

Stockholm, 6 april 2021



Ju2021/00115

Till:

Justitiedepartementet

ju.remissvar@regeringskansliet.se

Kopia:

ju.ema@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2)

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att lämna synpunkter på SOU 2021:2, och vill med anledning av detta framföra följande.

Svenska Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde. Inom ramen för det uppdraget arbetar Svenska Röda Korset bland annat för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och humanitära värderingar och principer. Svenska Röda Korset har lång erfarenhet av arbete för och med människor på flykt globalt, nationellt och lokalt. Vi finns med från flyktens början i konflikt och katastrof, längs flyktens väg, till ankomsten i Sverige, asylprocessen och etableringen i samhället. Vi har under lång tid varit en aktiv del av och nära följt den svenska migrations- och asylpolitiken likväl som utvecklingen på europeisk och global nivå.

Nu aktuell utredning belyser frågor kopplade till förslag om införande av krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap. Utredningen lyfter en rad olika förslag och därtill hörande

Svenska Röda Korset

Swedish Red Cross

Croix-Rouge Suédoise

Cruz Roja Sueca

السويدي الأحمر الصليب



Medlem av Internationella
rödakors- och
rödahalvmånefederationen

Adress
Box 17563
Hornsgatan 54
11891 Stockholm
Sverige

Telefon
08-4524600
Fax
08-4524601

Internet
www.redcross.se
Bankgiro
900-8004

E-post
inof@redcross.se
Organisationsnummer
802002-8711

konsekvenser. Svenska Röda Korset arbetar utifrån ett humanitärt uppdrag och möter flera målgrupper som kommer beröras av utredningens förslag. Det kan röra sig om individer och/eller grupper som kan vara särskilt sårbara eller riskerar marginalisering. Dock kommer vi inte kommentera förslaget i dess helhet utan endast de delar där Svenska Röda Korset besitter särskild kunskap och erfarenhet.

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset avstyrker förslaget att det ska införas ett krav på kunskaper i svenska och grundläggande samhällskunskap i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Detta då det finns en risk att kravet snarare kan komma att försvåra uppnåendet av syftet om ett inkluderande samhälle och istället riskera leda till att färre personer kommer att kunna upptas till svenska medborgare - eller i vart fall att denna process försenas avsevärt vilket inte gynnar målgruppen.
- Svenska Röda Korset delar utredningens bedömning av att svenska språket såväl som kunskaper om samhället är betydande för etablering men vill särskilt framhålla att det saknas stöd för att ett högt ställt krav på språkkunskaper leder till att integration förbättras eller främjas. Tvärtom finns evidens för att högre krav på språkrav leder till exkludering och diskriminering, vilket riskerar leda ökad segregation. Det finns även en risk att kvinnor kommer att drabbas hårdare av det föreslagna kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap – något som inte är acceptabelt ur ett jämställdhetsperspektiv.
- Om föreslagna kunskapskrav ändå införs tillstyrker Svenska Röda Korset förslaget att det ska införas en nedre och övre åldersgräns i fråga om ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Svenska Röda Korset anser dock att den nedre åldersgränsen bör

fastställas till 18 år, det vill säga att samtliga barn i lagens mening är undantagna.

- Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget att det ska vara möjligt att visa sina kunskaper på andra sätt än genom avläggandet av ett medborgarskapsprov.
- Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget att det ska vara möjligt att få dispens från kunskapskravet. Denna möjlighet är särskilt betydelsefull då den möjliggör för personer som, på grund av exempelvis en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden, inte kan uppfylla kravet. Svenska Röda Korset välkomnar vidare förslaget att beviskravet *särskilda skäl* ska användas, men ser ändå en risk att bestämmelsen om dispens kan komma att utformas och tillämpas alltför restriktivt.
- Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget att 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.
- Svenska Röda Korset anser vidare att kraven på språk- och samhällskunskap för permanent uppehållstillstånd som föreslås i SOU 2020:54 samt föreslagna krav i nu aktuell utredning samt dess inneboende korrelation bör analyseras vidare.

Bakgrund

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap ska vara ett krav för medborgarskap i Sverige. Syftet har varit att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle. Inom ramen för sitt arbete med språk-



och samhällskunskapskravet har utredningen haft till uppdrag att föreslå ett system för språk- och samhällskunskapskrav som är rättssäkert, kostnadseffektivt och rättvist. Utredningens uppdrag har även inkluderat att särskilt beakta de jämställdhetspolitiska målen och vikten av att ge lika goda förutsättningar för integration för kvinnor och män samt att 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.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter för yttrandet

I artikel 15.1 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 fastslås att alla människor har rätt till en nationalitet (medborgarskap). Enligt UNHCR saknar minst tio miljoner människor i världen ett medborgarskap i dag. Statslösa personer förvägras inte sällan tillgång till grundläggande rättigheter såsom skola, arbete och hälso- och sjukvård. Även om svenska medborgare i stor utsträckning likställs med andra personer som är bosatta i Sverige men likväl saknar ett svenskt medborgarskap finns dock vissa viktiga skillnader. Exempelvis fordrar rösträtt i riksdagsvalet och möjligheten till svenskt pass att man innehar svenskt medborgarskap. Förslaget som ligger på bordet innebär en genomgripande förändring jämfört med nuvarande regelverk i fråga om svenskt medborgarskap, då det kommer bli svårare att bli svensk medborgare jämfört med idag.

Svenska Röda Korset välkomnar utredningens ambition att skapa ett inkluderande samhälle. Vi delar även utredningens bedömning av att svenska språket såväl som kunskaper om samhället är betydande för en etablering. Samhället måste således erbjuda möjligheter och förutsättningar för nya människor i landet att lära sig svenska och kunskap om det svenska samhället. Dock behöver inte det betyda att ett svenskt medborgarskap behöver vara avhängt högt ställda krav på dessa kunskaper. Det torde även vara önskvärt



utifrån ett demokratiskt perspektiv att människor som lever och verkar i Sverige kan ta aktiv del av den demokratiska processen.

Som påpekas i utredningen har den ett antal beröringspunkter med det förslag som presenterats av Migrationskommittén i betänkandet "En långsiktigt hållbar migrationspolitik" (SOU 2020:54). Detta då det i SOU 2020:54 föreslagits samma typ av krav (kunskaper i svenska och samhällskunskap) för att en person ska kunna erhålla permanent uppehållstillstånd, något som i sig är ett kriterium för att kunna förvärva svenskt medborgarskap. Även om det i skrivande stund är ovisst om Migrationskommitténs förslag kommer att genomföras i svensk lag utgår Svenska Röda Korset i det följande från att förslaget kommer att realiseras. I detta avseende ska framhållas att ett förslag i SOU 2020:54 är att svenska medborgare ska vara undantagna det så kallade försörjningskravet vid anhöriginvandring – ett krav som många gånger omöjliggör rätten till familjeåterförening på ett sätt som i vart fall för vissa grupper såsom barn, personer med funktionsvariation och pensionärer kan bli oproportionerligt. Detta innebär att utredningens förevarande förslag även kan komma att få konsekvenser på rätten till familjeåterförening – något som vittnar om utredningarnas nära koppling.

Svenska Röda Korsets synpunkter på utredningens förslag

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

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

I utredningen föreslås att 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. Syftet med nämnda förslag uppges vara att stärka medborgarskapets status och att främja ett inkluderande samhälle.



Vidare anges att kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärv av medborgarskap ska grundas på samhörighet och det nya kravet ska vara så balanserat, rättvist och jämställt som möjligt så att det inte leder till exkludering och utestängande.

Svenska Röda Korset anser att det angivna syftet med förslaget är eftersträvansvärt och viktigt men avstyrker dock förslaget att införa krav i lagen om svenskt medborgarskap. Detta då det finns en överhängande risk att nämnda krav snarare kan komma att försvåra uppnåendet av syftet och istället leda till att färre personer kommer att kunna upptas till svenska medborgare, eller i vart fall att denna process försenas avsevärt. Detta skulle vara en högst olycklig effekt eftersom ett svenskt medborgarskap bidrar positivt i individens integrationsprocess, vilket gynnar både individen och det svenska samhället i stort. Det kan vidare konstateras att språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap skulle innebära en genomgripande förändring jämfört med nuvarande regelverk.

Svenska Röda Korset framhåller i yttrandet över betänkandet ”En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54)¹” att det inte finns någon evidens som tydligt visar att ett språkrav skulle underlätta språkinläring. Enligt en aktuell rapport från Timbro finns det ytterst lite forskning om vilka effekter språktest har på språkinlärningsbenägenhet, varför rapportförfattaren efterfrågar mer och gärna mångvetenskaplig forskning som belägger effekterna av språktest på integration.² Svenska Röda Korset anser att det är högst relevant att ta del av den forskning som finns kring språkkunskaper, språkrav och integration beaktas. Det finns stöd i aktuell forskning att ökade språkkunskaper leder till ökad integration på arbetsmarknaden – däremot finns inte stöd för att språkrav leder till detsamma. I nu aktuell utredning

¹ Svenska Röda Korset remissvar En långsiktigt hållbar migrationspolitik; [svenska-roda-korset_yttrande_en-langsiktigt-hallbar-migrationspolitik_sou-2020_54.pdf](#)

² Timbro, Krävande krav. Vad ska språkrav vara bra för? (2020)
<https://timbro.se/app/uploads/2020/03/kra%CC%88vande-krav.pdf>



redogör experten Pieter Bevelanders i sitt särskilda yttrande för den vetenskapliga och komparativa forskningsstudien – som ger ett starkt stöd för att språk- och kunskapskrav snarare leder till lägre och senare naturalisering – en effekt som knappast är i linje med förslagets tilltänkta syfte.

Som utredningen framhåller är det svårt att veta om införandet av ett krav på svenska och samhällskunskap kommer att leda till ett inkluderande samhälle. Det finns således inte heller något stöd för att ett högt ställt krav på språkkunskaper leder till bättre integration. Tvärtom finns det stöd för att högre krav på språkkunskaper leder till exkludering och diskriminering, vilket riskerar att leda till utökad segregation. Sammantaget talar detta mot att förslaget ska genomföras.

I denna del vill Svenska Röda Korset särskilt framhålla att det finns en risk att kvinnor kommer att drabbas hårdare av det föreslagna kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap. För kvinnor utgör språkkrav det största hindret för medborgarskap och kvinnor har statistiskt en lägre sysselsättningsgrad och en längre etableringstid på arbetsmarknaden – faktorer som många gånger försvårar integrering i samhället. Även utredningen har identifierat denna risk, bland annat med hänvisning till forskning som stödjer att språkkrav är det krav, framför till exempel försörjnings- och vandelskrav, som utgör det största hindret för medborgarskap och att det skapar störst problem för äldre personer och kvinnor. Det är därför välkommet att utredningen har identifierat vikten av 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.

6.3. Personkretsen som ska omfattas av kunskapskravet

Utredningen föreslår att 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, eller som önskar förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan.

Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget att det ska införas en nedre och övre åldersgräns i fråga om ett krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap. Svenska Röda Korset anser dock att den nedre åldersgränsen bör fastställas till 18 år, i enlighet med Barnkonventionens utgångspunkt att alla personer under 18 år är barn. Det skulle även korrespondera med Migrationskommitténs förslag i SOU 2020:54 om krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att erhålla permanenta uppehållstillstånd. Med utredningens förslag kommer vidare kravet att tillämpas på vissa barn och i denna del saknas en tillräcklig analys kring lämpligheten i detta. Härutöver går det inte heller att bortse från att det skulle kunna uppstå situationer där ett barn som enda familjemedlem riskerar att inte uppfylla det i lag stipulerade kunskapskravet och därför inte kan upptas till svensk medborgare. Detta är något som inte kan anses vara i linje med principen om familjens enhet och som, enligt Svenska Röda Korsets mening, inte berättigas av det faktum att risken – i denna del av lagstiftningsprocessen – bedöms som marginell. Svenska Röda Korset anser således att om särskilda krav för medborgarskap införs ska varje person under 18 år undantas.

8. Andra sätt att visa kunskaper i svenska och samhällskunskap än genom medborgarskapsprov

Utredningen föreslår att 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. Andra sätt att visa kunskaper ska bland annat 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.

Under förutsättning att kraven på kunskaper i svenska och samhällskunskap kommer att realiserats tillstyrker Svenska Röda Korset förslaget att en individ ska tillåtas uppvisa sina kunskaper på andra sätt än genom nämnda medborgarskapsprov. Svenska Röda Korset, som inte har för avsikt att närmare kommentera de enskilda förslagen som redovisas i avsnitten 8.2.1 – 8.3.2, vill dock framhålla att en ordning med alternativ till medborgarskapsprovet är mycket välkommen ur flera aspekter. I ljuset av den föreslagna nedre åldersgränsen på 16 år är en sådan ordning närmast en nödvändighet då den möjliggör att barn åtminstone kommer kunna använda befintligt system för undervisning och betyg utan att behöva göra det särskilda medborgarskapsprovet. Vidare kommer berörda individer att kunna undgå de faktiska kostnaderna som är knutna till förslaget medborgarskapsprov – en kostnad som i många fall kan bli mycket kännbar för individen.

9. Dispens från kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap

9.1 Dispens från kunskapskravet *samt*

9.2 Dispens från kravet på kunskaper endast 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 hen visar kunskaper.

Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget att det ska vara möjligt att få dispens från kunskapskravet. Såsom utredningen konstaterar kommer det finnas personer som, utan egen förskyllan, inte kommer att klara av eller ens kan



förväntas klara av att genomföra medborgarskapsprovet eller visa kunskaper i svenska och samhällskunskap på annat sätt. Detta skulle exempelvis kunna omfatta personer som lever med psykisk ohälsa till följd av tortyr eller andra händelser kopplade till krig och flykt samt personer med inlärningssvårigheter, neuropsykiatriska diagnoser etcetera. Här är det också viktigt att särskild expertkunskap inhämtas för att korrekt kunna bedöma de berörda personernas särskilda behov och funktionshinder.

Svenska Röda Korset delar således utredningens förslag att det måste finnas en möjlighet att få dispens från kunskapskravet för den som inte har förmåga att visa kunskaper i de delar som krävs för medborgarskap. En annan ordning skulle inte vara acceptabel och torde inte heller vara i konformitet med Sveriges internationella åtaganden såsom exempelvis FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.

Svenska Röda Korset välkomnar vidare valet av beviskravet *särskilda skäl* istället för *synnerliga skäl* som föreslagits i SOU 2020:45 i fråga om att erhålla dispens från kunskapskravet. Svenska Röda Korset anser det positivt att utredningen resonerar och exemplifierar vad som skulle kunna utgöra *särskilda skäl* men ser också – utifrån utformningen av förslaget i denna del – en risk för att bestämmelsen ändå kan komma att utformas och tillämpas alltför restriktivt. Enligt Svenska Röda Korset är det viktigt att bestämmelsen gör det möjligt för Migrationsverket att kunna medge undantag för individer som annars kan riskera hamna i en orimlig situation. Det kan bland annat handla om individer som eventuellt inte bedöms ha en funktionsvariation *per se* men som vid en samlad bedömning av olika försvårande faktorer inte har möjlighet att uppnå de stipulerade kunskapskraven. Detta kan vara faktorer som inte låter sig påvisas genom sådana dokument som utredningen hänvisar till att den tänkta personkretsen redan borde ha tillgång till. Exempelvis skulle det kunna handla om kvinnor som lämnat destruktiva och våldsamma relationer där de inte haft möjlighet att tillgodogöra sig svenskastudier eller på annat sätt integreras i samhället med anledning av just detta eller personer



som överlevt tortyr eller andra svårt traumatiska upplevelser som gör att förmågan att tillgodogöra sig undervisning försämrats och att det därmed inte kan krävas att de uppfyller kunskapskraven.

Svenska Röda Korset vill särskilt framhålla vikten av att det utförs en individuell prövning i varje enskilt fall där individens funktionsvariation och/eller andra personliga förhållanden omsorgsfullt utreds och prövas. En sådan prövning, som kommer att ställa stora krav på handläggarnas kunskap, får inte utföras schablonmässigt utan måste baseras på individens konkreta situation. Det är även av yttersta vikt att processerna för att ansöka om dispens är enkla och tydliga för målgruppen.

14. Överklagande och omprövning

14.5 Överklagande av avslag på ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap på grund av att kravet på kunskaper inte är uppfyllt

Enligt utredningen ska 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.

Svenska Röda Korset tillstyrker förslaget. Mot bakgrund av de komplexa bedömningar som kan komma att krävas vid handläggningen av ansökan/anmälan, särskilt i fråga om dispens från kunskapskravet, är det en förutsättning ur ett rättssäkerhetsperspektiv att ett beslut i denna del är överklagbart. Detta inte minst då en enhetlig och rättssäker tillämpning kommer att kräva praxis från Migrationsöverdomstolen.

15. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

15.1 Ikraftträdandedatum

15.2 Övergångsbestämmelser



Utredningen föreslår att ärenden som inkommit före det föreslagna ikraftträdandet (1 januari 2025) ska handläggas enligt äldre föreskrifter. Svenska Röda Korset välkomnar denna ordning då det innebär att enskilda som ansöker före att lagen träder i kraft inte riskerar omfattas av kunskapskrav på grund av långa handläggningstider hos myndigheten.

16. Konsekvensanalys

Som konstaterat i utredningens analys är det svårt att veta om införandet av ett krav på svenska och samhällskunskap kommer att leda till ett inkluderande samhälle. Givet syftet med förslaget hade det därför varit önskvärt med en mer djuplodande utredning och analys av konsekvenserna för de enskilda som berörs och hur etableringen och integrationen skulle komma att påverkas. I denna del skulle även en tydligare barnkonsekvensanalys välkomnas för att kunna se dess påverkan på barn och unga.

Svenska Röda Korset anser vidare att förslaget är problematiskt utifrån ett jämställdhetsperspektiv. Detta eftersom det föreslagna kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap riskerar att få olika konsekvenser för kvinnor och män. Det är därför välkommet att utredningen understryker vikten av att det vid införandet av nämnda krav vidtas nödvändiga åtgärder för att ge stöd åt kvinnor för att uppnå det ställda kravet. Svenska Röda Korset saknar dock förslag på hur dessa åtgärder skulle kunna se ut. Om nämnda förslag fullbordas anser därför Svenska Röda Korset att åtgärder för att undvika detta konkretiseras innan ett införande genomförs.

Utöver de samhällsekonomiska kostnader som kommer uppstå till följd av att enskilda ska avsätta tid för att genomföra det föreslagna medborgarskapsprovet kommer individen själv att behöva betala 2 500 kr utöver ansöknings- eller anmälningsavgiften. Som utredningen konstaterar kommer detta i många fall vara en betydande kostnad för den enskilde, särskilt för den med låg inkomst eller den som står långt från den svenska



arbetsmarknaden. Detta kan i sin tur leda till att enskilda helt enkelt inte har ekonomisk möjlighet att göra provet vilket leder till senare naturalisering trots att samtliga krav är uppfyllda.

SVENSKA RÖDA KORSET

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Martin Ärnlov".

Martin Ärnlov
Generalsekreterare