangeras av Institutionen för svenska och flerspråkighet vid Stockholms universitet.

Enligt *andra stycket* ska den som har godkänt avgångsbetyg i danska, norska eller svenska från en nordisk grundskola eller ett nordiskt gymnasium anses ha kunskaper i svenska vid förvärv av svenskt medborgarskap enligt 7–10, 11 och 13 §§. En person med godkänt avgångsbetyg i något av de angivna språken från en nordisk grundskola eller nordiskt gymnasium ska kunna uppfylla kravet på kunskaper i svenska genom ingivande av ett sådant dokument. Till skillnad från vad som gäller i bl.a. Danmark så krävs inte att personen som söker svenskt medborgarskap ska ha ett nordiskt medborgarskap för att bestämmelsen ska vara tillämplig.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

13 c §

Paragrafen, som är ny, reglerar på vilka sätt, förutom godkänt medborgarskapsprov enligt 13 a §, som en person ska kunna visa kunskaper i samhällskunskap på för att uppfylla kravet på samhällskunskap för svenskt medborgarskap.

Enligt *punkt 1 a–c* är godkänt betyg i samhällskunskap från grundskolans eller grundsärskolans årskurs 9 eller specialskolans årskurs 9 eller 10 ett sätt att visa kunskaper i samhällskunskap.

Enligt *punkt 2* ska godkänt betyg i samhällskunskap från en kurs i gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller motsvarande utbildning vara ett annat sätt att visa kunskaper i samhällskunskap på. Det godkända betyget från gymnasieskolan kan vara från vilken kurs i samhällskunskap som helst. Med motsvarande utbildning avses godkänt resultat från en kurs i samhällskunskap på gymnasial nivå från folkhögskola.

Enligt *punkt 3 a* ska godkänt betyg i en kurs i samhällskunskap eller en kurs i grundläggande samhällsorienterande ämnen från kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå kunna användas som bevis på efterfrågade samhällskunskaper för medborgarskap. Med kurs i grundläggande samhällsorienterande ämnen förstås såväl den inledande kursen som fortsättningskursen.

I *punkt 3 b* anges att godkänt betyg i samhällskunskap från en kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå ska kunna utgöra ett annat sätt att visa samhällskunskaper på.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

13 d §

Paragrafen är ny och reglerar möjligheten för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om det medborgarskapsprov som avses i 13 a § första stycket. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan således meddela föreskrifter gällande t.ex. administration och organisation av medborgarskapsprovets genomförande med stöd av detta bemyndigande.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

18 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för när en medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan och vilka bestämmelser i medborgarskapslagen som ska tillämpas på medborgarens barn vid sådant förvärv.

I *andra stycket* införs en ändring för att barn till den som gör ett medborgarskapsförvärv enligt denna bestämmelse inte ska omfattas av något krav på kunskaper i svenska eller samhällskunskap.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2 och 6.4.1.

19 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för den som har förlorat sitt svenska medborgarskap och därefter oavbrutet varit medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge att få tillbaka sitt svenska med-

borgarskap genom anmälan och vilka bestämmelser i medborgarskapslagen som ska tillämpas på medborgarens barn vid sådant förvärv.

I paragrafen görs en ändring för att barn till den som gör ett medborgarskapsförvärv enligt denna bestämmelse inte ska omfattas av något krav på kunskaper i svenska eller samhällskunskap.

Bestämmelsen har utformats på samma sätt och har samma innebörd som 18 § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.2 och 6.4.1.

Punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna reglerar medborgarskapsförvärv för personer som före år 2001 förlorade sitt svenska medborgarskap på grund av att de blev medborgare i en annan stat.

Övergångsbestämmelserna ändras på så sätt att det för att svenskt medborgarskap ska kunna återfås genom anmälan för den som förlorade sitt svenska medborgarskap enligt 7 § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap, ska vara en förutsättning att anmälaren vid beslutstillfället har visat kunskaper i svenska och samhällskunskap enligt 13 a § den nya lagen. Med den nya lagen avses 2001 års medborgarskapslag. Kunskaper i svenska och samhällskunskap visas genom godkänt resultat på medborgarskapsprovet i svenska och samhällskunskap eller på annat sätt (13 a §). Vad innebörden är av medborgarskapsprov och vilka andra sätt att visa kunskap på som finns framgår av 13 a–c §§. Något krav på när i tiden underlaget som visar kunskaperna ska vara utfärdat finns inte. Kravet omfattar inte personer som vid beslutstillfället fyllt 67 år.

Punkt 4 har i allt väsentligt utformats på samma sätt och har samma innebörd som 7 § 3.

Övervägandena finns i avsnitt 6.4.2.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *första punkten* träder lagen i kraft den 1 januari 2025.

Enligt *andra punkten* ska mål och ärenden som har kommit in till Migrationsverket eller länsstyrelsen före den 1 januari 2025 hand-

läggas enligt äldre föreskrifter. Anmälningar och ansökningar som har kommit in till de angivna myndigheterna före detta datum omfattas således inte av det nya kunskapskravet.

Enligt *tredje punkten a)* och *b)* gäller äldre föreskrifter fortfarande för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 januari 2025 eller beslut i sådana ärenden som har handlagts enligt punkten 2. Beslut som har meddelats före ikraftträdandet och som överklagas till domstol ska således handläggas enligt äldre föreskrifter, dvs. något krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap gäller inte i dessa ärenden. Detsamma ska gälla vid överklagande av ett beslut som fattats efter ikraftträdandet men där ansökan eller anmälan om medborgarskapsförvärv kom in till Migrationsverket eller länsstyrelsen före den 1 januari 2025.

Övervägandena finns i avsnitt 15.1 och 15.2.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Pieter Bevelander

Språk- och kunskapskrav leder till lägre och senare naturalisering¹

Sammanfattning

Vilka är de förväntade långsiktiga konsekvenserna av att införa ett språkrav för naturalisering på A2/B1-nivå i Sverige? Baserat på vetenskaplig forskning om konsekvenserna av införandet av integrationskrav 2003 i Nederländerna och 2002 i Danmark, samt jämförande forskning i ett europeiskt perspektiv, är det sannolikt att denna åtgärd kommer att leda till en lägre naturaliseringsgrad och senare naturalisering bland invandrabefolkningen i Sverige. Om utvecklingen i Sverige skulle följa det mönster som vi kan se i andra länder skulle de förändrade reglerna innebära att mindre än hälften av de invandrade som har för avsikt att bosätta sig permanent i Sverige skulle få svenskt medborgarskap och därmed rösträtt vid riksdagsval. Senare och lägre naturaliseringsgrad kommer att vara särskilt tydlig bland lågutbildade migranter. Detta är problematiskt mot bakgrund av vetenskaplig forskning som visar att naturalisering spelar en positiv roll i integrationsprocessen, och att detta positiva bidrag är starkare ju tidigare naturaliseringen sker efter bosättningen.

Bakgrund

Januariavtalet 2019 mellan regeringspartierna Socialdemokraterna och Miljöpartiet samt Centerpartiet och Liberalerna innehöll bl.a. ett förslag på att invandrare som vill bli svenska medborgare ska klara

¹ Jag tackar Maarten Vink, Anna Tegunimataka och Mikael Spång för bra synpunkter.

av ett språk- och kunskapstest. I oktober 2019 tillsattes en särskild utredare som nu föreslår att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap ska vara ett krav för medborgarskap i Sverige. Nuvarande förslag från utredningen är att för att bli svensk medborgare krävs läs- och hörförståelse på nivå B1 (GERS) samt skriftlig och muntlig färdighet på nivå A2 (GERS).

Forskningsupplägg

I en nyligen genomförd jämförande studie av migrantkohorterna som anlände under perioden 1994–2001 i Danmark, Nederländerna och Sverige, analyseras långsiktiga naturaliseringsresultat för perioden 1997–2015. I studien görs två jämförelser:

- A. Mellan Nederländerna som införde nivå A2-språkkrav år 2003, Danmark som införde nivå B1-språkkrav år 2002, och därefter nivå B2-språkkrav under perioden 2006–2012, samt Sverige utan språkkrav för naturalisering.
- B. Mellan Nederländerna och Danmark före och efter införandet av naturaliseringstesterna. I studien används registerdata för perioden 1997–2015, som kommer från de nationella centralbyråerna för statistik i respektive land.² Analyserna avser registrerade invandrare (första generationen) för årskullarna 1994–2001 som har bott i Danmark, Nederländerna eller Sverige i minst tre år under perioden 1997–2015. Totalt analyseras naturaliseringen för 640 000 invandrare i de tre länderna.

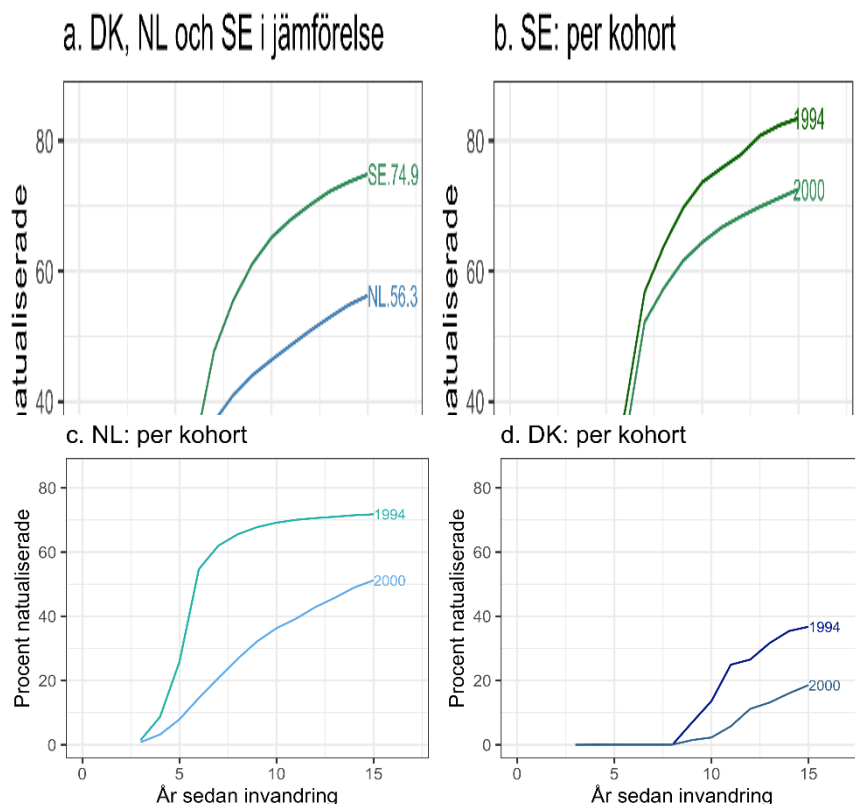
Forskningsresultat

I studien analyseras inledningsvis i vilken utsträckning invandrare naturaliseras över tid genom den så kallade kumulativa naturaliseringsgraden (se figur 1a). Skillnaderna mellan länderna är betydande. Medan 75 procent av invandrarna i Sverige har naturaliserats efter 15 år är

² Vink, Tegunimataka, Peters and Bevelander (2020). Long-term heterogeneity in immigrant naturalisation: the conditional relevance of civic integration and citizenship acceptance. *European Sociological Review*.

motsvarande siffra 56 procent i Nederländerna och endast 31 procent i Danmark.

Figur 1. Kumulativ naturaliseringsgrad i Danmark, Nederländerna och Sverige (kohorter 1994–2001, genomsnitt) och i Sverige, Nederländerna och Danmark bland invandringskohorter 1994 och 2000.



Skillnaderna mellan Sverige (figur 1b) å ena sidan och Danmark och Nederländerna å andra sidan har ökat efter införandet av naturaliseringstest i Danmark år 2002 och Nederländerna år 2003. Införandet av naturaliseringstestet i Nederländerna år 2003 har inneburit att färre migranter har förvärvat nederländskt medborgarskap och för de som har erhållit medborgarskap, har naturalisering skett vid senare tidpunkt än vad som var fallet före regeländringarna. Efter

15 års vistelse hade 72 procent av 1994 års invandringskohort erhållit nederländskt medborgarskap, medan motsvarande siffra för 2000 års kohort, bara är 51 procent (se figur 1c). I Danmark, där naturaliseringsgraden redan låg på en relativt låg nivå, är naturaliseringen av de senaste kohorterna ännu lägre, knappt 20 procent av migranterna år 2000 har naturaliserats efter 15 år i landet (se figur 1d).

Naturaliseringsgraden sjunker kraftigast bland lågutbildade invandrare i både Danmark och Nederländerna efter införande av naturaliseringstest.³ Lågutbildade behöver i dagsläget upp till 13 år efter ankomsten till Nederländerna för att naturalisera sig. Detta är åtta år mer än de invandrare som kom till landet före år 2003 och som kunde få nederländskt medborgarskap utan språktest och integrationsprov. Även för invandrare med gymnasieutbildning och högre utbildning, har tiden för naturalisering ökat sedan år 2003. Det tar nu i genomsnitt tio år för dessa invandrare att naturalisera sig. Dessa resultat visar att även det relativt låga språkkravet, nivå A2, som infördes år 2003 i Nederländerna, har lett till en starkt försenad naturalisering. I Danmark, där det år 2002, utöver ett högre språkkrav på nivå B1, också ställdes högre vistelsekrav, från 7 till 9 år, uppgår den genomsnittliga tiden för naturalisering bland lågutbildade invandrare till 16 år efter invandringstidpunkten. I Sverige, där inga integrationskrav har ställts hittills, ser vi praktiskt taget inga skillnader i naturaliseringsgrad mellan låg- och medel- och högutbildade invandrare.

Politiska konsekvenser

Resultatet av denna studie visar att införandet av integrationsprov, inklusive ett språkkrav, är förknippat med betydligt lägre naturaliseringsgrad och senare naturalisering. Med tanke på konsekvenserna av införandet av nivå A2-språkkrav i Nederländerna och nivå B1-språkkravet i Danmark, är det troligt att införande av språkkrav på nivå A2/B1-nivå i Sverige kommer att leda till att färre invandrare kommer att naturaliseras, samt att tiden för naturalisering blir

³ I de statistiska analyserna kontrolleras för olika individuella karaktäristika såsom kön, ålder vid migration, att ha partner, barn i hushållet, inkomst från arbete, asylmigrationsmotiv, möjlighet att ha dubbelt medborgarskap, EU medborgare, födelseregion, samt sysselsättning över tid och andel höger-populistiska röster i sista val.

längre. Invandrare med lägre utbildningsnivå kommer att påverkas i högre grad.

En minskad naturaliseringsgrad och senare naturalisering är önskad ur demokratisk synpunkt eftersom invandrare som är permanent bosatta i Sverige sedan många år kommer att sakna rösträtt i riksdagsvalen. Att erhålla medborgarskap är dessutom en katalysator för en bättre ställning på arbetsmarknaden⁴ och för invandares politiska⁵ och sociala engagemang⁶, något som såväl nationell som internationell forskning visar. Det är särskilt tydligt när naturaliseringen äger rum tidigt i bosättningsprocessen.⁷

Sammanfattningsvis är det önskvärt att invandrare som avser att permanent bosätta sig i Sverige erhåller svenska språkkunskaper som även underlättar en vidare integration i samhället. Men att ställa ett språkrav som ett villkor för att få svenskt medborgarskap leder till lägre, fördröjd samt en mer selektiv naturalisering bland invandrare. Detta är fallet redan när språkravet ligger på nivå A2, och kommer att accentueras när språkravet läggs på nivå B1. Effekterna av att införa språkrav, med betydligt lägre naturaliseringsgrad och senare naturalisering för invandrare, är något som varken gynnar invandraren eller samhället.

⁴ Hainmueller, Hangartner and Ward (2019). The Effect of Citizenship on the Long-term Earnings of Marginalized Immigrants: Quasi-experimental Evidence from Switzerland. *Science Advances*, Vol. 5(12), ss. 1–8, Peters, Schmeets and Vink (2019). Naturalisation and Immigrant Earnings: Why and to Whom Citizenship Matters. *European Journal of Population*, Vol. 36, ss. 511–545, Helgertz, Bevelander and Tegunimataka. (2014) Naturalization and Earnings: A Denmark-Sweden Comparison, *European Journal of Population*, Vol. 30, ss. 337–359.

⁵ Hainmueller, Hangartner and Pietrantuono (2015). Naturalization fosters the long-term political integration of immigrants. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 112(41), ss. 12651–12656, Bevelander, and Pendakur (2011). Voting and Social Inclusion in Sweden, *International Migration*, Vol. 49(4), ss. 67–92.

⁶ Hainmueller, Hangartner and Pietrantuono (2017). Catalyst or Crown: Does Naturalization Promote the Long-Term Social Integration of Immigrants?, *American Political Science Review*, Vol. 111(2), ss. 256–276.

⁷ Vink, Peters and Schmeets (2016). Snelle naturalisatie bevordert kans op baan. *Economisch Statistische Berichten*, Vol. 101 (4740), ss. 578–579.

Särskilt yttrande av experten Maria Skoglöf

Utredningen föreslår ett digitalt medborgarskapsprov i svenska och grundläggande samhällskunskap som ska tillhandahållas och genomföras regelbundet. Skolverket motsätter sig den utformning och ansvarsfördelning mellan myndigheter som utredningen föreslår i denna del.

Skolverket ska enligt utredningens förslag få ansvar för att ta fram och kontinuerligt utveckla medborgarskapsprovet samt även ta fram rättningsinstruktioner och bedömningskriterier för ett sådant prov.

Skolverket är enligt sin instruktion förvaltningsmyndighet för skolväsendet och för vissa särskilda utbildningsformer och annan pedagogisk verksamhet som bedrivs i stället för utbildning inom skolväsendet. Skolverket ska genom sin verksamhet bland annat främja att alla barn och elever får tillgång till en likvärdig utbildning och annan verksamhet av god kvalitet i en trygg miljö. Medborgarskapsprov eller liknande ingår idag inte i Skolverkets uppdrag. Skolverket förfogar inte heller över de kriterier som medborgarskapsprovet ska mäta mot eftersom detta prov handlar om bedömning utifrån andra aspekter än de prov som Skolverket för närvarande beställer. De nationella prov som Skolverket tar fram med hjälp av lärosäten utifrån kurs- och ämnesplaner ska vara stöd för att likvärdigt och rättvist göra bedömningar och sätta betyg på en elevs kunskaper och i förlängningen sätta ramar för hur utbildning ska bedrivas, eftersom proven fungerar som en nationell norm. Enligt utredningens förslag ska Skolverket även ansvara för att ta fram rättningskriterier och bedömningsanvisningar av medborgarskapsproven. Detta skulle kunna innebära att det blir Skolverket som indirekt sätter normen för vad som krävs för svenskt medborgarskap, vilket inte ligger inom myndighetens expertområde.

Skolverket anser att denna uppgift bör åligga någon annan än Skolverket. Risken finns annars att proven kommer att likna de prov som konstrueras för att mäta nivån på en elevs kunskaper i ett skolämne, t.ex. i ämnet samhällskunskap snarare än att mäta de kunskaper och kompetenser som en individ anses behöva besitta för att bli svensk medborgare.

Utredningen menar vidare att medborgarskapsproven får legitimitet om Skolverket ansvarar för dem. Skolverket anser dock att skolkunskaper och kunskaper för medborgarskap är två skilda saker.

Legitimiteten skulle snarare kunna äventyras av att proven blir för hårt knutna till kursplanerna. Det finns också en risk att detta kan ge medborgarskapsproven liknande status som de nationella proven och de olika syftena med de olika proven blir då otydliga. För exempelvis en sfi-elev behöver det vara väldigt tydligt om eleven gör ett medborgarskapsprov i svenska som Skolverket ansvarar för eller ett nationellt prov i svenska som Skolverket också ansvarar för.

Det går inte heller att utesluta att proven kan ge negativa effekter i skolväsendet, inte bara inom kommunal vuxenutbildning, utan även inom andra skolformer eftersom kravet föreslås gälla från 16 års ålder. De konsekvenser förslagen kan få för skolväsendet i stort behöver därmed beaktas, så även risken att lärare eller annan skolpersonal försätts i en utsatt situation där viss press i betygssättningen uppstår eller relationen till eleverna påverkas.

Särskilt yttrande av experten Sofia Tingsell

Av direktivet (dir. 2019:70) framgår att en särskild utredare ska lämna förslag om att ett godkänt test i svenska och samhällskunskap ska vara en förutsättning för att en sökande ska kunna förvärva svenskt medborgarskap. Syftet är att stärka medborgarskapets status och gynna ett inkluderande samhälle.

Enligt språklagen (2009:600) har det allmänna en skyldighet att tillse att alla som är bosatta i Sverige får möjlighet att lära sig svenska. Språklagen säger emellertid ingenting om den enskildes språkliga skyldigheter i förhållande till det allmänna. Generellt är det många faktorer som påverkar en individs förutsättningar att lära sig ett nytt språk, av vilka många ligger utanför individens kontroll. Inrättandet av skyldigheter kopplade till språkinläring kommer därför aldrig att kunna göras rättvist.

Utredningen redovisar flera av de problem som kan följa med inrättandet av ett språk- och samhällskunskapstest, men jag finner det angeläget att ytterligare understryka några svårigheter och risker som kan följa av utredningens förslag.

En svårighet vid inrättandet av ett språktest är att testet behöver konstrueras på ett sätt som gör det möjligt att mäta rätt färdigheter. För att språkkunskaper ska kunna bidra till inkludering krävs att de är praktiskt användbara i samhället. Det rimmar också väl med Skolverkets och Europarådets syn på språkutbildning.⁸ Provet i svenska måste testa den kunskapsdomän, det konstrukt, som det är avsett att mäta, i det här fallet praktiskt tillämpligt språkbruk. Utredningen föreslår ett prov i svenska som ska testa färdigheterna skriva, läsa, tala och lyssna och hela testförfarandet ska vara digitalt. Att utforma ett sådant digitalt test med en funktionell språksyn ställer mycket stora krav på testkonstruktionen. Det finns en risk att ett prov av den typ som föreslås i utredningen inte kommer att kunna mäta de avsedda färdigheterna.

För att de bedömningar som utförs i samband med testningen ska ha förutsättningar att bli någorlunda rättvisa, behöver de utföras av personal med rätt kompetens, vilket påpekas i utredningen. Det finns en risk att testningen i svenska för medborgarskap därmed kommer

⁸ Skolverket (2018). *Kommunikativ språkundervisning och en handlingsorienterad språksyn*. https://larportalen.skolverket.se/LarportalenAPI/api-v2/document/pat2h/larportalen/material/inriktningar/1a-moderna-sprak/Grundskola/910-muntlig-sprakutveckling/del_02/Material/Flik/Del_02_MomentA/Artiklar/MS1_GRGYVX_02A_01_kommunikativ.docx [2020-12-03].

att urholka resurser från utbildningen i svenska för invandrare (sfi) och svenska som andraspråk, verksamheter inom vilka kompetens- och resursbristen redan är stor – endast ca 39 procent av lärarna på sfi är behöriga och motsvarande siffra för ämnet svenska som andraspråk varierar för skolans olika stadier, men ligger runt 40 procent.⁹

Utredningens förslag innebär att de språkliga kraven för medborgarskap blir relativt högt ställda. En risk med förslaget är att språktestet kommer att fungera som utslagsmekanism. Inom sfi-utbildningen är det relativt många som får underkänt betyg på kurser som ligger under den färdighetsnivå som medborgarskapsprovet föreslås kräva.¹⁰ Detta indikerar att många inlärare inte kommer att kunna uppnå medborgarskapstestets kravnivå för svenska. Det finns också en risk att kraven i praktiken innebär att personer från vissa länder diskrimineras.¹¹ Att inrätta ett språktest på den nivå som utredningen föreslår medför alltså en risk för att det etableras en mekanism som drabbar vissa etniciteter särskilt hårt och försvårar dessa gruppers tillgång till medborgarskap.

För att tillmötesgå utredningsdirektivet med dessa faktorer i beaktande anser jag att det är rimligt att sänka kravnivån för svensk-kunskaper i förhållande till utredningens förslag.

Avslutningsvis kan konstateras att innehavande av medborgarskap utgör en del av de mänskliga rättigheterna. I det fall tillgången till medborgarskap ändå villkoras är det rimligt att detta görs på ett sätt som minimerar risken för diskriminering och exkludering.

⁹ Nationellt centrum för svenska som andraspråk (2016). *Låg andel behöriga lärare i svenska som andraspråk*. www.andrasprak.su.se/om-oss/aktuella-nyheter/1%C3%A5g-andel-beh%C3%B6riga-1%C3%A4rare-i-svenska-som-andraspr%C3%A5k-1.274482 [2020-12-03].

¹⁰ Skolverket (2020). *Tabell 3a: Elever 2015–2019 efter kön, ålderutbildningsbakgrund, andel i läs- och skrivinläring och anordnare*. www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&verkform=Komvux%2C%20sfi%2C%20svenska%20f%C3%B6r%20invandrare&omrade=Elever%20och%20kursdeltagare&lasar=2019&run=1 [2020-12-03].

¹¹ Skolverket (2020). *Tabell 4. Kursdeltagare 2014–2018 efter studieväg och kurs samt 2018 uppdelat på ålder, utbildningsbakgrund, anordnare och läs- och skrivinläring*. www.skolverket.se/skolutveckling/statistik/sok-statistik-om-forskola-skola-och-vuxenutbildning?sok=SokC&verkform=Komvux%2C%20sfi%2C%20svenska%20f%C3%B6r%20invandrare&omrade=Elever%20och%20kursdeltagare&lasar=2018&run=1 [2020-12-03].

Referenser

Böcker, artiklar och rapporter

- Abrahamsson (2009). *Andraspråkinläring*. Lund: Studentlitteratur.
- Bevelander and DeVoretz (2008). *The Economic Consequences of Citizenship Ascension. A Cross Country Comparison*. Malmö University Press.
- Bevelander och Pendakur(2011). Voting and Social Inclusion in Sweden, *International Migration*, Vol. 49(4), ss. 67-92. doi/abs/10.1111/j.1468-2435.2010.00605.x.
- Bloemraad & Sheares (2017). Understanding Membership in a World of Global Migration: (How) Does Citizenship Matter? *International Migration Review*, Vol. 51(4), ss. 833 – 839. DOI: 10.1111/imre.12354.
- Bloemraad (2017). Does Citizenship Matter? I Shachar, Bauböck, Bloemraad, & Vink. (red.) *The Oxford Handbook of Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, ss. 524-550.
- Böcker och Strik (2011). Language and Knowledge Tests for Permanent Residence Rights: Help or Hindrance for Integration? *European Journal of Migration and Law*, 13, ss. 157–184.
- Carlsen, Bugge, Helland Gujord (2019). Språktest ger inte bättre integration, *Svenska dagbladet*. www.svd.se/forskare-spraktest-ger-inte-battre-integration.
- Cbs (2019). *6 in 10 status holders pass civic integration exam*. www.cbs.nl/en-gb/news/2019/16/6-in-10-status-holders-pass-civic-integration-exam [2020-11-12].

- Cheshire Live (2019). *Många människor misslyckas på medborgarskapsprovet varje år*. www.cheshire-live.co.uk/news/chester-cheshire-news/high-numbers-failing-british-citizenship-16745059 [2020-08-26].
- Die Presse (2014). *Resultat medborgarskapsprov i Österrike*. www.diepresse.com/1564726/staatsburgerschaftstest-nur-drei-prozent-fallen-durch [2020-05-01].
- Dörnyei (2009). The L2 motivational self system. I Dörnyei & Ushioda. (red.) *Motivation, Language Identity and the L2 Self*. Bristol: Multilingual Matters. ss. 9–42.
- Erdal, Bertelli, Kruse, Hatleskog Tjønn, Midtbøen, Brochmann, Bevelander, Mouritsen, Cochran Bech & Kriegbaum Jensen (2019). *Citizenship, Participation and Belonging in Scandinavia, PRIO paper 2019*, Peace Research Institute Oslo (PRIO). www.prio.org/Publications/Publication/?x=12138.
- Ersbøll & Gravesen (2011). Country Report Denmark. *Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship*. ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/the-intec-project-integration-and-naturalisation-tests-the-new-way-to-european-citizenship.
- Fanny Forsberg Lundell (2020). *Kvävande krav*. Timbro.
- Freerkien, Dörnyei & de Bot (2014). Motivational dynamics in language learning: change, stability and context. *Modern Language Journal*, Vol. 98, ss. 704–723.
- Hainmueller, Hangartner and Pierrantuono (2015). Naturalization Fosters the Long-Term Political Integration of Immigrants. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 112(41), ss. 12651–12656.
- Helgertz och Bevelander (2016). The influence of Partner Choise and Country of Origin Characteristics on the Naturalization of Immigrants in Sweden; a Longitudinal Analysis. *International Migration Review*, Vol. 51(3), ss. 667–700. doi/abs/10.1111/imre.12244.
- Helgertz, Bevelander och Tegunimataka (2014). Naturalization and Earnings: A Denmark–Sweden Comparison, *European Journal of Population*, Vol. 30, ss. 337–359. DOI 10.1007/s10680-014-9315-z.

- Kriegbaum Jensen, Mouritsen, Cochran Bech, Vincents Olsen (2019). Roadblocks to citizenship: selection effects of restrictive naturalisation rules. *Journal of Ethnic and Integration Studies*, ss. 1-19. doi.org/10.1080/1369183X.2019.1667757.
- Kochenov & Lindeboom (red.) (2020). *Kälin och Kochenov's Quality of Nationality Index*. Oxford: Hart publishing.
- Laufer (1998). The Development of Passive and Active Vocabulary in a Second Language: Same or Different? *Applied Linguistics*, Vol. 19(2), ss. 255-271. doi.org/10.1093/applin/19.2.255.
- Lochmann, Rapoport & Speciale (2019). The effect of language training on immigrants' economic integration: Empirical evidence from France. *European Economic Review*, Vol. 113, ss. 265-296. www.iza.org/publications/dp/11331/the-effect-of-language-training-on-immigrants-economic-integration-empirical-evidence-from-france.
- Lokrantz Bernitz (2004). *Medborgarskapet i Sverige och Europa, Räckvidd och rättigheter*. Uppsala: Iustus Förlag AB.
- Meghir, Palme & Schnabel (2011). The effect of education policy on crime: an intergenerational perspective, *Working paper 2011:20*. IFAU Institute for labour market policy evaluation. www.sciencedirect.com/science/article/pii/B9780128153918000094 [2020-12-02].
- Neureiter (2019). Evaluating the effects of immigrant integration policies in Western Europe using a differences-in-difference approach. *Journal of Ethic and Migrations Studies*, 45(15), ss. 2779-2800.
- North & Piccard (2018). *Aligning the Canadian Language Benchmarks (CLB) to the Common European Framework of Reference (CEFR)*. www.language.ca/wp-content/uploads/2019/01/Aligning-the-CLB-and-CEFR.pdf.
- Pendakur och Bevelander (2014). Citizenship, enclaves and earnings: comparing two cool countries. *Citizenship Studies*, Vol 18(3-4), ss. 387. DOI: 10.1080/13621025.2014.905279.
- Peters, Schmeets, & Vink (2019). Naturalisation and Immigrant Earnings: Why and to Whom Citizenship Matters. *European Journal of Population*. ink.springer.com/article/10.1007/s10680-019-09540-1.

- Peters, Vink, & Schmeets (2018). Anticipating the citizenship premium: before and after effects of immigrant naturalisation on employment. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 44(7), ss. 1051-1080. www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1369183X.2017.136760.
- Peters, Vink & Schmeets (2015). The Ecology of Immigrant Naturalization: A Life Course Approach in the Context of Institutional Conditions. *Journal of Ethnic and Migrant Studies*, Vol. 42(3), ss. 359-381. DOI: 10.1080/1369183X.2015.1103173.
- Rooth & Strömblad (2008). *Språk, krav och medborgarskap*, Underlagsrapport nr 14 till Globaliseringsrådet.
- Rooth och Åslund (2007). Får utlandsfödda betalt för sin utbildning och sina kunskaper i svenska? *Ekonomisk debatt*, 35(3), ss. 41-54.
- Sandesjö & Björk (2019). *Medborgarskapslagen med kommentarer*. 4:e uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Slotwinski, Stutzer & Bevelander (2020). From Participants to Citizens? Democratic Voting Rights and Naturalization Behavior. *Discussion Paper No 20-055 | 10/2020*. ZEW – Leibniz Centre for European Economic Research. www.ssrn.com/abstract=3716763.
- Språktidningen (2018). *Här är provet i läsförståelse i det isländska språktestet*. 13 augusti 2018. <https://spraktidningen.se/blogg/har-ar-provet-i-lasforstaelse-i-det-islandska-spraktestet> [2020-11-09].
- Spång (2015). *Svenskt medborgarskap*. Delmi-rapport 2015:15.
- Stern & Valchars (2013). *Country report: Austria*. EUDO Citizenship observatory. cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/60232/RSCAS_EUDO_CIT_2013_28.pdf?sequence=1&isAllowed=y [2020-05-01].
- Spiro (2015). *Country report: United States of America*. EUDO Citizenship observatory. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/36498/EUDO_CIT_CR_2015_13_USA.pdf?sequence=1&isAllowed=y [2020-05-01].

- Strik, Luiten & van Oers (2011). Country Report the Netherlands. *Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship*. ec.europa.eu/migrant-integration/librarydoc/the-intec-project-integration-and-naturalisation-tests-the-new-way-to-european-citizenship.
- Sydslesvigsk Pressetjeneste (2018). *Det danske mindretal i Sydslesvig*. www.sydslesvig.de [2020-11-16].
- Wallace Goodman & Wright (2015). Does mandatory integration matter? Effects of civic requirements on immigrant socio-economic and political outcomes. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41(12), ss. 1885-1908.
- Van Oers (2013). *Deserving citizenship*. Citizenship tests in Germany, the Netherlands and the United Kingdom. Wolf Legal Publishers. doi/abs/10.1111/nana.12240.
- Vink, Prokic-Breuer, and Dronkers (2013). Immigrant Naturalization in the Context of Institutional Diversity: Policy Matters, but to Whom? *International Migration*, 51(5), ss. 1–20. doi.org/10.1111/imig.12106.
- Vink, Tegunimataka, Peters and Bevelander (2020). Long-term heterogeneity in immigrant naturalisation: the conditional relevance of civic integration and citizenship acceptance. *European Sociological Review*.

Offentligt tryck

Propositioner

- Justitiedepartementet (1924). *Förslag till lag om förvärvande och förlust av svenskt medborgarskap*. (Regeringskansliets proposition 1924:137). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (1950). *Förslag till lag om svenskt medborgarskap*. (Regeringskansliets proposition 1950:217). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (1968). *Förslag till lag om ändring i utlänningslagen den 30 april 1956 (nr 193), m.m.* (Regeringens proposition 1968:158). Stockholm: Regeringskansliet.

- Justitiedepartementet (1971). *Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.* (Regeringens proposition 1971:30). Stockholm: Regeringskansliet.
- Arbetsmarknadsdepartementet (1976). *Om ändringar i lagen (1950: 382) om svenskt medborgarskap.* (Regeringens proposition 1975/76:136). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (1979). *Med förslag till sekretesslag m.m.* (Regeringens proposition 1979/80:2). Stockholm: Regeringskansliet.
- Utbildningsdepartementet (1994). *Svenskundervisning för invandrare (sfi).* (Regeringens proposition 1993/94:126). Stockholm: Regeringskansliet.
- Inrikesdepartementet (1998). *Medborgarskap och identitet.* (Regeringens proposition 1997/98:178). Stockholm: Regeringskansliet.
- Kulturdepartementet (2000). *Lag om svenskt medborgarskap.* (Regeringens proposition 1999/2000:147). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2005). *Sekretessfrågor – Skyddade adresser, m.m.* (Regeringens proposition 2005/06:161). Stockholm: Regeringskansliet.
- Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2010). *Nyanlända invandrades arbetsmarknadsetablering – egenansvar med professionellt stöd.* (Regeringens proposition 2009/10:60). Stockholm: Regeringskansliet.
- Utbildningsdepartementet (2010). *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.* (Regeringens proposition 2009/10:165). Stockholm: Regeringskansliet.
- Finansdepartementet (2010). *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt.* (Regeringens proposition 2009/10:175). Stockholm: Regeringskansliet.
- Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2010). *Förordning om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare.* (Regeringens förordningsmotiv Fm 2010:1). Stockholm: Regeringskansliet.

- Arbetsmarknadsdepartementet (2013). *Ett medborgarskap som grundas på samhörighet*. (Regeringens proposition 2013/14:143). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2015). *Utlänningsdatalag*. (Regeringens proposition 2015/16:65). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2017). *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*. (Regeringens proposition 2016/17:180). Stockholm: Regeringskansliet.
- Utbildningsdepartementet (2017). *Nationella prov – rättvisa, likvärdiga, digitala*. (Regeringens proposition 2017/18:14). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2018). *Ny dataskyddslag*. (Regeringens proposition 2017/18:105). Stockholm: Regeringskansliet.
- Utbildningsdepartementet (2018). *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet*. (Regeringens proposition 2017/18:218). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2018). *Anpassning av utlänningsdatalagen till EU:s dataskyddsförordning*. (Regeringens proposition 2017/18:254). Stockholm: Regeringskansliet.
- Socialdepartementet (2019). *En riktålder för höjda pensioner och följsamhet till ett längre liv*. (Regeringens proposition 2018/19:133). Stockholm: Regeringskansliet.
- Finansdepartementet (2019). *Budgetpropositionen för 2020*. (Regeringens proposition 2019/20:1). Stockholm: Regeringskansliet.
- Utbildningsdepartementet (2020). *Komvux för stärkt kompetensförsörjning*. (Regeringens proposition 2019/20:105). Stockholm: Regeringskansliet.
- Socialdepartementet (2020). *Språkplikt - deltagande i vuxenutbildning i svenska för invandrare (sfi) för rätt till försörjningsstöd*. (Regeringens proposition 2020/21:55). Stockholm: Regeringskansliet.

Offentliga utredningar

- Datalagskommittén (1997). *Integritet Offentlighet Informations- teknik* (SOU 1997:39). Stockholm: Justitiedepartementet.
- 1997 års medborgarskapskommitté (1999). *Svenskt medborgarskap* (SOU 1999:34). Stockholm: Justitiedepartementet.
- Utredningen om samhällsorientering för nyanlända invandrare (2010). *Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet* (SOU 2010:37). Stockholm: Integrations- och jämställdhets- departementet.
- Medborgarskapsutredningen (2013). *Det svenska medborgarskapet* (SOU 2013:29). Stockholm: Justitiedepartementet.
- Utredningen om nationella prov (2016). *Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning* (SOU 2016:25). Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Dataskyddsutredningen (2017). *Ny dataskyddslag Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning* (SOU 2017:39). Stockholm: Justitiedepartementet.
- Utbildningsdatautredningen (2017). *EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet* (SOU 2017:49). Stockholm: Utbildnings- departementet.
- Utredningen om fusk vid högskoleprovet (2019). *Kontroller vid högskoleprovet – ett lagförslag om åtgärder mot fusk* (SOU 2019:37). Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Utredningen om stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA) (2019). *På väg – mot stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk* (Promemoria U2019/02278/GV). Stockholm: Utbildningsdepartementet.
- Jämlikhetskommissionen (2020). *En gemensam angelägenhet* (SOU 2020:46). Stockholm: Finansdepartementet.
- Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken (Migrationskommittén) (2020). *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54). Stockholm: Justitie- departementet.

Avtal, konventioner och internationella åtaganden

Haagkonventionen den 12 april 1930 för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar (SÖ 1937:9).

Förenta nationernas deklaration om de mänskliga rättigheterna (1948). www.regeringen.se/contentassets/d6d5653029e14e338a4b86f5f4b34c6b/fns-konventioner-om-manskliga-rattigheter.

Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (EKMR) (1950).

1957 års konvention om gifta kvinnors medborgarskap (SÖ 1958:27).

1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12).

1962 års Helsingforsavtal www.norden.org/sv/information/helsingforsavtalet.

Förenta Nationernas konvention angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54). <https://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=3342>.

Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (SÖ 1971:42) www.regeringen.se/rattsliga-dokument/sveriges-internationella-overenskommelser/1994/01/so-197142/.

Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (1989).

Europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20) www.regeringen.se/rattsliga-dokument/sveriges-internationella-overenskommelser/2001/01/so-2001201/.

Avtal om medborgarskap mellan de nordiska länderna (SÖ 2012:6) www.regeringen.se/rattsliga-dokument/sveriges-internationella-overenskommelser/2013/01/so-20126/.

Övrigt

Arbetsmarknadsdepartementet (1983). *Hemvisttidens beräkning i naturalisationsärenden och prövning av anmälningsärenden enligt medborgarskapslagen* (DsA 1983:12). Stockholm: Regeringskansliet.

Socialförsäkringsutskottet (1990). *Svensket medborgarskap* (1990/91:SfU3). Stockholm: Sveriges Riksdag.

Justitiedepartementet (2017). *Ny dataskyddslag*. (Regeringens lagrådsremiss). Stockholm: Regeringskansliet.

- Utbildningsutskottet (2017). *Nationella prov – rättvisa, likvärdiga och digitala* (2017/18:UbU5). Stockholm: Sveriges Riksdag.
- Socialdepartementet (2019). *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem* (Ds 2019:2). Stockholm: Regeringskansliet.
- TSFS 2012:41. *Transportstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om förarprov, gemensamma bestämmelser*. Norrköping: Transportstyrelsen.
- UHRFS 2015:3. *Universitets- och högskolerådets föreskrifter om högskoleprovet*. Stockholm: Universitets- och högskolerådet.

Publikationer från myndigheter och organisationer

- 1177 (2020). *Information om språkstörning hos barn och ungdomar*. www.1177.se/Vastra-Gotaland/sjukdomar--besvar/ogon-oron-nasa-och-hals/rost-och-tal/sprakstornig-hos-barn-och-ungdomar/ [2020-11-13].
- Administrative Committee to Coordinate English Speaking Services – ACCESS (2020). *Information om medborgarskap i Nederländerna*. <https://access-nl.org/about-access/> [2020-11-12].
- Arbetsförmedlingen (2020). *Information om etableringsprogrammet*. www.arbetsformedlingen.se/for-arbetsokande/extra-stod/att-delta-i-program/etableringsprogrammet [2020-11-16].
- Artikel 29-gruppen (2011). *Opinion 15/2011 on the definition of consent*. https://ec.europa.eu/justice/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp187_en.pdf [2020-12-19].
- Delmi. *Migration i siffror*. www.delmi.se/migration-i-siffror#!/flyktingar-efter-mottagarland-1991-2013 [2020-10-09].
- Europarådet & ALTE (2020). *Linguistic integration of adult migrants: requirements and learning opportunities*. Report on the 2018 Council of Europe and ALTE survey on language and knowledge of society policies for migrants. rm.coe.int/linguistic-integration-of-adult-migrants-requirements-and-learning-opp/16809b93cb.

- Europarådet (2018). *Common European Framework of reference for languages: learning teaching, assessment companion volume with new descriptors*. rm.coe.int/cefr-companion-volume-with-new-descriptors-2018/1680787989.
- European Migration Network (EMN) (2019). *Country Fact Sheets 2019*. ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/factsheets_en.
- European University Institute (EUI) (2020). *Access to citizenship and its impact on immigration integration. Handbook for Austria*. cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29766/ACIT_Handbook_Austria_ENGLISH.pdf?sequence=1&isAllowed=y [2020-11-16].
- European University Institute (EUI) (2020). *Information om olika länders profiler*. www.globalcit.eu/country-profiles/ [2020-11-16].
- Eurostat (2020). *Statistik om förvärv av medborgarskap*. www.ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_acq/default/table?lang=en [2020-12-06].
- Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) (2020). *Uppkopplad utbildning – en ESO-rapport om högskolans digitalisering*. Rapport 2020:5.
- Faktalink (2020). *Information om Indfødsretsproven*. www.faktalink.dk/indfodsretsproven [2020-11-04].
- Folkuniversitetet (2020). *Information om Swedex testet*. www.folkuniversitetet.se/mer-om-sprak/sprakexamina-och-sprakprov/swedex-swedish-examinations [2020-11-16].
- Folkuniversitetet (2020). *Information om Swedex testet*. www.folkuniversitetet.se/mer-om-sprak/sprakexamina-och-sprakprov/swedex-swedish-examinations/vanliga-fragor-och-svar/for-dig-som-vill-gora-swedex/ [2020-11-16].
- Folkuniversitetet i Norge (2020). *Information om Test of Norwegian – advanced level (Bergenstesten)*. www.folkeuniversitetet.no/eng/Artikler/Spraaktester/Test-of-Norwegian-advanced-level-Bergenstesten, hämtad 2020-05-01 och www.uio.no/studier/emner/hf/iln/NORINT0130/index-eng.html [2020-05-01].

- Göteborgs universitet (2020). *Information om förutsättningarna för att studera med funktionsnedsättning*. www.studentportal.gu.se/handledning-och-stod/funktionsnedsattning/anpassad-examination;jsessionid=iwmwmbfsfuitas5yi9x16d1p?skipSSOCheck=true&referer=https%3A%2F%2Fwww.google.se%2F [2020-11-04].
- Homeland Security (2020). Annual Flow Report 2019. *U.S. Naturalizations: 2019*. www.dhs.gov/sites/default/files/publications/immigration-statistics/yearbook/2019/naturalizations_2019.pdf [2020-12-06].
- InfoFinland.fi (2020). *Information om officiellt intyg över språkkunskaper*. www.infofinland.fi/sv/livet-i-finland/finska-och-svenska-spraket/officiellt-intyg-over-sprakkunskaper [2020-11-13].
- Institutet för språk och folkminnen (2013). *Sydslesvig – en förebild för tvåspråkighet*. 26 februari 2013. www.isof.se/om-oss/nyheter-och-press/nyhetsarkiv/nyheter-2013/2014-02-13-sydslesvig---en-forebild-for-tvasprakighet.html [2020-11-16].
- Institutionen för svenska och flerspråkighet (2020). *Information om Tisus testet*. www.su.se/svefler/tisus [2020-11-16].
- Justitie- och säkerhetsdepartementet i Nederländerna (2020). *Information om medborgarskap*. www.ind.nl/en/dutch-citizenship/Pages/Naturalisation.aspx [2020-11-12].
- Justitie- och säkerhetsdepartementet i Nederländerna (2020). *Årlig rapport 2019*. <https://ind.nl/en/news/pages/annual-report-2019-number-of-applications-increases-sharply.aspx> [2020-12-06].
- Justitie- och säkerhetsdepartementet i Nederländerna (2020). *Information om avgifter för ansökan om medborgarskap*. www.ind.nl/en/Pages/Costs.aspx [2020-11-13].
- Justitie- och säkerhetsdepartementet i Nederländerna (2020). *Information om samhällskunskapsprov*. www.ind.nl/en/Pages/Integration-in-the-netherlands.aspx#Civic-integration-for-naturalisation [2020-11-12].
- Kompetanse Norge (2020). *Information om Norskprøve*. www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/Norskprøve/#ob=10814,10815 [2020-05-01].

- Kompetanse Norge (2020). *Onlineinformation om att lära sig norska*. www.kompetansenorge.no/Norsk-og-samfunnskunnskap/Nettbasert-opplaring/nettressurser-for-a-lare-norsk/ [2020-04-29].
- Kompetanse Norge (2020). *Provreresultat Statsborgerproven 2019*. www.kompetansenorge.no/nyheter/81-prosent-klarte-statsborgerproven-i-2019 [2020-05-01].
- Kompetanse Norge (2020). *Statistikkbanken*. www.status.vox.no/webview/index.jsp?catalog=http://status.dmzvox.local:80/obj/fCatalog/Catalog25&submode=catalog&language=no&mode=documentation&top=yes [2020-11-30].
- Kompetanse Norge. *Information om Statsborgerprøve*. www.kompetansenorge.no/prover/statsborgerprove/om-proven/.
- Kompetanse Norge. *Övningsfrågor till Statsborgerprøve*. www.kompetansenorge.no/prover/statsborgerprove/ove-til-proven/ [2020-11-15].
- Lovdata (2020). *Information om lagen om norsk medborgarskap (statsborgerloven)*. www.lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-10-51 [2020-08-25].
- Länsstyrelsen i Jönköpings län (2018). *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag om översyn av samhällsorientering för nyanlända*, Dnr 851-1645-2018. www.lansstyrelsen.se/download/18.4450a1b01677dda1bf72e31/1544442659211/Lansstyrelsens%20aterrapportering%20av%20uppdrag%20om%20oversyn%20av%20samhallsorientering%20for%20nyanlanda%20-%202018.pdf [2020-11-04].
- Länsstyrelsen i Jönköpings län (2020). *Länsstyrelsens återrapportering av uppdrag 46 enligt regleringsbrevet för 2019. Samhällsorientering för nyanlända*, Dnr 851-127-2020. www.lansstyrelsen.se/download/18.3db3ed8a171ac1fbfcb21f8c/1590993942466/L%C3%A4nsstyrelsernas%20%C3%A5terrapportering%20av%20uppdrag%20om%20%C3%B6versyn%20av%20samh%C3%A4llsorientering%20f%C3%B6r%20nyanl%C3%A4nda%202019.pdf [2020-12-09].
- Migration & Befolkning (2020). *Information om migration och befolkning i Österrike*. www.migration-info.de/mub_artikel.php?Id=060304 [2020-05-01].

- Migrations- och medborgarskapsmyndigheten i USA (2020). *Information om medborgarskap och naturalisation*. www.uscis.gov/us-citizenship/citizenship-through-naturalization [2020-11-12].
- Migrations- och medborgarskapsmyndigheten i USA (2020). *Information om test i engelska och samhällskunskap för förvärv av medborgarskap*. www.uscis.gov/policy-manual/volume-12-part-e-chapter-2 [2020-11-12].
- Migrations- och medborgarskapsmyndigheten i USA (2020). *Information om studiematerial för test i engelska och samhällskunskap för förvärv av medborgarskap*. www.uscis.gov/citizenship/find-study-materials-and-resources/study-for-the-test [2020-11-12].
- Migrationsverket (2020). *Migrationsverkets årsredovisning 2019*.
- Migrationsverket (2020). *Statistik rörande inkomna och avgjorda medborgarskapsärenden innevarande år*. www.migrationsverket.se/download/18.748d859516793fb65f9cec/1578410568992/Inkomna_och_avgjorda_medborgarskaps%C3%A4renden_2019.pdf [2020-11-17].
- Migrationsverket i Finland (2020). *Statistik Medborgarskap*. www.tilastot.migri.fi/index.html#decisions/23331?l=sv&start=564&end=575 [2020-12-08].
- Migrationsverket i Finland (2020). *Information om ansökan om medborgarskap*. www.migri.fi/sv/finskt-medborgarskap [2020-11-16].
- Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet (2020). *Information om skillnaderna i kurs- och ämnesplaner gällande svenska och svenska som andraspråk*. www.andrasprak.su.se/om-oss/vanliga-fr%C3%A5gor/grundskola/vilka-%C3%A4r-skillnaderna-mellan-svenska-och-sva-i-lgr11-och-gy11-1.375672 [2020-11-08].
- Nationellt centrum för svenska som andraspråk vid Stockholms universitet (2018). *Information om skillnader i Gy11 mellan Svenska och Svenska som andraspråk*. www.andrasprak.su.se/polopoly_fs/1.375661.1520252188!/menu/standard/file/Skillnader_svenska_sva_Gy11.pdf [2020-09-08].

- Nordiska ministerrådet (2018). *Nyanlända kvinnors etablering – En komparativ studie av nyanlända kvinnors etablering på arbetsmarknaden i Norden och de etableringspolitiska insatserna*. oxfordresearch.se/wp-content/uploads/2018/04/Nyanlända-kvinnors-etablering.pdf.
- Nordiska Ministerrådets informationstjänst (2020). *Informationen om medborgarskap på Island*. www.norden.org/sv/info-norden/islandskt-medborgarskap [2020-11-11].
- Nordiska Ministerrådets informationstjänst (2020). *Informationen om medborgarskap i Norge*. www.norden.org/sv/info-norden/norskt-medborgarskap [2020-08-25].
- Nordiska Ministerrådets informationstjänst (2020). *Information om medborgarskap i Finland*. www.norden.org/sv/info-norden/finskt-medborgarskap [2020-11-16].
- Näringsdepartementet (2017). *För ett hållbart digitaliserat Sverige - en digitaliseringsstrategi*, dnr N2017/03643/D.
- OECD (2017). *International Migration Outlook 2017*. Paris: OECD Publishing.
- Pensionsmyndigheten (2019). *Information om att pensionsåldern och grundskyddet höjs*. www.pensionsmyndigheten.se/nyheter-och-press/nyheter/pensionsaldern-och-grundskyddet-hojs [2020-11-04].
- Polismyndigheten (2020). *Information om Polismyndighetens organisation*. www.polisen.se/ [2020-11-13].
- Polismyndigheten (2020). *Information om Polismyndighetens polisutbildning*. www.polisen.se/om-polisen/bli-polis/polisutbildningen/ [2020-11-13].
- Regeringskansliet i Kanada (2020). *Information om medborgarskapsansökan*. www.canada.ca/en/immigration-refugees-citizenship/services/canadian-citizenship/become-canadian-citizen.html [2020-11-12].
- Regeringskansliet i Förenade kungariket (2020). *Information om Life in the UK Test*. www.gov.uk/life-in-the-uk-test [2020-11-16].
- Regeringskansliet i Förenade kungariket (2020). *Information om Life in the UK book*. www.officiallifeintheuk.co.uk/shop [2020-12-10].

- Regeringskansliet i Förenade kungariket (2020). *Information om medborgarskap*. www.gov.uk/browse/citizenship/citizenship [2020-11-16].
- Regeringskansliet i Förenade kungariket (2020). *Information om krav på kunskaper i engelska för förvärv av medborgarskap*. www.gov.uk/english-language/degrees-in-english [2020-11-16].
- Regeringskansliet i Förenade kungariket (2019). *Nationell statistik Hur många fortsätter att bo i Storbritannien?* www.gov.uk/government/publications/immigration-statistics-year-ending-june-2019/how-many-people-continue-their-stay-in-the-uk [2020-12-06].
- Regeringskansliet på Island (2020). *Information om medborgarskap*. www.government.is/topics/foreign-nationals/citizenship/ [2020-11-16].
- Regeringskansliet i Österrike (2020). *Information om medborgarskap*. www.migration.gv.at/en/living-and-working-in-austria/integration-and-citizenship/citizenship/ [2020-11-30].
- Riksrevisionen (2019). *Vanans makt – regeringens styrning av länsstyrelserna*. R I R 2 0 1 9:2.
- Skatteverket (2020). *Information om styrkande av identitet*. www.skatteverket.se/privat/folkbokforing/idkort/villkorforattfaansokaomidkort/dusomharuppehallstillstand.4.1a098b721295c544e1f800029116.html [2020-11-06].
- Socialdepartementet (2020). *Mer om jämställdhetspolitikens mål*. www.regeringen.se/artiklar/2017/01/mer-om-jamstalldhetspolitikens-mal/ [2020-12-01].
- Socialstyrelsen (2020). *Socialstyrelsens termbank*. <https://termbank.socialstyrelsen.se/?TermId=812&SrcLang=sv> [2020-12-19].
- Speak (2020). *Information om språkkursen Danska 3 på engelska*. www.speakpeak.dk/examinations/danish-language-3/ [2020-11-13].
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020). *Döv eller nedsatt hörsel i kombination med ytterligare funktionsnedsättningar*. www.spsm.se/funktionsnedsattningar/dov-eller-nedsatt-horsel/dov-eller-nedsatt-horsel-i-kombination-med-ytterligare-funktionsnedsattningar/ [2020-12-19].

- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020). *Specialpedagogiska anpassningar för tillgängliga prov - Rekommendationer och förslag från sakkunniga inom Specialpedagogiska skolmyndigheten*. www.spsm.se/contentassets/4e49097fc5b94ac0b4d2a9465731136b/anpassningar-vid-prov.pdf.
- Specialpedagogiska skolmyndigheten (2020). *Utvecklingsstörning, intellektuell funktionsnedsättning*. www.spsm.se/funktionsnedsattningar/utvecklingsstorning/ [2020-12-19].
- Statens Lantbruksuniversitet (SLU) (2020). *Information om förutsättningarna för att studera med funktionsnedsättning*. www.student.slu.se/studieservice/studiestod/funka/ansok-om-riktat-pedagogiskt-stod/ [2020-11-15].
- Statens skolverk (2017). *Gemensam europeisk referensram för språk: lärande, undervisning och bedömning*.
- Statens skolverk (2018). *Information om Skolverkets huvudsakliga arbetsområden*. www.skolverket.se [2020-09-08].
- Statens skolverk (2018). *Redovisning av uppdrag om plan för utvecklingsarbetet med att digitalisera de nationella proven m.m.* Dnr U2017/03739/GV. www.skolverket.se/download/18.6bfaca41169863e6a65d14a/1553967829295/pdf3912.pdf [2020-12-09].
- Statens skolverk (2018). *Delredovisning av uppdrag om utbildning för nyanlända med kort utbildning – utveckling av kommunal vuxenutbildning*. www.skolverket.se/getFile?file=3900 [2020-12-08].
- Statens skolverk (2020). *Elever och studieresultat i kommunal vuxenutbildning 2019, dnr 2020:906*.
- Statens skolverk (2020). *Information om anpassning vid nationella prov*. www.skolverket.se/innehall-a-o/landningssidor-a-o/anpassa-nationella-prov [2020-10-26].
- Statens skolverk (2020). *Information om Gemensam europeisk referensram för språk*. www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/gemensam-europeisk-referensram-for-sprak-gers [2020-10-01].

- Statens skolverk (2020). *Information om gymnasial introduktionsutbildning*. www.skolverket.se/undervisning/gymnasieskolan/laroplan-program-och-amnen-i-gymnasieskolan/gymnasieprogrammen/introduktionsprogram [2020-11-05].
- Statens skolverk (2020). *Information om referensramen och de svenska kursplanerna*. www.skolverket.se/skolutveckling/inspiration-och-stod-i-arbetet/stod-i-arbetet/gemensam-europeisk-referensram-for-sprak-gers#h-Referensramenochdesvenskakursplanerna [2020-10-01].
- Statens skolverk (2020). *Information om svenska som andraspråk*. www.skolverket.se/undervisning/grundskolan/laroplan-och-kursplaner-for-grundskolan/laroplan-lgr11-for-grundskolan-samt-for-forskoleklassen-och-fritidshemmet?url=1530314731%2Fcompulsorycw%2Fjsp%2Fsubject.htm%3FsubjectCode%3DGRGRSVA01%26tos%3Dgr%26p%3Dp&sv.url=12.5dfee44715d35a5cdfa219f [2020-11-05].
- Statens skolverk (2020). *Information om särskilt stöd, anpassning och åtgärdsprogram*. www.skolverket.se/regler-och-ansvar/ansvar-i-skolfragor/extra-anpassningar-sarskilt-stod-och-atgardsprogram-i-skolan [2020-10-26].
- Statens skolverk (2020). *Kursplan för kommunal vuxenutbildning i svenska för invandrare*. www.skolverket.se/undervisning/vuxenutbildningen/komvux-svenska-for-invandrare-sfi/laroplan-for-vux-och-kursplan-for-svenska-for-invandrare-sfi/kursplan-for-svenska-for-invandrare-sfi [2020-11-05].
- Statskontoret (2017). *Om offentlig sektor: Frivillig samverkan mellan myndigheter – några exempel*.
- Stockholms universitet (2020). *Information om förutsättningarna för att studera med funktionsnedsättning*. www.su.se/utbildning/studera-vid-universitetet/studera-med-funktionsnedsattning [2020-11-15].
- Studentexamensnämnden i Finland (2020). *Den digitala studentexamen*. www.ylioppilastutkinto.fi/sv/studentexamen/den-digitala-studentexamen [2020-12-08].
- Svenska språket (2020). *Information om språktest i svenska*. www.svenskaspraket.si.se/for-studenter/spraktest-svenska/ [2020-11-16].

- Sveriges kommuner och regioner. *Information om kommuner och regioner*. skr.se/tjanster/kommunerochregioner/faktakommunerochregioner.432.html [2020-09-08].
- Trafikverket (2019). *Trafikverkets årsredovisning 2019*.
- Trafikverket (2020). *Information om körkort och körkortsprov*. www.trafikverket.se/korkort/korkortsprov [2020-11-06].
- UNHCR (2016). *Mapping Statelessness in Sweden*. www.refworld.org/pdfid/58526c577.pdf [2020-10-09].
- UNHCR (2020). *Arbete mot statslöshet*. www.unhcr.org/neu/se/det-har-gor-vi/arbete-mot-statloeshet, [2020-11-14].
- Universitets- och högskolerådet (2018). *Förberedande uppdrag inför utveckling av ett nationellt behörighetsprov och en försöksverksamhet*, dnr 1.1.1-00917-2018.
- Universitets- och högskolerådet (2019). *Pilotstudie, Digitalisering av högskoleprovet*, dnr 2019/04134.
- Universitets- och högskolerådet (2020). *Högskoleprovets intäkter och kostnader 2019*. Rapport 2020:4.
- Universitets- och högskolerådet (2020). *Information om myndighetens huvudsakliga arbetsuppgifter*. www.uhr.se/om-uhr/ [2020-12-13].
- Universitets- och högskolerådet (2020). *Information om Nais – samordning av särskilt pedagogiskt stöd*. www.uhr.se/systemtjanster-for-larosaten/stodsystem-for-larosaten/nationellt-administrations--och-informationssystem-for-samordnare-nais/ [2020-11-15].
- Universitetskanslersämbetet (2020). *Rättssäker examination – en vägledning*, 4 uppl. <file:///regeringskansliet.se/Userdata/MAM0418A/Desktop/Vagledning-2020-01-16-rattssaker-examination.pdf> [2020-10-26].
- Universitetskanslersämbetet (2020). *Information om landets universitet och högskolor*. www.uka.se/sok.html?query=Universitet+och+h%C3%B6gskolor [2020-10-21].
- Uppsala universitet (2020). *Information om möjlighet till anpassad examination*. www.mp.uu.se/web/info/stod/tillganglighet/anpassad-examination [2020-11-15].

- Utbildningsdepartementet (2017). *Nationell digitaliseringsstrategi för skolväsendet*, dnr. U2017/04119/S.
- Utbildningsdepartementet i Nederländerna (2020). *Information om integration och medborgarskap*. www.inburgeren.nl/en/integration-in-the-netherlands/ [2020-11-12].
- Utlännings- och integrationsministeriet i Danmark (2017). Artikel om indfødsretsprøven fra november 2017.pdf. *Gode dansk-kundskaber er afgørende for at bestå Indfødsretsprøven*. www.integrationsbarometer.dk/tal-og-analyser/filer-tal-og-analyser/filer-yderligere-analyser/Artikelmindfodsretsprvenfra-november2017.pdf [2020-11-04].
- Utlännings- och integrationsministeriet i Danmark (2019). *Aktiviteten hos udbydere af danskuddannelse for voksne udlændinge m.fl. i 2018. Årsrapport 2018*. www.integrationsbarometer.dk/tal-og-analyser/filer-tal-og-analyser/danskuddannelserne-filer/Aktivitetetsrapport2018inclbilag.pdf [2020-11-13].
- Utlännings- och integrationsministeriet i Danmark (2020). *Information om ansökan om medborgarskap*. www.uim.dk/arbejdsomrader/statsborgerskab/udenlandske-statsborgere/behandling-af-ansogningen [2020-11-16].
- Utlännings- och integrationsministeriet i Danmark (2020). *Prøve i Dansk 3-Muntlig del-Censor- og eksaminatorhæfte*. uim.dk/filer/danskuddannelse/pd-1-2-3-og-sp/eksempler-pa-tidligere-afholdte-prover/tryk-pd3-s2020-nr21.pdf.
- Utlännings- och integrationsministeriet i Danmark (2020). *Danskprøve A1 og Danskprøve A2 for ægtefællesammenførte*. <https://uim.dk/arbejdsomrader/danskundervisning-og-prover-for-udlaendinge/prover/danskprøve-a1-og-danskprøve-a2-for-aegtefaellesammenførte> [2020-12-13].
- Utlänningsdirektoratet i Norge (2020). *Strengere krav til norsk-kunnskaper for å få norsk statsborgerskap*. www.udi.no/viktige-meldinger/strengere-krav-til-norsk-kunnskaper-for-a-fa-norsk-statsborgerskap/ [2020-12-08].
- Utlänningsdirektoratet i Norge (2020). *Information om muntlig test i norska*. www.udi.no/en/word-definitions/norwegian-oral-test-for-those-who-apply-for-norwegian-citizenship/ [2020-05-01].

Utlänningsdirektoratet på Island (2020). *Information om ansökningsavgifter för att ansöka om medborgarskap*. www.utl.is/index.php/en/about-directorate-of-immigration/processing-fee#rbr-fee [2020-11-17].

Beslut och domstolsavgöranden

Nottebohm (Liechtenstein mot Guatemala), I.C.J Reports 1955. Internationella domstolen. www.icj-cij.org/en/case/18 and www.refworld.org/docid/3ae6b7248.html.

Karashev mot Finland, no 31414/96, 12 januari 1999. Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter.

Slivenko mot Lettland, no 48321/99, 9 oktober 2003. Europeiska domstolen för mänskliga rättigheter.

Högsta domstolens beslut den 29 juni 2020, mål nr B2855-20.

Högsta förvaltningsdomstolens dom den 11 januari 1991, mål nr 3008-1990 (RÅ 1991 not. 20).

Högsta förvaltningsdomstolens dom den 11 januari 1991, mål nr 3561-1990 (RÅ 1991 not. 21).

Migrationsöverdomstolens dom den 13 maj 2016, mål nr UM 7390-15 (MIG 2016:12).

Migrationsöverdomstolens dom den 31 maj 2007, mål nr UM 1428-06 (MIG 2007:28).

Migrationsöverdomstolens dom den 26 februari 2008, mål nr UM 2862-07 (MIG 2008:5).

Migrationsöverdomstolens dom den 26 november 2013, mål nr UM 10383-12 (MIG 2013:22).

Migrationsöverdomstolens dom den 4 november 2014, mål nr UM 2988-14 (MIG 2014:23).

Kammarrättens i Stockholm beslut den 10 januari 2019, mål nr 4546-18.

Svea hovrätts dom den 21 januari 2020, mål nr B2351-1.

Svea hovrätts dom den 25 augusti 2020, mål nr B4226-20.

Utlänningsnämndens beslut den 15 januari 1996, UN 94/07979.

Regeringsbeslut II:3 den 20 december 2018, Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Migrationsverket.

Regeringsbeslut I:15 den 19 december 2019, Regleringsbrev för budgetåret 2020 avseende Arbetsförmedlingen.

Regeringsbeslut I:4 den 16 april 2020, Uppdrag inför ett genomförande av obligatorisk samhällsintroduktion för asylsökande.

Kommittédirektiv 2019:70

Språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap

Beslut vid regeringssammanträde den 24 oktober 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap ska vara ett krav för medborgarskap i Sverige. Syftet är att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle. Det finns även skäl att se över vissa andra frågor om förvärv och förlust av medborgarskap.

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag till författningsändringar som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap är krav för svenskt medborgarskap samt utreda i vilken utsträckning det krävs undantag för vissa grupper,
- lämna förslag på hur prov i svenska och grundläggande samhällskunskap kan genomföras rättvist, rättssäkert och ändamålsenligt,
- lämna förslag till hur barns rättigheter i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap kan stärkas och hur möjligheterna att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap bör utökas, och vid behov lämna författningsförslag, och
- granska bestämmelserna om förvärv av medborgarskap genom anmälan och vid behov lämna författningsförslag.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på grundlagsändringar.

Uppdraget ska, i de delar som gäller språk- och samhällskunskapskrav, redovisas senast den 15 oktober 2020. I övriga delar ska uppdraget redovisas senast den 1 maj 2021.

Medborgarskapets status ska stärkas och ett inkluderande samhälle främjas

Frågans tidigare behandling

I motsats till medborgarskapslagstiftningen i de flesta andra europeiska länder innehåller lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (MedbL) inte något språk- eller samhällskunskapskrav för förvärv av medborgarskap. Inte heller den tidigare medborgarskapslagen, lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap, innehöll något sådant krav. Fram till i början av 1980-talet krävdes dock i praxis att sökanden skulle bifoga ett intyg om kunskaper i det svenska språket till ansökan om svenskt medborgarskap. Därefter har sökandens språkkunskaper i praktiken kommit att helt sakna betydelse (SOU 1999:34 s. 308).

Frågan om språkrav behandlades i förarbetena till den nuvarande medborgarskapslagen. 1997 års medborgarskapskommitté uttalade i sitt betänkande Svenskt medborgarskap (SOU 1999:34 s. 313) att kunskaper i svenska språket är av största vikt för alla som är permanent bosatta i landet. Kommittén ansåg dock, främst av rättviseskäl, att krav på språkkunskaper inte borde knytas till medborgarskapet. I den efterföljande propositionen anförde regeringen att, även om goda kunskaper i landets språk och samhällsförhållanden har stor betydelse för integrationen, var möjligheterna att skapa en rättvis och praktiskt genomförbar ordning förenade med betydande svårigheter och en administrativ belastning som var svår att försvara (prop. 1999/2000:147 s. 63 f.).

Även 2012 års medborgarskapsutredning behandlade frågan om språkrav för medborgarskap. Utredningen gjorde i sitt betänkande Det svenska medborgarskapet (SOU 2013:29 s. 186) bedömningen att det oklara kunskapsläget om vilka följder ett språkkunskapskrav skulle få och de risker som finns för negativa effekter, framför allt för dem som har sämst förutsättningar att uppfylla kravet, innebar att andra modeller för att koppla det svenska språket till medborgarskapsförvärv var att föredra. Utredningen föreslog därför att en s.k. språkbonus skulle införas som incitament för att främja integrationen.

Förslaget gick ut på att sökande som har en viss nivå av kunskaper i det svenska språket skulle kunna bli svensk medborgare efter ansökan, även om han eller hon haft hemvist i Sverige ett år kortare än vad som annars hade krävts. Förslaget har inte genomförts.

Hur kan krav på kunskaper i språk och samhällskunskap genomföras i praktiken?

Svenskt medborgarskap kan förvärfvas automatiskt vid födseln, genom adoption, genom anmälan eller efter ansökan. Förvärv av medborgarskap genom anmälan innebär ett förenklat förfarande där medborgarskap beviljas efter en kontroll av om de formella kraven (permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige under viss tid) var uppfyllda vid tidpunkten för anmälan. Anmälningförfarandet gäller statslösa barn födda i Sverige, barn under 18 år, unga vuxna mellan 18 och 21 år, nordiska medborgare samt vissa personer som vill återfå svenskt medborgarskap.

Förvärv av medborgarskap efter ansökan, naturalisation, är det vanligaste sättet att bli svensk medborgare för dem som inte blivit svenska medborgare vid födseln. Under 2018 tog Migrationsverket emot cirka 59 000 naturaliseringsärenden att jämföra med cirka 30 000 anmälningärenden. För naturalisering krävs i regel styrkt identitet, minst 18 års ålder, permanent uppehållstillstånd, hemvist i Sverige under viss tid och att sökanden har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. I vissa fall kan barn till sökanden omfattas som bipersoner. Om barnet har fyllt 15 år krävs i så fall även att barnet har haft och kan komma att ha ett hederligt levnadssätt. Om kraven är uppfyllda får ansökan beviljas. Att bli svensk medborgare genom naturalisation är ingen rättighet. Det görs alltså, i motsats till vid anmälan, en diskretionär prövning. De flesta europeiska länder, bland dem samtliga nordiska länder, har i dag någon form av språk- eller samhälls-kunskapskrav kopplade till förvärv av medborgarskap.

Det är svårt att överskatta betydelsen av kunskaper i svenska för den som bor och verkar här i landet. Att kunna språket och känna till de grundläggande förhållandena i landet är centralt för att vara inkluderad i samhället. Kunskaper i språket är även av väsentlig betydelse för att en person ska kunna förstå sina skyldigheter och utöva sina rättigheter i samhället, det gäller både kvinnor och män. Det

gäller inte minst de politiska rättigheter som medborgarskapet medför, t.ex. rätten att rösta i val till riksdagen. Kunskaper om vårt samhälle syftar till att tydliggöra vilka lagar och principer som är centrala för vårt demokratiska och jämställda samhälle liksom vilka rättigheter och skyldigheter varje individ har i vårt land. Syftet är att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att bli en aktiv samhällsmedborgare. Det gäller både kvinnor och män. I sammanhanget är det dock värt att understryka att detta kan antas särskilt stärka utrikesfödda kvinnors förutsättningar för självständighet och frihet. Språket och grundläggande kunskaper om det svenska samhället kan i det sammanhanget ses som en nyckel till medborgarskapets förverkligande.

Samtidigt kan det finnas grupper för vilka ett godkänt prov i svenska och samhällskunskap av olika skäl varken är möjligt eller lämpligt att ställa upp som krav för medborgarskap. Särskild analys är nödvändig exempelvis i fråga om statslösa födda i Sverige. Likaså behöver särskilda överväganden göras vad gäller bl.a. barn, äldre, personer med funktionsnedsättning samt personer som av andra skäl har betydande svårigheter att visa tillräcklig kunskap. Uppdraget bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna. Förslagets förenlighet med Sveriges internationella förpliktelser bör beaktas.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap är krav för svenskt medborgarskap,
- utreda i vilken utsträckning det är lämpligt med undantag från detta krav t.ex. inom grupperna barn, statslösa födda i Sverige, nordiska medborgare samt personer med funktionsnedsättning, och personer som av andra skäl har betydande svårigheter att visa tillräcklig kunskap, bl.a. med beaktande av Sveriges internationella förpliktelser,
- föreslå ett system för språk- och samhällskunskapskrav som är rättssäkert, kostnadseffektivt och rättvist och då särskilt beakta de jämställdhetspolitiska målen och vikten av att ge lika goda förutsättningar för integration för kvinnor och män,

- utreda och lämna förslag om utformning och bedömning av prov, om i vilken regi utbildningar och prov ska arrangeras och om möjlighet att göra om provet och överklaga provresultat,
- lämna förslag som så långt som möjligt utnyttjar befintliga system för undervisning och examination i svenska och samhällskunskap,
- analysera förslagens konsekvenser när det gäller behovet av lärare och examinatorer,
- redogöra för utländska förhållanden på området, särskilt i fråga om de andra nordiska länderna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Andra frågor om medborgarskap

Utökade möjligheter att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap i syfte att motverka hedersrelaterat våld och förtryck

Den som är eller önskar bli utländsk medborgare får efter ansökan befrias från sitt svenska medborgarskap. Befrielse ska medges den som saknar hemvist i Sverige. Den som har hemvist i Sverige får vägras befrielse endast om det finns särskilda skäl. Om sökanden inte redan har ett annat medborgarskap krävs som villkor för befrielsen att han eller hon inom en viss tid förvärvar ett annat medborgarskap (15 § MedbL). Särskilda skäl att avslå en ansökan om befrielse kan finnas om t.ex. brottsmisstänkta eller värnpliktiga genom befrielse skulle uppnå otillbörliga fördelar gentemot staten (prop. 1999/2000:147 s. 57).

Om en person, som utöver svenskt medborgarskap även har utländskt medborgarskap, inte längre anses ha hemvist i Sverige finns det inte några möjligheter att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap.

Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv lyfte i sitt betänkande Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69 s. 206) fram att den rådande ordningen, åtminstone när det gäller barn som inte har hemvist i Sverige, möjliggör för vårdnadshavare att försvåra svenska myndigheters arbete när ett barn har förts utomlands för att t.ex. könsstympas eller tvingas in i barnäktenskap. Vårdnadshavare som på sitt barns vägnar har ansökt om befrielse från medborgarskap

kan på det sättet hindra att barnet ges möjlighet till svenskt konsulärt stöd och att återvända till Sverige. Utredningen konstaterade dock att medborgarskapsfrågor låg utanför den utredningens uppdrag och att dessa frågor därför i stället bör behandlas i särskild ordning.

Även vuxna eller barn över 12 år kan genom t.ex. påtryckningar, hot eller våld förmås att mot sin vilja ansöka om eller samtycka till befrielse från svenskt medborgarskap. Det kan övervägas om ett beslut om befrielse av medborgarskap i en sådan situation ska kunna ändras.

Myndigheters möjligheter att ingripa vid misstanke om att personer förs ur landet för att giftas bort mot sin vilja eller könsstympas ska stärkas.

Utredaren ska därför

- lämna förslag till hur barns rättigheter i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap kan stärkas och hur möjligheterna att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap ska utökas, i syfte att motverka hedersrelaterat våld eller tvång och för att stärka barns rättigheter,
- utreda om Migrationsverkets beslut om befrielse från medborgarskap som meddelats i anledning av en ansökan som gjorts genom hot, tvång, urkundsförfalskning eller annat otillbörligt förfarande ska kunna ändras av Migrationsverket, och i så fall med retroaktiv effekt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör tidpunkten för förvärv av medborgarskap genom anmälan justeras?

Vid förvärv av medborgarskap genom anmälan gäller att villkoren för förvärv, dvs. permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige under viss tid, ska vara uppfyllda vid den dagen anmälan kommer in till Migrationsverket. Om så är fallet sker förvärvet från och med anmälningsdagen även om själva beslutet fattas senare (prop. 1999/2000:147 s. 75). Den som uppfyller de formella kraven vid anmälningsstillfället ska beviljas medborgarskap och det saknas möjlighet för Migrationsverket att beakta omständigheterna har förändrats efter anmälnings-tidpunkten. Det innebär att Migrationsverket måste bevilja svenskt

medborgarskap för personer som visserligen uppfyllde kraven vid anmälningstidpunkten men som vid beslutsdatumet inte längre gör det.

Sedan 2015 har i frågan om återkallelse av permanent uppehållstillstånd aktualiserats i drygt 60 anmälningssärenden hos Migrationsverket. Enligt Migrationsverket är det i vissa av ärendena uppenbart att sökanden har varit medveten om att en anmälan om svenskt medborgarskap kommer att stoppa en utvisning. Eftersom en svensk medborgare aldrig kan utvisas från Sverige har konsekvensen i vissa fall blivit att familjer som egentligen har fått ett beslut om att lämna Sverige får stanna här på grund av att en i familjen blivit svensk medborgare.

Migrationsverket har i en skrivelse till regeringen föreslagit att svenskt medborgarskap förvärfvas från beslutsdagen i stället för på anmälningdagen (Ju2017/09735/EMA). Migrationsverket skulle i så fall kunna vänta in utgången i ett ärende om återkallelse av permanent uppehållstillstånd innan beslut fattas i anmälningssärendet.

Utredaren ska därför

- utreda om förvärv genom anmälan fortsättningsvis bör ske från tidpunkten för anmälan eller om prövningen i stället ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Frågor om bland annat hederligt levnadssätt i medborgarskapsärenden

I dag görs ingen prövning av hederligt levnadssätt i anmälningssärenden enligt 6–10 §§ MedbL. För anmälan om medborgarskap för nordiska medborgare enligt 18 § MedbL gäller dock att den som anmäler inte sedan fem år får ha dömts till frihetsberövande påföljd.

En konsekvens av den nuvarande regleringen är att en person över 15 år som har begått brott kan beviljas svenskt medborgarskap genom anmälan, medan samma person hade fått avslag på sin ansökan om han eller hon varit över 18 år, alternativt fått avslag på begäran att omfattas som biperson i sin förälders beslut. Denna ordning kan förefalla orimlig, särskilt om personen som beviljats medborgarskap genom anmälan dömts för allvarlig brottslighet. Det kan även uppfattas inkonsekvent att så skilda villkor ska gälla beroende av om medborgarskap förvärfvas genom anmälan eller efter ansökan. Migrationsverket har i en skrivelse till regeringen föreslagit att ett krav på hederligt levnadssätt införs i anmälningssärenden för personer över 15 år på ett sätt som

motsvarar det som gäller i ansökningsärenden (Ju2017/09735/EMA). Det finns därför skäl att utreda om krav på hederligt levnadssätt bör införas i anmälningssärenden. Det bör dock understrykas att det som gäller prövningen av hederligt levnadssätt i ansökningsärenden är anpassat efter vuxna sökande, medan de flesta som förvärvar medborgarskap genom anmälan är barn eller unga vuxna. Eventuella skötsamhetskrav i anmälningssärenden bör därför endast omfatta allvarliga brott.

Som ett led i prövningen av om sökanden haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt begär Migrationsverket i ärenden om ansökan om medborgarskap in vissa uppgifter bl.a. från Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Kronofogdemyndigheten. Migrationsverket har i en skrivelse till regeringen föreslagit ett tydligare författningsstöd för detta förfarande (Ju2018/02791/L7).

I dag saknas också möjlighet att avslå en anmälan om medborgarskap även om Säkerhetspolisen har information om att personen i fråga utgör en fara för rikets säkerhet. Säkerhetspolisen har i en skrivelse till Justitiedepartementet påtalat att det bör finnas en möjlighet för Migrationsverket att avslå anmälan om medborgarskap med hänvisning till att den som anmälan avser utgör ett hot mot rikets säkerhet (Ju2017/02733/L7).

Utredaren ska därför

- utreda om det i anmälningssärenden för personer över 15 år bör införas ett krav att den som anmälan gäller inte är misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet eller bedöms utgöra ett hot mot rikets säkerhet, och då särskilt beakta Sveriges internationella åtaganden för att undvika statslöshet,
- utreda om det behövs ett tydligare författningsstöd för informationsutbytet i prövningen av hederligt levnadssätt i medborgarskapsärenden,
- i arbetet särskilt beakta Sveriges åtaganden i fråga om barnets rättigheter och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behövs ytterligare åtgärder för att begränsa förekomsten av statslöshet?

Undvikande av statslöshet är en grundläggande princip för svensk medborgarskapslagstiftning. I FN:s konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) framgår i artikel 1 att en konventionsstat ska bevilja medborgarskap till en person som är född på dess territorium, om han eller hon annars skulle bli statslös. Medborgarskapet ska antingen beviljas automatiskt vid födelsen eller på ansökan ställd till behörig myndighet. Sverige har valt det andra alternativet. Ett barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslöst förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige. Anmälan ska göras innan barnet har fyllt 18 år (6 § MedbL). För att undvika den period av tillfällig statslöshet som inträffar mellan barnets födelse och tidpunkten för förvärv av medborgarskap genom anmälan finns det skäl att utreda om vissa statslösa barn som föds i Sverige per automatik bör bli svenska medborgare vid födelsen. Ett villkor för eventuellt automatiskt förvärv av medborgarskap ska i så fall vara att åtminstone en förälder har permanent uppehållstillstånd och även i övrigt en anknytning till Sverige, t.ex. genom bosättning. Detta för att förhindra att barn som inte kan förväntas växa upp i Sverige förvärvar svenskt medborgarskap. Ett sådant automatiskt förvärv av medborgarskap förutsätter ett visst utbyte av information mellan Migrationsverket och Skatteverket, som registrerar alla födselar i Sverige och vilket medborgarskap ett barn som ska folkbokföras har.

Enligt FN:s konvention om begränsning av statslöshet gäller, när medborgarskapet inte förvärvas automatiskt, att konventionsstaten bl.a. får ställa upp villkor om att personen ska ha varit stadigvarande bosatt på statens territorium under en period som inte överstiger fem år omedelbart före ansökan om medborgarskap eller tio år sammanlagt. Möjligheten till ansökan ska finnas under en period som inte får börja senare än vid 18 års ålder och inte upphöra tidigare än vid en ålder av 21 år. En statslös person som fyllt 18 men inte 21 år förvärvar enligt 8 § MedbL svenskt medborgarskap om han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde 15 år. Det finns skäl att utreda om medborgarskapslagen fullt ut uppfyller kraven i konventionen i fråga.

Utredaren ska därför

- utreda om det bör införas ett automatiskt förvärv av medborgarskap vid födelsen för vissa statslösa barn födda i Sverige som har en förälder med permanent uppehållstillstånd och även i övrigt en anknytning till Sverige och hur informationsutbytet mellan myndigheter bör utformas,
- utreda om det finns ytterligare behov av författningsändringar om förvärv av medborgarskap genom anmälan, särskilt mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden för att undvika statslöshet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska lämna en redogörelse för offentligfinansiella, samhällsekonomiska, verksamhetsmässiga och andra konsekvenser som förslagen kan medföra för berörda myndigheter, för företag, för kommuner och för enskilda individer. Utredaren ska så tidigt som möjligt i arbetet analysera de offentligfinansiella effekterna av de förslag som utreds. Om de förslag som utredningen lämnar innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Utredaren ska bedöma förslagens förenlighet med Sveriges internationella förpliktelser. Av redogörelsen ska konsekvenser för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter framgå. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv och ett integrationsperspektiv i den analys som görs. Detta innefattar bl.a. en analys av hur förslagen påverkar de jämställdhetspolitiska målen. Om analysen visar att förslagen inte har betydelse för jämställdhetspolitikens genomförande ska även detta redovisas. Eventuella konsekvenser för den enskildes integritet ska beaktas. Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med utredningen Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA) och andra relevanta utredningar samt beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Utredaren ska också, i den utsträckning som bedöms lämpligt, samråda med och inhämta upplysningar från Migrationsverket, Nationella kompetensteamet vid Länsstyrelsen Östergötland, Skolverket, Statens skolinspektion, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Domstolsverket, Skatteverket, Länsstyrelsen i Kalmar län, Barnombudsmannen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Sveriges Kommuner och Landsting och de andra myndigheter och organisationer som berörs av frågorna.

Utredaren är fri att ta upp även andra närliggande frågor om svenskt medborgarskap som bedöms ha samband med uppdraget och lämna de författningsförslag som utredaren anser nödvändiga. Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på grundlagsändringar.

Uppdraget ska i de delar som gäller språk- och samhällskunskapskrav redovisas senast den 15 oktober 2020. Övriga delar ska redovisas senast den 1 maj 2021.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2020:67

Tilläggsdirektiv till Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (Ju 2019:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juni 2020

Förlängd tid för delredovisningen av uppdraget

Regeringen beslutade den 24 oktober 2019 kommittédirektiv om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (dir. 2019:70). Enligt utredningens direktiv ska uppdraget i de delar som gäller språk- och samhällskunskapskrav redovisas senast den 15 oktober 2020. I övriga delar ska uppdraget redovisas senast den 1 maj 2021. Tiden för delredovisningen förlängs. De delar som gäller språk- och samhällskunskapskrav ska i stället redovisas senast den 15 januari 2021.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift
– rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift
– rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och
samhällskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]