
Medborgarskap och identitet

Delbetänkande av
1997 års medborgarskapskommitté
SOU 1997:162



KUNGL.
BIBLIOTEKET
STOCKHOLM

B: Son

1997:162



Statens offentliga utredningar
1997:162
Inrikesdepartementet

Medborgarskap och identitet

Delbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliet Förvaltningsavdelningen
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Till statsrådet Leif Blomberg

Regeringen beslutade den 16 januari 1997 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap samt att utreda vissa speciella frågeställningar som rör medborgarskapslagstiftningen. I uppdraget ingår vidare att överväga åtgärder som kan stärka medborgarskapets status.

Till ordförande i kommittén förordnades fr.o.m. den 14 januari 1997 oppositionsrådet Britt Olauson (s). Som övriga ledamöter förordnades fr.o.m. den 20 mars 1997 riksdagsledamoten Axel Andersson (s), jur.lic. Stig Alexandersson (m), riksdagsledamöterna Nalin Baksi (s) och Agneta Brendt (s), konsultchefen Johnny Gylling (kd), riksdagsledamoten Håkan Holmberg (fp), oppositionsrådet Kenneth Johansson (c), riksdagsledamöterna Anita Jönsson (s), Sonia Karlsson (s) och Kenneth Kvist (v), socionomen Lena Olsson (mp) samt riksdagsledamoten Ingibjörg Sigurdsdóttir (s).

Att som sakkunniga delta i kommitténs arbete förordnades fr.o.m. den 20 mars 1997 departementsråden Ursula Grundell och Gunnar Hermanson. Som experter förordnades samtidigt utlänningsnämndsrådet Kurt Björk, hovrättsassessorn Henrik Jermsten, verksamhetsexperten Bo Lundberg och departementssekreteraren Birgitta Ornbrant. Vidare förordnades fr.o.m. den 1 oktober 1997 hovrättsassessorn Anders Norin som expert.

Som sekreterare åt kommittén har hovrättsassessorn Lennart Strinäs tjänstgjort fr.o.m. den 10 mars 1997.

Kommittén har antagit namnet 1997 års medborgarskapskommitté.

Kommittén överlämnar härmed sitt delbetänkande Medborgarskap och identitet (SOU 1997:162), som behandlar den problematik som uppstått till följd av kravet på styrkt identitet vid ansökan om svenskt medborgarskap.

Ledamöterna Stig Alexandersson och Lena Olsson har avgett reservationer.

Kommittén fortsätter nu sitt arbete med övriga uppgifter. Arbetet i dessa delar beräknas vara slutfört den 1 september 1998.

Stockholm i november 1997

Britt Olauson

<i>Axel Andersson</i>	<i>Stig Alexandersson</i>	<i>Nalin Baksi</i>
<i>Agneta Brendt</i>	<i>Johnny Gylling</i>	<i>Håkan Holmberg</i>
<i>Kenneth Johansson</i>	<i>Anita Jönsson</i>	<i>Sonia Karlsson</i>
<i>Kenneth Kvist</i>	<i>Lena Olsson</i>	<i>Ingibjörg Sigurdsdóttir</i>
		<i>/Lennart Strinäs</i>

Innehåll

<i>Sammanfattning</i>	9
<i>Författningsförslag</i>	19
1 <i>Utredningsuppdraget och dess genomförande</i>	21
2 <i>Den nuvarande ordningen</i>	23
2.1 Inledning	23
2.2 Allmänt om identitetskravet vid ansökan om svenskt medborgarskap	24
3 <i>Tillämpningen av kravet på styrkt identitet i praktiken</i>	29
3.1 De beslutande organen	29
3.2 Utredningen i ärenden om naturalisation	30
3.3 Granskningen av identitetshandlingar	31
3.4 Ett till vissa länder begränsat problem	34
3.4.1 Afghanistan	35
3.4.2 Etiopien	35
3.4.3 Irak	36
3.4.4 Iran	38
3.4.5 Somalia	39
3.4.6 Syrien	40
3.4.7 Vietnam	41
3.4.8 Okänd nationalitet (ursprung Mellanöstern)	41
3.4.9 Statslösa (i regel med palestinskt ursprung)	42
3.5 Åberopande av nära anhörig	43
3.6 Födelseintyg, dopattester, vigselbevis m.fl. handlingar	44
3.7 Hemvisttidens beräkning i fall av oklar identitet	44
4 <i>Utlänningslagen (1989:529)</i>	47
5 <i>Återkallelse av medborgarskap m.m.</i>	53
5.1 Inledning	53
5.2 Nuvarande ordning	53
5.3 Förarbetena till 1950 års medborgarskapslag	54
5.4 Utvisningsutredningen	56

5.5	Regeringens proposition 1994/95:179, m.m.	58
5.6	Återkallelse av uppehållstillstånd	60
6	<i>Andra länders lagstiftning och praxis på området</i>	63
6.1	Norden	63
6.1.1	Danmark	63
6.1.2	Finland	64
6.1.3	Norge	65
6.1.4	Island	66
6.2	Övriga Europa	66
6.2.1	Frankrike	66
6.2.2	Nederländerna	68
6.2.3	Schweiz	70
6.2.4	Storbritannien	71
6.3	Sammanfattning	72
7	<i>Statens invandrarverks förslag</i>	75
8	<i>Synpunkter från några invandrarorganisationer</i>	79
9	<i>Överväganden och förslag</i>	81
9.1	Skälen för en ändrad ordning	81
9.2	Något om informationen till utlänningar i ärenden om uppehållstillstånd	83
9.3	Skälen för kommitténs förslag	85
9.3.1	Inledning	85
9.3.2	Valet av modell för att komma till rätta med problemet	85
9.3.3	Allmänna utgångspunkter för trovärdighets- bedömningen	87
9.3.4	Trovärdighetsbedömningen såvitt avser ut- länningens uppgifter om sin identitet	88
9.3.5	Trovärdighetsbedömningen såvitt avser ut- länningens uppgifter om att han eller hon ej kan styrka sin identitet samt frågan om vilka grupper av utlänningar som bör kunna komma i fråga för undantag från kravet på styrkt identitet	92
9.3.6	Formulering av ett trovärdighetsvillkor	97
9.3.7	Krav på längre hemvistid vid undantag från kravet på styrkt identitet?	98
9.4	Lagreglering eller praxisförändring?	102
9.5	Medborgarskap bör inte heller fortsättningsvis kunna återkallas	104

10	<i>Generella kommittédirektiv</i>	107
10.1	Inledning	107
10.2	Regionalpolitiska konsekvenser	107
10.3	Offentliga åtaganden	107
10.4	Jämställdhetspolitiska konsekvenser	108
10.5	Konsekvenser för brottsligheten m.m.	108
11	<i>Författningskommentar</i>	111
	<i>Reservationer</i>	113
	<i>Bilaga</i>	
	<i>Kommitténs direktiv</i>	117

Sammanfattning

Bakgrund

I 6 § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap föreskrivs att en utlänning på ansökan kan tas upp till svensk medborgare (naturaliseras) om han eller hon fyllt arton år, sedan fem år - eller i fråga om medborgare i annat nordiskt land sedan två år - har hemvist här i landet samt fört och kan förväntas komma att föra en hederlig vandel. Utöver de villkor som således anges i lagtexten uppställs i praxis även krav på att en sökande skall kunna styrka sin identitet för att svenskt medborgarskap skall beviljas. Från detta krav medges, till skillnad från vad som gäller beträffande de i lagtexten angivna villkoren, inte några undantag.

Kravet på styrkt identitet hänger samman med bl.a. att det - åtminstone i förstone - kan förefalla självklart att ett land skall ha full visshet om identiteten hos de personer som landet tar upp till sina medborgare. Det är vidare så att kunskap om sökandens identitet utgör en grundläggande förutsättning för att den myndighet som fattar beslut i medborgarskapsärendet skall kunna göra en fullgod kontroll av övriga naturalisationsvillkor, såsom t.ex. ålder och vandel. Andra viktiga skäl som talar för upprätthållande av kravet är dels att ett beslut om naturalisation som vilar på falska identitetsuppgifter i princip inte på den grunden kan anses vara en nullitet (verkningslöst), dels att 2 kap. 7 § regeringsformen omöjliggör återkallelse av svenskt medborgarskap även i de fall då medborgarskapet har meddelats på grundval av en medvetet uppgiven oriktig identitet.

Mot de skäl som talar för upprätthållandet av kravet på styrkt identitet står det faktum att detta villkor under senare år har fått till följd att vissa grupper av invandrare, ofta utan egen skuld, i princip är utestängda från möjligheten att få svenskt medborgarskap oavsett hur länge de har haft hemvist i Sverige. Oklar identitet är numera den utan jämförelse vanligaste avslagsgrunden i naturalisationsärenden och under år 1996 åberopade Statens invandrarverk denna grund i 2 606 av sina 4 406 avslagsbeslut.

Oförmågan att styrka sin identitet - och därmed avsaknaden av svenskt medborgarskap - får till följd bl.a. att dessa människor går miste om vissa till medborgarskapet exklusivt knutna rättigheter och

förmåner. Således har de ingen ovillkorlig rätt att resa in i och vistas i Sverige. De saknar vidare skydd mot att bli utvisade härifrån och de står inte heller under Sveriges beskydd vid ett eventuellt ingrepp mot dem under vistelse i ett annat land. Ytterligare viktiga konsekvenser är att de saknar rösträtt vid val till riksdagen liksom till EU-parlamentet, det senare eftersom personer tillhöriga de nu aktuella grupperna aldrig heller är medborgare i något annat EU-land. Till det sagda kommer även att avsaknaden av möjlighet att bli svensk medborgare för många medför en påfrestande känsla av utanförskap.

Kommitténs huvuduppgift i nu aktuell del har varit att överväga och föreslå ändringar för att komma till rätta med det problem som kravet på styrkt identitet utgör för vissa invandrare. I arbetet härmed har kommittén, vilket framgår av direktiven, haft att beakta att den grundläggande principen om styrkt identitet vid ansökan om svenskt medborgarskap måste ligga fast.

Kommitténs ställningstaganden och förslag

Skälen för en ändrad ordning

De ovan redovisade konsekvenserna av obestyrt identitet drabbar inte bara den minoritet av utlänningar som medvetet lämnar oriktiga identitetsuppgifter utan dessvärre drabbas i lika stor utsträckning de människor som är helt utan egen skuld till att de ej kan styrka sin identitet. Såvitt avser den sistnämnda gruppen är de nuvarande konsekvenserna enligt kommitténs uppfattning inte rimliga och det är därför mycket angeläget att möjliggöra även för dessa personer att under vissa förutsättningar erhålla svenskt medborgarskap.

Ytterligare ett skäl för att införa en ändrad ordning är att Sverige då närmar sig den syn på identitetsfrågor i naturalisationsärenden som förefaller dominera i övriga Europa. Av de svar som inkommit i anledning av kommitténs undersökning om förhållandena i andra länder måste nämligen den slutsatsen dras att Sverige i ett europeiskt perspektiv upprätthåller en förhållandevis sträng praxis vad gäller styrkt identitet i dessa sammanhang. Detta får anses gälla även med beaktande av att flera av de övriga länderna till skillnad från Sverige har en rättsordning som gör det möjligt att återkalla ett medborgarskap som beviljats på grundval av oriktiga identitetsuppgifter.

Möjlighet till dispens från kravet på styrkt identitet

Kommittén föreslår att det vid ansökan om svenskt medborgarskap skall vara möjligt att erhålla dispens från kravet på styrkt identitet. För en utlänning som inte kan styrka sin identitet bör det således vara

tillräckligt att utlänningen - med beaktande av samtliga i ärendet föreliggande omständigheter - bedöms som trovärdig såvitt avser lämnade uppgifter om identiteten och om att han eller hon saknar möjlighet att styrka densamma. Vid dispens från kravet på styrkt identitet bör som villkor för svenskt medborgarskap vidare gälla att utlänningen i fråga har hemvist i Sverige sedan minst åtta år.

Dispensmöjligheten bör kunna tillämpas beträffande utläningar som är utan egen skuld till att de inte kan styrka sin identitet. Den bör inte vara förbehållen vissa grupper. Avsikten är dock i första hand att lösa de problem som uppstår genom att flyktingar och personer från länder utan fungerande statlig förvaltning generellt har svårt att få fram handlingar som styrker identiteten.

Kravet på styrkt identitet framgår inte av lagtexten i dess nuvarande lydelse. Enligt kommitténs uppfattning är det emellertid, med hänsyn till den stora betydelse som identitetsfrågor fått i medborgarskapsmanhang under senare år, nu dags att skriva in även detta krav i lagtexten. Likaså bör möjligheten till dispens anges särskilt i lagtexten.

Trovärdighetsbedömningen såvitt avser utläningens uppgifter om sin identitet

I det följande skall något beskrivas efter vilka riktlinjer som den föreslagna trovärdighetsbedömningen bör äga rum. Det är viktigt att härvid understryka att majoriteten av de utläningar som kommer hit gör det i ärligt och hederligt uppsåt såväl vad gäller den uppgivna identiteten som syftet med flytten till Sverige. Enbart den omständigheten att en person saknar handlingar som styrker de uppgifter han eller hon lämnar om sitt namn och ursprung får därför inte tas till intäkt för misstanke om att uppgifterna är oriktiga. Tvärtom ligger det många gånger i sakens natur att en utlänning inte kan identifiera sig på ett för svenska myndigheter godtagbart sätt. I synnerhet gäller detta flyktingar och personer som kommer från länder vilka saknar en fungerande statlig administration.

En viktig utgångspunkt är att trovärdighetsbedömningen skall ske utifrån samtliga i ärendet föreliggande omständigheter. Härmed avses, utöver de handlingar och uppgifter som finns tillgängliga i medborgarskapsakten, även motsvarande dokumentation från de ärenden om uppehållstillstånd som rör utlänningen i fråga. Därigenom möjliggörs en kontroll av om utlänningen under hela sin vistelsetid i Sverige vidhållit samma uppgifter i fråga om t.ex. identitet, bakgrund och familjeförhållanden. Vidare bör eventuella ärenden med anhöriganknytning ingå i underlaget för den helhetsbedömning som skall göras i dessa fall. I sådana ärenden har nämligen släktingar till den utlänning - som är föremål för den trovärdighetsbedömning som skall göras - fått lämna uppgifter om denne.

Visar det sig vid en genomgång av tillgängliga handlingar och uppgifter att utlänningen levt under en och samma identitet under hela sin vistelsetid i Sverige bör detta - om det inte motsägs av någon annan omständighet - som regel vara tillräckligt för att utlänningen skall anses ha uppfyllt vad som krävs i trovärdighetsavseende. Bland omständigheter som trots konsekvent vidhållna identitetsuppgifter kan tala mot medborgarskap märks när anhöriga till en i Sverige bosatt utlänning ansöker om visering eller uppehållstillstånd och därvid beträffande den de skall besöka anger andra uppgifter än vad denne själv uppgett vid sin ankomst hit. Det kan också vara så att utlänningen i tillståndsärendet lämnat uppgifter som skiljer sig från vad han eller hon senare uppger i medborgarskapsärendet. Marginella avvikelser bör självfallet bortses från, men har utlänningen på väsentliga punkter ändrat uppgifter om t.ex. sin egen bakgrund eller sina familjeförhållanden kan det - om inte utlänningen har någon godtagbar förklaring till de motstridiga uppgifterna - finnas anledning att med hänvisning till bristande trovärdighet avslå ansökan om medborgarskap.

Bristande trovärdighet kan för övrigt i undantagsfall föreligga även om utlänningen i såväl tillstånds- som medborgarskapsärendet vidhållit samma uppgifter i fråga om identitet, bakgrund, släktskap m.m. Vad som åsyftas är när någon eller några av de uppgifter som utlänningen lämnar är uppenbart orimliga. Normalt är dock vidhållandet av samma uppgifter i stället ägnat att rent allmänt öka trovärdigheten i en persons berättelse.

I de fall då en utlänning under sin vistelse i Sverige har ändrat sina identitetsuppgifter bör man såvitt avser trovärdighetsbedömningen skilja på två olika situationer, nämligen då ändringen skett sedan svenska myndigheter konfronterat utlänningen med omständigheter som visar eller tyder på att den av utlänningen uppgivna identiteten är oriktig respektive då utlänningen helt frivilligt och utan påtryckningar ändrat uppgifterna. I den förstnämnda typen av fall bör trovärdighetsbedömningen normalt utfalla till utlänningens nackdel. Utlänningen har ju då ljugit om sin identitet vid ankomsten till Sverige och inte heller i efterhand tagit några egna initiativ till att underrätta svenska myndigheter om det rätta förhållandet. Med beaktande därav finns det som regel inte heller anledning att - när utlänningen ställd inför besvärande fakta ändrar sina uppgifter - tillmäta de nya uppgifterna sådant värde i trovärdighetshänseende att de bör godtas vid en ansökan om svenskt medborgarskap.

Har utlänningen däremot frivilligt ändrat sina identitetsuppgifter, finns det enligt kommitténs uppfattning skäl att anlägga en mindre kategorisk syn på trovärdighetsbedömningen. Således har utlänningen i dessa situationer, vilket är en betydelsefull skillnad, efter en tids vistelse här vidtagit frivilliga åtgärder för att få en rättelse till stånd. Yt-

terligare ett viktigt skäl till en mindre restriktiv bedömning i dessa fall är det angelägna i att det föreligger en rimlig korrespondens mellan de intentioner som ligger till grund för regelsystemen i utlänningslagen respektive medborgarskapslagen. Till belysande av vad som avses härmed kan nämnas att regeringen i oktober 1997 till riksdagen lämnat ett förslag (prop. 1997/98:36) som bl.a. innebär att - vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd skall återkallas - hänsyn skall tas till utlänningsansknytning till Sverige liksom till andra humanitära skäl. Särskild hänsyn skall därvid tas till utlänningsans levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt till vistelsetiden i Sverige. Har utlänningsans vistats här med uppehållstillstånd mer än fyra år, får återkallelse av tillståndet ske endast om det finns synnerliga skäl. I det betänkande som ligger till grund för regeringens förslag, Återkallelse av uppehållstillstånd (SOU 1997:67), sägs vidare att förslaget kan tänkas bidra till att några efter en tid vågar träda fram under sin rätta identitet.

Regeringens förslag innebär sammanfattningsvis att en mer balanserad prövning än hittills skall göras i de fall en utlänning i ärendet om uppehållstillstånd uppgett oriktig identitet. Det vore enligt kommitténs uppfattning inte rimligt om den humana grundsyn som förslaget ger uttryck för inte på något sätt skulle avspegla sig i hanteringen av medborgarskapsfrågor. En tänkbar följd vore annars att den som, i enlighet med regeringsförslagets intentioner, efter en tids vistelse i Sverige träder fram under rätt identitet därmed också går förlustig möjligheten att bli svensk medborgare. Detta vore en olycklig konsekvens; inte minst med beaktande av att utlänningsans, om denne i stället fortsatt att dölja det rätta förhållandet, skulle ha bevarat sina möjligheter att erhålla svenskt medborgarskap förutsatt att han eller hon klarade sig igenom trovärdighetsbedömningen.

Kommittén anser mot bakgrund av det nu sagda att frivilligt ändrade identitetsuppgifter inte i sig bör leda till att den som ändrat uppgifterna är utestängd från möjligheten att - med tillämpning av undantaget från kravet på styrkt identitet - erhålla svenskt medborgarskap.

Att en utlänning efter en tids vistelse i Sverige ändrar sina identitetsuppgifter behöver emellertid inte med nödvändighet betyda att de nya uppgifterna är korrekta och även dessa skall därför självfallet bli föremål för en trovärdighetsbedömning. Denna skall, liksom i övriga fall, basera sig på samtliga i ärendet föreliggande omständigheter samt på den länderkunskap och övrig kompetens som Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden besitter. Särskilt intresse bör därvid ägnas åt vad utlänningsans anför i fråga om anledningen till att han eller hon vid ankomsten till Sverige uppgett oriktig identitet. Det finns också skäl att trovärdighetsbedömningen i dessa situationer företas med största omsorg och noggrannhet eftersom utlänningsans - genom att vid ankomsten till Sverige ljuga om sin identitet - får anses ha medverkat

till att helt allmänt negativt påverka trovärdigheten i de uppgifter han eller hon lämnar. Blir emellertid utfallet av trovärdighetsbedömningen sådant - att utlänningens ändrade uppgifter om sin identitet och om att denna ej kan styrkas bedöms som trovärdiga - bör utlänningen kunna erhålla svenskt medborgarskap under förutsättning att han eller hon också uppfyller övriga naturalisationsvillkor och det hemvistkrav som gäller vid dispens från kravet på styrkt identitet. Hemvisttiden bör därvid räknas från den tidpunkt då utlänningen till Statens invandrarverk anmälde de ändrade uppgifterna.

Trovärdighetsbedömningen såvitt avser utlänningens uppgifter om att identiteten ej kan styrkas

Under föregående rubrik har redogjorts för trovärdighetsbedömningar i fråga om de uppgifter som en utlänning lämnar om sin identitet. Den trovärdighetsbedömning som bör göras i denna typ av ärenden innefattar emellertid ytterligare ett led, nämligen bedömningen av vad utlänningen uppger beträffande skälen till att han eller hon saknar möjlighet att styrka sin identitet. Det handlar därvid inte bara om varför utlänningen saknar godtagbara pass- och identitetshandlingar vid ankomsten till Sverige utan även om varför utlänningen inte heller i ett senare skede kan få fram sådana handlingar.

Många av de personer som kommer till Sverige utan godtagbara identitetshandlingar är flyktingar och personer som kommer från länder, vilka saknar en fungerande statlig administration. Problem avseende kravet på styrkt identitet förekommer emellertid - om än i mer begränsad omfattning - även beträffande vissa andra grupper än de nu nämnda. Det kan t.ex. röra sig om statslösa personer eller personer som kommer från något land vars identitetshandlingar är av så enkel beskaffenhet att de i princip inte godtas av svenska myndigheter. Även beträffande personer tillhöriga dessa kategorier torde det ofta vara så att problem i nu aktuellt avseende är hänförliga till personens bristande möjlighet - och således ej ovilja - att styrka identiteten. Därmed finns det inte heller något hållbart skäl till varför dessa personer skulle vara uteslutna från möjligheten att erhålla dispens från kravet på styrkt identitet. Motsvarande bör naturligtvis gälla också för andra personer som, även om de tillhör någon helt annan grupp, kan anföra i sammanhanget godtagbara skäl till att de ej kan styrka sin identitet.

Förutsättningen för att någon skall kunna erhålla dispens från kravet på styrkt identitet bör enligt kommitténs uppfattning således inte vara att personen i fråga tillhör en viss kategori utan i stället att vederbörande är utan egen skuld till att identiteten ej kan styrkas. För bedömning av om denna förutsättning är uppfylld skall det ske en prövning av omständigheterna i varje enskilt ärende och det faktum att

en person t.ex. har flyktingstatus innebär därför inte med automatik att vederbörande skall undantas från kravet på styrkt identitet. Av förklarliga skäl kommer dock flyktingar - och även personer från länder utan fungerande statlig förvaltning - generellt sett att ha lättare än personer tillhöriga andra grupper att med framgång hävda att de är utan egen skuld till att identiteten ej kan styrkas.

Sedan det - med beaktande av samtliga i ärendet föreliggande omständigheter - skett en värdering av vad utlänningen uppgett i fråga om varför det saknats identitetshandlingar vid ankomsten till Sverige och varför utlänningen inte heller i ett senare skede kunnat få fram sådana handlingar, skall det i slutänden ske en sammantagen trovärdighetsbedömning avseende huruvida utlänningen uppfyller den för dispens gällande förutsättningen, nämligen att han eller hon är utan egen skuld till att identiteten ej kan styrkas. Generellt kan i fråga om den sammantagna bedömningen sägas att skäl regelmässigt saknas till att göra avkall på att utlänningen skall ha gjort vad som skäligen kan begäras av honom eller henne för att i efterhand styrka sin identitet. Bedömningen härvidlag bör inte heller ställa till nämnvärda problem för myndigheterna. Vad däremot gäller ankomsttillfället kan det av förklarliga skäl vara förenat med stora svårigheter att bedöma vilka möjligheter en utlänning hade att åtta år tidigare medföra godtagbara identitetshandlingar till Sverige. Svårigheterna härvidlag uppmanar naturligtvis också till försiktighet vad gäller att låta omständigheter hänförliga till ankomsttillfället ensamma påverka utfallet av trovärdighetsbedömningen i negativ riktning. Helt uteslutet är detta emellertid inte och vad som då ligger närmast till hands är fall av dokumentförstörelse. Såvitt avser situationer i övrigt då utfallet av bedömningen, trots den tid som förflutit, blir att utlänningen anses ha brustit i det första ledet - d. v. s. inte medfört identitetshandlingar till Sverige fastän möjlighet till det funnits - bör förfaringssättet normalt vara att utlänningen uppmanas att i efterhand skaffa fram och ge in de befintliga handlingarna. Det är också rimligt att anta att utlänningen i flertalet fall kommer att kunna infria vad som således begärs av honom eller henne och att dispensförfarandet därför ej behöver komma till användning. Misslyckas emellertid utlänningen med att i efterhand få fram handlingarna, bör detta inte med automatik medföra att möjligheterna till dispens är borta. En annan sak är att utlänningen - genom att inte ha med sig de befintliga handlingarna vid ankomsten till Sverige - kan ha medverkat till att helt allmänt negativt påverka trovärdigheten i de uppgifter han eller hon lämnar.

Krav på längre hemvisttid vid undantag från kravet på styrkt identitet

En av de grundförutsättningar för naturalisation som anges i 6 § medborgarskapslagen är krav på viss tids hemvist. Hemvistvillkoret

anger den minsta tid en utlänning skall ha varit i Sverige för att kunna bli svensk medborgare och för icke nordiska medborgare är denna tid bestämd till fem år. Vid dispens från kravet på styrkt identitet finns det emellertid enligt kommittén flera skäl som talar för att uppställa krav på längre hemvisttid än den lagen föreskriver.

För det första skulle en längre vistelsetid öka möjligheterna att bedöma trovärdigheten såvitt avser den uppgivna identiteten. Har en person - som ej kan styrka sin identitet - vistats här i landet under samma identitet i åtta år, talar det med större tyngd för att identitetsuppgifterna är riktiga än om vederbörande bara vistats här i fem år.

Ytterligare ett skäl, för att göra en åtskillnad i kravet på hemvist för å ena sidan personer som kan styrka sin identitet och å andra sidan för personer som inte kan detta, är att en sådan skillnad utgör ett incitament för sökanden att göra vad som är möjligt för att få fram och ge in handlingar som styrker identiteten eftersom han eller hon därigenom erhåller svenskt medborgarskap inom kortare tid. Frånvaron av en sådan skillnad skulle däremot innebära att mindre nogräknade personer, med dispensförfarandet i åtanke, kunde se en möjlighet att i Sverige leva under ny och falsk identitet och detta således utan fördröjd väntan på svenskt medborgarskap. Det är inte heller otänkbart att en sådan ordning rent allmänt skulle öka Sveriges dragningskraft på människor som ej är önskvärda här och vilka med uppgivande av rätt identitet inte skulle ha erhållit svenskt medborgarskap, t.ex. på grund av terroristanknytning.

Kommitténs förslag är att det vid dispens från kravet på styrkt identitet skall krävas hemvist i Sverige sedan minst åtta år. Detta är en tidsgräns som harmonierar väl med de bakomliggande skälen för en förlängning. Underlaget för myndigheternas bedömningar i trovärdighetshänseende bör således under åtta år hinna bli avsevärt förbättrat och vidare bör den föreslagna tidsskillnaden vara tillräcklig för att verka avhållande på människors benägenhet att med utnyttjande av dispensmöjligheten försöka erhålla svenskt medborgarskap i falsk identitet. Därtill kommer att utlänningen ges en klart längre tid på sig att få fram någon form av dokumentation till stöd för de identitetsuppgifter han eller hon lämnar.

Enligt kommittén bör den föreslagna tidsgränsen vara en absolut minimigräns. Härför talar bl.a. att alla presumtiva svenska medborgare då ges mycket tydliga signaler i detta avseende - den som kommer hit och ej kan styrka sin identitet vet med bestämdhet att han eller hon får vänta minst åtta år på sitt svenska medborgarskap. En fast minimigräns bidrar vidare till att undvika oönskade försök att få ett svenskt medborgarskap i falsk identitet. Är gränsen tänjbar får nämligen benägenheten att otillbörligt chansa på att i ett relativt tidigt skede erhålla svenskt medborgarskap i falsk identitet allmänt sett antas vara större än om det finns en orubblig minimigräns.

Kommittén ser däremot inte något principiellt hinder mot att myndigheterna i enskilda ärenden fordrar längre tids hemvist i Sverige än åtta år. Ett tänkbart sådant fall kan vara när det råder förhållandevis små tvivel rörande trovärdigheten i de uppgifter som en person lämnar men likväl tillräckliga för att ansökan om medborgarskap skall avslås. Det bör vid sådant förhållande vara möjligt att man, efter att personen vistats ytterligare något eller några år här, bedömer att den tillkommande hemvisttiden är av sådan betydelse i sammanhanget att den läker den tidigare bristen i trovärdighet och att vederbörande därför bör beviljas svenskt medborgarskap.

Återkallelse av medborgarskap (s.k. expatriering) bör även fortsättningsvis vara otillåtet enligt svensk rätt

Kravet på styrkt identitet skall enligt kommitténs förslag inte längre vara obligatoriskt och man kan därför inte heller helt bortse från en risk för en viss ökning av antalet medborgarskap, vilka meddelats i fel identitet.

Enligt kommitténs bedömning kommer emellertid den nya ordningen - såsom den utformats med krav på förlängd vistelsetid och på att lämnade uppgifter skall vara trovärdiga - inte att medföra någon nämnvärd ökning av antalet medborgarskap som beviljas på grundval av falsk identitet. Av betydelse för detta antagande är dessutom den omständigheten att fokuseringen på identitetsfrågor i tillståndsärenden ökat under senare år. Således kan man t.ex. räkna med att de från den 1 januari 1997 gällande reglerna om tagande av fingeravtryck (5 kap. 5 § utlänningslagen) kommer att bidra till ökade förutsättningar för upptäckt av oriktig identitet redan i ärendet om uppehållstillstånd.

Till det sagda kommer att man på goda grunder kan anta att antalet fall då en person - som trots det anförda lyckas i sitt uppsåt att efter åtta års vistelse här erhålla ett medborgarskap i falsk identitet - avslöjas i ett ännu senare skede, kommer att vara synnerligen begränsat.

Med hänvisning till det anförda finner kommittén att det inte heller fortsättningsvis kommer att föreligga sådana extraordinära skäl som bör vara ett absolut minimikrav för att Sverige skall överväga att införa en möjlighet till återkallelse av medborgarskap.

Enligt den svenska modellen för arbetsmarknadsregulering ska arbetsmarknadsregleringen utgå från arbetsmarknadens behov. Detta innebär att arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud. Detta innebär att arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud. Detta innebär att arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud.

Arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud. Detta innebär att arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud.

Arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud. Detta innebär att arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud.

Arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud. Detta innebär att arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud.

Arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud. Detta innebär att arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud.

Arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud. Detta innebär att arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud.

Arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud. Detta innebär att arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud.

Arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud. Detta innebär att arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud.

Arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud. Detta innebär att arbetsmarknadsregleringen ska utgå från arbetsmarknadens behov och inte från arbetsmarknadens utbud.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap

Härigenom föreskrivs att 6 § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap¹ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

6 §²

Utlänning kan på ansökan tas upp till svensk medborgare (naturaliseras) om han

Utlänning *som styrkt sin identitet* kan på ansökan tas upp till svensk medborgare (naturaliseras) om han

1. fyllt 18 år,
 2. sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år har hemvist här i landet, samt
 3. fört och kan förväntas komma att föra en hederlig vandel.
- Även om villkoren enligt första stycket inte är uppfyllda kan naturalisation beviljas,
- Även om villkoren enligt första stycket 1-3 inte är uppfyllda kan naturalisation beviljas,
1. om det är till gagn för landet att sökanden blir svensk medborgare,
 2. om sökanden tidigare har varit svensk medborgare eller är gift med en svensk medborgare, eller
 3. om det annars med hänsyn till sökandens förhållanden finns särskilda skäl för ett svenskt medborgarskap.

Från kravet på styrkt identitet får undantag göras om utlän-

¹ Lagen omtryckt 1984:682.

² Senaste lydelse 1995:774.

*ningen sedan minst åtta år har
hemvist här i landet.*

Frågor om naturalisation prövas av Statens invandrarverk. Regeringen avgör dock om naturalisation skall beviljas på grund av att det är till gagn för landet.

Om en sökande med utländskt medborgarskap inte förlorar det i och med sin naturalisation utan det för en sådan verkan krävs ett medgivande av den utländska statens regering eller någon annan myndighet, kan det som villkor för naturalisation anges att sökanden inför Statens invandrarverk inom viss tid styrker att ett sådant medgivande lämnats.

I ett beslut om naturalisation skall det bestämmas huruvida naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under arton år.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1999.

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

Uppdraget

Kommitténs direktiv (dir. 1997:5) antogs av regeringen den 16 januari 1997. Direktiven återges i sin helhet som bilaga till betänkandet.

Kommitténs uppgift i nu aktuell del har varit att undersöka tillämpningen av kravet på att en person som söker svenskt medborgarskap måste kunna styrka sin identitet samt att överväga och föreslå regeländringar för att komma till rätta med problemet att vissa invandrare inte har möjlighet att uppfylla vad som normalt krävs i detta avseende. I arbetet härmed har kommittén - vilket framgår av direktiven - haft att beakta att den grundläggande principen om styrkt identitet måste ligga fast.

Genomförande av uppdraget

Kommittén, som påbörjade sitt arbete i mars 1997, har genom upprepade kontakter med Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden inhämtat kunskap om gällande praxis på området.

Kommittén har också inhämtat kunskap om vad som i vissa andra länder - de nordiska och ytterligare några europeiska - gäller i fråga om styrkt identitet m.m. Detta har skett genom direktkontakter med det departement som i respektive land ansvarar för medborgarskapsärenden.

Kommittén har vidare tillskrivit Sveriges större invandrarorganisationer och berett dessa tillfälle att inkomma med synpunkter rörande kravet på styrkt identitet. Detta har bl.a. hörtsammats av några organisationer för vars medlemmar kravet på styrkt identitet ofta utgör ett högst påtagligt problem.

Under utredningstiden har Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden avgett delbetänkandet Återkallelse av uppehållstillstånd (SOU 1997:67), vilket rör bl.a. identitetsfrågor i ärenden om uppehållstillstånd. 1997 års medborgarskapskommitté har informerat sig om innehållet i betänkandet liksom - så långt varit möjligt med hänsyn till förevarande uppdrags tidsramar - lagstiftningsärendets fortsatta gång.

Utifrån det inhämtade bakgrundsmaterialet har kommittén vid ett antal sammanträden fört diskussioner om på vilket sätt man bäst löser det problem som kravet på styrkt identitet utgör för vissa invandrare.

2 Den nuvarande ordningen

2.1 Inledning

Kravet på att en utlänning vid ansökan om svenskt medborgarskap skall kunna styrka sin identitet hänger samman med bl.a. att ett svenskt medborgarskap inte kan återkallas, inte ens om det förvärvats av någon som medvetet uppgett fel identitet. Det är vidare en inom förvaltningsrätten grundläggande princip att sökandens identitet i s.k. tillståndsärenden skall vara känd. Detta är ena sidan av saken. Den andra sidan är att kravet fått till följd att vissa grupper av invandrare i dag inte kan få svenskt medborgarskap oavsett hur länge de har hemvist i Sverige. Kärnfrågan kan sägas gälla om den sistnämnda konsekvensen är rimlig eller om man bör möjliggöra även för personer ur dessa grupper att under vissa förutsättningar erhålla svenskt medborgarskap.

Oförmågan att styrka sin identitet - och därmed avsaknaden av svenskt medborgarskap - får till följd bl.a. att dessa människor går miste om vissa till medborgarskapet exklusivt knutna rättigheter och förmåner. Således har de ingen ovillkorlig rätt att resa in i och vistas i Sverige. De saknar vidare skydd mot att bli utvisade härifrån och de står inte heller under Sveriges beskydd vid ett eventuellt ingrepp mot dem under vistelse i ett annat land. Ytterligare viktiga konsekvenser är att de saknar rösträtt vid val till riksdagen liksom till EU-parlamentet, det senare eftersom personer tillhöriga de nu aktuella grupperna aldrig heller är medborgare i något annat EU-land. Till det sagda kommer även att avsaknaden av möjlighet att bli svensk medborgare för många medför en påfrestande känsla av utanförskap.

Att problem med fastställande av identiteten uppkommer i medborgarskapsärenden är en relativt ny företeelse, något som åskådliggörs tydligt av det faktum att frågan över huvud taget inte berörs i förarbetena till den nu gällande medborgarskapslagen (som trädde i kraft den 1 januari 1951). Under senare år har emellertid antalet utlänningar som kommit till Sverige utan några dokument - eller med bristfälliga sådana - ökat högst markant. För denna grupp av utlänningar leder kravet på styrkt identitet ofta till svåra, och inte sällan oöverstigligena, problem i naturalisationsförfarandet.

Oklar identitet är numera den vanligaste avslagsgrunden i naturalisationsärenden. För att något belysa omfattningen av problemet kan nämnas att Statens invandrarverk under år 1996 åberopade denna grund i 2 606 av sina 4 406 avslagsbeslut.

2.2 Allmänt om identitetskravet vid ansökan om svenskt medborgarskap

Naturalisation innebär att en person efter ansökan tas upp till en stats medborgare genom ett särskilt beslut. Reglerna härom återfinns i 6 § medborgarskapslagen. Paragrafen är av central betydelse för frågan om styrkt identitet i ärenden om naturalisation och den återges därför här i sin helhet:

"Utlänning kan på ansökan tas upp till svensk medborgare (naturaliseras) om han

1. fyllt arton år,
2. sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år har hemvist här i landet, samt
3. fört och kan förväntas komma att föra en hederlig vandel.

Även om villkoren enligt första stycket inte är uppfyllda kan naturalisation beviljas,

1. om det är till gagn för landet att sökanden blir svensk medborgare,
2. om sökanden tidigare har varit svensk medborgare eller är gift med en svensk medborgare, eller
3. om det annars med hänsyn till sökandens förhållanden finns särskilda skäl för ett svenskt medborgarskap.

Frågor om naturalisation prövas av Statens invandrarverk. Regeringen avgör dock om naturalisation skall beviljas på grund av att det är till gagn för landet.

Om en sökande med utländskt medborgarskap inte förlorar det i och med sin naturalisation utan det för en sådan verkan krävs ett medgivande av den utländska statens regering eller någon annan myndighet, kan det som villkor för naturalisation anges att sökanden inför Statens invandrarverk inom viss tid styrker att ett sådant medgivande lämnats.

I ett beslut om naturalisation skall det bestämmas huruvida naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under arton år."

I paragrafens första stycke anges grundförutsättningarna för naturalisation. Som framgår av styckets ordalydelse föreskrivs i lagtexten inte

något krav på styrkt identitet. Som redan berörts uppställs emellertid i praxis - utöver de i paragrafen angivna kraven - även krav på att en sökande skall kunna styrka sin identitet för att ansökningen om svenskt medborgarskap skall beviljas.

I fråga om ansvaret för praxisbildningen på området skall redan här nämnas att medborgarskapsärenden fram till den 1 januari 1992 överklagades till regeringen, vars beslut därmed också var vägledande för Statens invandrarverks tillämpning av medborgarskapslagen. Nämda datum inrättades emellertid Utlänningsnämnden som då övertog regeringens roll som högsta instans och således även huvudansvaret för utvecklingen av rättstillämpningen. Ett visst ansvar i detta avseende åvilar dock alltjämt regeringen eftersom såväl Statens invandrarverk som Utlänningsnämnden genom en bestämmelse i 9 a § medborgarskapslagen har möjlighet att under vissa förutsättningar överlämna ett ärende till regeringen för avgörande.

De villkor för naturalisation som således uppställs i lagtext och praxis är hänförliga till tidpunkten för beslutet i medborgarskapsärendet. Det skall dock framhållas att det - även om man uppfyller de angivna villkoren - inte är någon absolut rättighet att genom naturalisation erhålla svenskt medborgarskap utan de beslutande myndigheterna har s.k. fri prövningsrätt. Detta följer för övrigt indirekt redan av paragrafens formulering "kan på ansökan tas upp till svensk medborgare". Härvidlag föreligger en viktig skillnad mot vad som gäller vid förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan; i dessa fall har nämligen anmälaren en absolut rätt att bli svensk medborgare under förutsättning att han eller hon uppfyller de i respektive paragraf angivna villkoren för sådant förvärv av svenskt medborgarskap.

Som tidigare nämnts berörs frågan om styrkt identitet inte i förarbetena till den nu gällande medborgarskapslagen, något som har sin förklaring i att problemet vid den tidpunkten - år 1950 - ännu inte hade aktualiserats. Problemet blev påtagligt först under senare hälften av 1980-talet och det handlade då främst om personer från Irak, Iran och Libanon.

Nedanstående tabell - som redovisar Statens invandrarverks handläggning av naturalisationsärenden under åren 1989-1996 - har till syfte att åskådliggöra omfattningen och utvecklingstendenserna i fråga om avslagsbeslut på grund av oklar identitet. Med naturalisationsärenden avses i tabellen s.k. grundärenden exklusive ärenden om villkorsuppfyllelse och villkorsbefrielse. De båda sistnämnda ärendekategorierna föregås alltid av att Statens invandrarverk - i enlighet med 6 § fjärde stycket medborgarskapslagen - som villkor för naturalisation föreskrivit att sökanden inom viss tid, i regel två år, skall styrka att det utländska medborgarskapet förloras i och med naturalisationen (s.k. villkorlig naturalisation). Ett sådant villkorsbeslut klassificeras som bifallsbeslut i grundärende.

Ärenden om villkorsuppfyllelse och villkorsbefrielse läggs visserligen upp som egna grundärenden men är följdbeslut till villkorsbeslut och vad som avhandlas i dem är huruvida sökanden förmått uppfylla villkoret respektive huruvida han eller hon kan uppvisa sådana skäl att befrielse från villkoret bör meddelas. I dessa skeden är emellertid identitetsfrågan i praktiken redan avklarad vilket gör de båda ärendetyperna mindre intressanta i detta sammanhang och de redovisas därför inte heller i tabellen.

	Antal bifall	Antal avslag	Varav p.g.a oklar identitet
1989	10 633	1 485	107
1990	11 361	1 700	232
1991	20 415	3 498	530
1992	17 775	3 848	798
1993	27 174	5 137	2 263
1994	21 433	5 167	2 525
1995	19 977	4 697	2 821
1996	15 144	4 406	2 606

Av tabellen framgår bl.a. att Statens invandrarverk år 1989 åberopade grunden oklar identitet i drygt 7 % av sina avslagsbeslut medan motsvarande siffra för år 1996 var drygt 59 %. Orsaken till denna utveckling är framför allt att invandringen till Sverige under senare år genomgått en strukturell förändring bestående i att invandringen från länder med mer eller mindre kaotiska förhållanden - och ofta utan fungerande statlig administration - har ökat högst påtagligt. Ytterligare en förklaring, om än av relativt marginell betydelse, är att de beslutande myndigheterna med tiden fått ökade kunskaper om olika identitetsdokument vilket i en del fall fått till följd att handlingar som tidigare godtagits för styrkande av identitet numera underkänns.

Beträffande tabellen skall slutligen framhållas att det - eftersom avslag på en ansökan om svenskt medborgarskap inte utgör något hinder mot att man ansöker på nytt - åtminstone i ett fåtal fall sannolikt förhåller sig på det viset att en enskild person är registrerad för mer än ett avslagsbeslut.

Vikten av en noggrann och tillförlitlig identitetsprövning framstår tydligt vid beaktande av att ett beslut om svenskt medborgarskap i princip inte kan betraktas som en nullitet (verkningslöst) även om det meddelats på grundval av falska uppgifter om identiteten. Dessutom omöjliggör 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen återkallelse av ett beslut om svenskt medborgarskap som har tillkommit under sådana omständigheter.

Vid en ansökan om naturalisation ankommer det på sökanden att styrka de uppgifter som lämnas i identitetshänseende. Sökanden skall därvid styrka namn, ålder och i regel även vilket medborgarskap han eller hon har. Det kan emellertid ibland vara svårt att fastställa medborgarskap på grund av omständigheter som sökanden inte råder över, t.ex. oklara hemlandsbestämmelser om medborgarskap. Detta utgör då, under förutsättning att identiteten i övrigt är fastställd, inte något hinder för naturalisation.

Det skall vid naturalisationstillfället inte råda någon tvekan beträffande sökandens identitet. Utgångspunkten vid den prövning som görs är att sökanden - för att anses ha styrkt sin identitet på ett godtagbart sätt - skall kunna förete ett hemlandspass i original alternativt en fotoförsedd identitetshandling i original utfärdad av behörig myndighet i hemlandet, allt under förutsättning att äktheten inte sätts i fråga. Det råder fri bevisvärdering och som riktmärke gäller att handlingarna skall vara tillförlitliga och utfärdade på ett ur identitetssynpunkt tillfredsställande sätt. Härav följer bl.a. att handlingen inte får vara av alltför enkel beskaffenhet. En följd av den fria bevisvärderingen är emellertid också att det - om än i undantagsfall - förekommer att en person anses ha styrkt sin identitet trots att han eller hon ej kunnat visa upp någon handling som i sig är tillräcklig för att uppfylla beviskravet. För att detta skall kunna bli aktuellt krävs regelmässigt att det i ärendet, utöver den åberopade handlingen, föreligger ytterligare omständigheter som ger ett starkt och otvetydigt stöd för den av sökanden uppgivna identiteten.

Kravet på styrkt identitet leder - som redan framgått - till stora problem för vissa grupper av utlänningar. Tillämpningen av kravet leder dessutom ofta till svåra överväganden för de beslutande myndigheterna. I nästa avsnitt skall närmare belysas hur kravet på styrkt identitet tillämpas i praktiken.

3 Tillämpningen av kravet på styrkt identitet i praktiken

3.1 De beslutande organen

Frågor om naturalisation - i vilka således bl.a. identitetsprövningen ingår - avgörs av Statens invandrarverk som första instans. Detta innebär att ett mycket stort antal ansökningar om naturalisation varje år hanteras av Statens invandrarverk; t.ex. fattades under år 1996 beslut i drygt 24 000 grundärenden (inklusive ärenden om villkorsuppfyllelse och villkorsbefrielse) eller med andra ord drygt 460 naturalisationsbeslut per vecka.

Handläggningstiden hos Statens invandrarverk är i genomsnitt omkring tre månader när det rör sig om helt klara ärenden utan några direkta komplikationer och utan kompletteringsbehov. Dessa ärenden skiljs i möjligaste mån ut vid den förhandsgranskning som regelmässigt företas. För övriga medborgarskapsärenden är handläggningstiden för närvarande i regel 6-8 månader.

Det förekommer i undantagsfall att regeringen som första instans prövar ansökningar om naturalisation. Så sker när Statens invandrarverk i enlighet med 9 a § medborgarskapslagen överlämnar ett ärende om naturalisation till regeringen. De i paragrafen angivna förutsättningarna för att ett sådant överlämnande skall få ske är att

1. ärendet bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation,
2. det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av medborgarskapslagen att ärendet prövas av regeringen, eller
3. synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning (till denna punkt hänförs bl.a. dispensgrunden "till gagn för landet").

De fall där regeringen prövar naturalisationsansökningar är emellertid få. Till belysande härav kan nämnas att Statens invandrarverk år 1996 överlämnade 23 ärenden om naturalisation till regeringen, varav 21 var s.k. säkerhetsärenden enligt punkten 1) och resterande 2 ärenden s.k. praxisärenden enligt punkten 2).

Statens invandrarverks beslut i ärenden om naturalisation kan överklagas till Utlänningsnämnden, som enligt huvudregeln är sista instans för denna typ av ärende. Dock kan funktionen av slutinstans

genombrytas i så måtto att även Utlänningsnämnden - under samma förutsättningar som Statens invandrarverk - har möjlighet att överlämna ett naturalisationsärende till regeringen.

Den genomsnittliga handläggningstiden för ett naturalisationsärende hos Utlänningsnämnden uppgår för närvarande till omkring 14 månader.

Frågan om medborgarskap är av förklarliga skäl mycket viktig för den enskilde sökanden vilket också medför att benägenheten att överklaga avslagsbeslut är stor. Här kan nämnas att av de 4 406 avslagsbeslut i s.k. grundärenden - exklusive ärenden om villkorsuppfyllelse och villkorsbefrielse - som Statens invandrarverk meddelade under år 1996, överklagades omkring 3 600, eller mer än 80 %, till Utlänningsnämnden.

Ändringsfrekvensen avseende medborgarskapsärenden - dvs. antalet överklagade ärenden i vilka Utlänningsnämnden ändrar utgången - ligger i genomsnitt på 15-20 %. Detta kan dock inte tas till intäkt för att Utlänningsnämnden gör en annorlunda bedömning än Statens invandrarverk i motsvarande antal ärenden. I stället är det så att en betydande del av ändringarna föranleds av att hindret mot svenskt medborgarskap undanröjts under Utlänningsnämndens handläggningstid genom att hemvistvillkor uppfyllts eller att vid brottslighet tillämpade karenstider löpt ut. Det kan också vara så att utlänningen kompletterat sin ansökan med godtagbara identitetshandlingar.

3.2 Utredningen i ärenden om naturalisation

Fram till den 1 oktober 1997 skulle ansökan om naturalisation ges in till polismyndigheten i den ort där sökanden var folkbokförd. Polisen hade därefter att göra den utredning som behövdes för ärendets prövning. Utredningen skulle - i enlighet med 3 § medborgarskapskungörelsen - avse sökandens personliga förhållanden (vilket innefattar bl.a. identiteten) samt frågan i vilken omfattning sökanden fullgjort honom eller henne ålagd underhållsskyldighet och uppfyllt sina förpliktelser mot det allmänna. Polisen hämtade in uppgifter från kronofogdemyndigheten och försäkringskassan samt i vissa fall även från socialnämnden. Härutöver fick sökanden i förhör lämna uppgifter om sin verksamhet och sina vistelseförhållanden i Sverige samt om eventuella utlandsvistelser. Sedan utredningen färdigstälts vidarebefordrade polisen ärendet till Statens invandrarverk, som inhämtade utdrag ur rikspolisregistret och kontrollerade med säkerhetspolisen samt därefter fattade beslut i ärendet.

Sedan den 1 oktober 1997 har Statens invandrarverk övertagit det utredningsansvar som tidigare ålåg polisen. Reglerna beträffande utredningens innehåll är dock oförändrade i sak.

3.3 Granskningen av identitetshandlingar

Medborgarskapsenheterna, två till antalet och båda med placering i Norrköping, är de enheter inom Statens invandrarverk som bereder och fattar beslut i medborgarskapsärenden. Samtliga ansökningar om svenskt medborgarskap genom naturalisation passerar någon av dessa enheter och det kan således vara av intresse att belysa hur man där går till väga vid granskningen av handlingar.

Arbetsordningen är den att en handläggare - tillhörig den enhet som ärendet lottats på - bereder ärendet och därefter föredrar det för en beslutsfattare tillhörig samma enhet. Det finns även möjlighet att lyfta upp beslutsfattandet en nivå och beslutet tas då i stället av medborgarskapsenheternas verksamhetsexpert; så sker med i genomsnitt omkring 10 ärenden/vecka. Ytterligare - och högre - nivåer är regionchefen samt verkets generaldirektör. I praktiken fattas emellertid endast ett fåtal beslut i medborgarskapsärenden på dessa nivåer.

När en handläggare får en identitetshandling på sitt bord sker först en ytlig besiktning. Kontrollen går ut på att bedöma vilken typ av handling det rör sig om samt huruvida handlingen är äkta. Vidare kontrolleras att handlingen inte manipulerats. Referenserna för handläggarnas - och beslutsfattarnas - bedömning utgörs framför allt av den kunskap och erfarenhet som med tiden byggts upp hos personalen på medborgarskapsenheterna. Kunskaperna innefattar en relativt god bild av vilka handlingar som finns och hur dessa skall se ut för att kunna godtas. Det finns också kännedom om vilka typer av handlingar det av olika skäl finns anledning att granska med extra stor noggrannhet.

Handläggaren har vid sin granskning tillgång till tillståndsdossierna (dvs. de handlingar som upprättats respektive funnits tillgängliga vid utlännings ankomst till Sverige). Av tillståndsdossierna framgår bl.a. vilka uppgifter sökanden vid ankomsten till Sverige lämnat beträffande sin identitet och bakgrund samt vilka handlingar som då uppvisats. Det förekommer också att tillståndsdossierna är avslöjande i fråga om hur identitetshandlingar åtkommit; det kan t.ex. framgå att ett pass erhållits genom mutor eller på annat obehörigt sätt eller att det "ordnats" av någon släkting till sökanden.

Att olika uppgifter lämnas i uppehålls- respektive medborgarskapsärendet kan ibland ha sin förklaring i att det sett ur sökandens synpunkt föreligger motstridiga intressen vid de båda tillfällena; vid ankomsten till Sverige kan han eller hon - för att få stanna - vara angelägen om att förringa handlingarnas värde medan förhållandet regelmässigt är det motsatta i medborgarskapsärendet.

Statens invandrarverk låter vid behov översätta den ingivna handlingen till svenska. Utöver detta och den ovan beskrivna granskningen av handlingar tas i princip inte några initiativ till egna

undersökningar för att utröna äktheten. Det förekommer således inte att Statens invandrarverk tar direkt kontakt med den myndighet i sökandens hemland som har utfärdat den aktuella handlingen. Avsaknaden av ex officio-åtgärder från Statens invandrarverks sida hänger samman med att det i medborgarskapsärenden åligger sökanden att själv styrka sin identitet.

De tekniska hjälpmedel som finns att tillgå för granskningen utgörs av förstöringsutrustning samt UV-lampa. Förstöringsutrustningen gör det lättare att upptäcka detaljer som tyder på manipulering och med UV-lampan kan handläggaren - beträffande vissa typer av handlingar - kontrollera om den ingivna handlingen är försedd med de s.k. säkringar som regelmässigt skall finnas på behörigt utfärdade handlingar av just den typen.

Det förekommer att Statens invandrarverk måste anlita Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) för äkthetsbedömningar. Det rör sig då främst om sådana fall där handläggaren vid granskningen tycker sig se olikheter mot vad som är normalt för den aktuella typen av handling. Tidigare förekom det också att Statens invandrarverk mer eller mindre regelmässigt skickade vissa typer av irakiska handlingar till SKL. Detta har dock upphört sedan SKL - under hänvisning till brist på referensmaterial - såvitt avser dessa handlingar förklarat sig ej kunna utföra äkthetsbedömningar med tillräcklig grad av säkerhet.

Beträffande vissa typer av identitetshandlingar, t.ex. irakiska identitetskort och medborgarskapsbevis, är det - utöver att tillförlitliga äkthetsbedömningar inte kan göras - dessutom känt att det förekommer förfalskningar i stor utsträckning. Bevisvärdet hos dessa handlingar är därför mycket lågt och enligt rådande praxis godtas de som regel inte till styrkande av identiteten.

Bedömningen i identitetsfallen handlar ofta om att bedöma trovärdigheten i de uppgifter som sökanden lämnar om det sätt på vilket en viss handling erhållits eller om varför vissa uppgifter inte överensstämmer med vad som uppgetts i tidigare förhör i tillståndsärenden. Generellt sett kan sägas att trovärdighetsbedömningar görs bäst i samband med muntliga förhör eftersom utfrågaren då har möjlighet att ställa omedelbara följdfrågor och dessutom kan ta del av sökandens reaktioner. Handläggningen av medborgarskapsärenden är emellertid i huvudsak skriftlig och det är endast i undantagsfall som sökanden - och då i regel på eget initiativ - gör ett personligt besök på någon av medborgarskapsenheterna. I övrigt bedöms trovärdigheten utifrån de uppgifter som sökanden lämnat skriftligen samt vid eventuella telefonsamtal.

I princip är kravnivån avseende bevisningen densamma oavsett vilket ursprungsland det rör sig om. Vad som krävs är således uppfyllande av den ovan angivna generella regeln: passhandling i original eller fotoförsedd identitetshandling i original utfärdad av

behörig myndighet i hemlandet, allt under förutsättning att det inte finns anledning att ifrågasätta handlingens äkthet. I viss mån anpassas emellertid bedömningen likväl utifrån vilket ursprungsland det rör sig om; således ställs mindre långtgående krav på den rent tekniska utformningen av en handling som utfärdats i ett utvecklingsland jämfört med vad som gäller för handlingar som utfärdats i t.ex. västeuropa.

Det inträffar ibland att en för Statens invandrarverk helt ny typ av identitetshandling företes i ett ärende. Råder det i sådana fall tveksamhet om huruvida handlingen kan godtas, tas frågan härom i regel upp vid ett s.k. beslutsfattarmöte varvid diskuteras vilket värde handlingen skall ha i bevishänseende. Innan mötet försöker man också ta reda på basfakta rörande handlingen; t.ex. hur utfärdandet går till, om förfalskningar är vanligt förekommande etc.

Om beslutsfattaren anser att en handling inte kan godkännas ur identitetssynpunkt, fattas i regel omedelbart ett avslagsbeslut med återopande av denna grund. Det utfärdas i normalfallet således inte något kompletteringsföreläggande utan utgångspunkten är att sökanden i ärendet företett allt vad han eller hon har att komma med i identitetshänseende. Vid uppvisande av några typer av handlingar vars äkthet inte kan fastställas, bereds dock sökanden tillfälle att styrka sin identitet på annat sätt; t.ex. bereds statslösa palestinier från Libanon - om de i medborgarskapsärendet uppvisat vissa enklare typer av identitetskort - tillfälle att styrka sin identitet genom att i stället inkomma med ett libanesiskt resedokument.

Framgår det att en uppvisad identitetshandling utfärdats efter utlänningens ankomst till Sverige ombeds han eller hon i regel att kontakta Statens invandrarverk. Syftet härmed är att utröna hur handlingen kommit i utlänningens besittning och hur utfärdandet gått till.

Vad som ovan beskrivits avser handläggningen hos Statens invandrarverk. I sak gäller emellertid det sagda i stora delar även Utlänningsnämndens handläggning av medborgarskapsärenden. Således har t.ex. även Utlänningsnämnden tillgång till vissa tekniska hjälpmedel, likaså finns tidigare akter avseende ärenden om uppehållstillstånd tillgängliga under handläggningen av medborgarskapsärendet. Av förklarliga skäl är dock Utlänningsnämndens behov av att vidta vissa åtgärder - t.ex. låta översätta eller äkthetsbedöma handlingar - mindre eftersom detta i erforderliga fall normalt skett genom Statens invandrarverks försorg. Vidare föreligger det skillnader mellan de båda myndigheterna såvitt avser beslutsformerna. Utlänningsnämnden är beslutför med en ordförande och två övriga ledamöter. Bedöms ärendet vara principiellt viktigt utökas sammansättningen och man sammanträder då med minst två ordförande och minst fyra andra ledamöter. Är däremot prövningen av enkelt slag kan ärendet avgöras av en ensam ordförande. De flesta ärenden avgörs efter föredragning.

Det är Utlänningsnämnden som i egenskap av överinstans anslår riktlinjerna för den praxis som skall tillämpas beträffande olika typer av handlingar. Härvidlag kan dock konstateras att Statens invandrarverks och Utlänningsnämndens syn på när beviskravet i identitetshänseende skall anses vara uppfyllt överensstämmer i allt väsentligt. Det är därför mycket sällan som Utlänningsnämnden - om beslutsunderlaget är detsamma - gör en annan bedömning än Statens invandrarverk i fråga om en identitet skall anses vara styrkt. En annan sak är att det naturligtvis ibland tillkommer nya omständigheter i ärendet som gör att Utlänningsnämnden har ett mer komplett beslutsunderlag än Statens invandrarverk.

3.4 Ett till vissa länder begränsat problem

Många grupper av utlänningar - t.ex. de från väl utvecklade industriländer - berörs över huvud taget inte av identitetsproblematiken. För vissa andra grupper av utlänningar utgör däremot kravet på styrkt identitet ett högst påtagligt problem. I det följande skall beträffande några av dessa grupper belysas de bakomliggande omständigheter som har lett till att problem uppstår. Vidare lämnas beträffande varje grupp vissa statistikuppgifter avseende Statens invandrarverks beslut i naturalisationsärenden under år 1996. Liksom i tabellen på s. 26 avses med naturalisationsärenden i det följande s.k. grundärenden exklusive ärenden om villkorsuppfyllelse och villkorsbefrielse.

Beträffande varje grupp anges vidare huruvida ursprungslandet är ett s.k. villkorsland, dvs. om Statens invandrarverk - i syfte att undvika dubbla medborgarskap - vid bifall till ansökningar om naturalisation för personer som tillhör gruppen regelmässigt kräver att personen i fråga inom viss tid, normalt två år, skall visa att han eller hon medgetts befrielse från sitt andra medborgarskap (s.k. villkorlig naturalisation). Beträffande tillämpningen av villkorskravet i medborgarskapsärenden skall här nämnas att en grundförutsättning för att en sådan föreskrift skall bli aktuell är att den tjänar något syfte. Således meddelas t.ex. inte någon sådan föreskrift när sökanden enligt sitt hemlands lag automatiskt förlorar sitt medborgarskap vid förvärv av annat eller när lagstiftningen i sökandens hemland inte erkänner naturalisation som grund för befrielse från medborgarskap. Vidare anses det t.ex. beträffande flyktingar inte skäligt att de skall kontakta representanter för hemlandsregimen och begära befrielse från medborgarskapet.

Vissa grupper, bl.a. iranier, har ofta svårt att erhålla befrielse från sina tidigare medborgarskap och i förevarande sammanhang har därför det faktum att ett land omfattas av villkorskravet sitt intresse i så måtto att det i vissa fall kan innebära att en sökande från det landet -

även om lättnader i beviskraven avseende styrkande av identitet skulle göras - står inför nya problem när han eller hon skall befria sig från sitt tidigare medborgarskap.

3.4.1 Afghanistan

År 1996 avgjorde Statens invandrarverk 100 ärenden avseende afghanistanska medborgare som önskade få svenskt medborgarskap genom naturalisation. 14 ansökningar bifölls medan 86 avslogs. I 85 av dessa 86 ärenden angav Statens invandrarverk oklar identitet som grund för avslaget. Uppenbart är alltså att kravet på styrkt identitet utgör ett mycket stort problem för de afghanistanska medborgare som vill erhålla svenskt medborgarskap.

Problemet för denna grupp är hänförligt till att staten Afghanistan sedan hösten 1992 saknar en fungerande statlig administration och därmed i praktiken även behörig utfärdare av officiella pass- och identitetshandlingar. De handlingar som likväl utfärdas anses mot denna bakgrund inte vara tillräckligt tillförlitliga i identitetshänseende.

Normalt förekommer därför inga godtagbara identitetshandlingar från Afghanistan. Undantagsvis kan dock hemlandspass - utfärdat före ankomsten till Sverige - godtas. Förutsättningarna härför är i princip att passet är utfärdat tidigare än hösten 1992 samt att omständigheterna i det enskilda ärendet inte talar mot att den i passet angivna identiteten är riktig.

Afghanistan är egentligen ett s.k. villkorsland men för närvarande ges i princip regelmässigt dispens från villkorskravet.

3.4.2 Etiopien

År 1996 tog Statens invandrarverk ställning till totalt 1 048 ansökningar avseende etiopiska medborgare som önskade erhålla svenskt medborgarskap genom naturalisation. Det blev bifall i 681 ärenden och avslag i 367. I 293 av dessa 367 ärenden angav Statens invandrarverk oklar identitet som skäl för avslaget.

De problem som uppkommer för etiopier är normalt hänförliga till att deras identitetshandlingar är av så enkel beskaffenhet att de relativt lätt kan förfalskas. Därmed föreligger inte heller förutsättningar för att med någon högre grad av säkerhet göra äkthetsbedömningar.

Etiopiska hemlandspass godtas i regel under förutsättning att passhandlingen är utfärdad i behörig ordning samt att sökanden erhållit handlingen genom personlig inställelse hos vederbörlig myndighet. Såvitt avser etiopiska pass gäller dock även att ett sådant - som utfärdats i hemlandet på ett ur identitetssynpunkt icke godtagbart sätt men som därefter förlängts av etiopiska ambassaden i Stockholm - betraktas som vidimerat av ambassaden. Under förutsättning att

sökanden personligen har avhämtat den förlängda passhandlingen godtas den därför i regel som bevis på identitet.

Etiopiens ambassad i Stockholm utfärdar också identitetsintyg utifrån viss utredning. Dessa intyg godtas i princip av Statens invandrarverk under förutsättning att det i ärendet inte framkommer någon omständighet som tyder på att intyget utfärdats på ett ur identitetssynpunkt alltför lättvindigt sätt, t.ex. att sökanden fått handlingen utan personlig inställelse eller på grundval av icke godtagbar handling. Således har intygen underkänts t.ex. när sökanden i medborgarskapsärendet berättat att intyget utfärdats mot uppvisande av sökandens svenska främlingspass.

Utöver de ovan angivna handlingarna förekommer i princip inte några godtagbara identitetsdokument från Etiopien. Exempel på handlingar som ofta företes av etiopier - men som alltså inte ensamma godkänns - är olika former av födelsecertifikat och kommunala identitetshandlingar. Förutom att dessa handlingar anses vara av alltför enkel beskaffenhet tillkommer i fråga om de kommunala identitetshandlingarna att det är känt att identitetskontrollen vid utfärdandet är bristfällig.

Etiopien är ej ett villkorsland.

3.4.3 Irak

År 1996 avgjorde Statens invandrarverk 1 560 ärenden avseende irakiska medborgare som önskade erhålla svenskt medborgarskap genom naturalisation. 1 017 ansökningar bifölls medan 543 avslogs. I 442 av dessa 543 ärenden utgjorde oklar identitet grund för avslagsbeslutet.

Beträffande irakiska pass- och identitetshandlingar finns det två huvudproblem. För det första stals under Gulfkriget tiotusentals passämnen och identitetskortsformulär. Många av dessa ämnen och formulär antas ha förts upp till norra delarna av Irak där de är föremål för illegala utfärdanden. Det finns därför ett stort antal totalförfalskningar av irakiska pass och identitetskort i omlopp. Vidare föreligger det även i övrigt problem med att kontrollera om irakiska pass och identitetskort utfärdats av en behörig myndighet. Det finns nämligen ett flertal behöriga utfärdandemyndigheter och stämplarna varierar från plats till annan. Det är därför mycket svårt att få en säker uppfattning om vilka pass och identitetskort som är behörigen respektive icke behörigen utfärdade.

Irakiska hemlandspass godtas under förutsättning att passhandlingen är utfärdad i behörig ordning samt att sökanden erhållit handlingen genom personlig inställelse hos vederbörlig myndighet. Dock präglas praxis - mot bakgrund av vad som sagts i föregående stycke - av extra stor försiktighet beträffande passhandlingar som inte utfärdats i

Bagdad. I sammanhanget kan för övrigt nämnas att en ansökan om irakiskt pass måste göras hos det irakiska inrikesministeriet och den kurdiska regionalregeringen är således inte behörig att utfärda eller förlänga giltighetstid för pass. Personer från irakiska Kurdistan - som vill ha nytt pass eller förlängd giltighetstid - måste därför bege sig till Bagdad eller till någon annan stad som administreras av centralregeringen.

Irakiska identitetskort utfärdas i regel av behörig kommunal myndighet i den ort där sökanden är född. Varje myndighet använder vid utfärdandet av ett identitetskort sin egen stämpel, vilka är olika i form och färg. Det finns ingen förteckning över de stämplat som de olika kommunala myndigheterna använder, något som av förklarliga skäl försvårar äkthetskontrollen.

Medborgarskapsbevis - vilken handling innehas av samtliga irakiska medborgare - utfärdas endast av inrikesministeriet i Bagdad. Medborgarskapsbeviset erhålles mot bl.a. uppvisande av ett medborgarskapsbevis för en nära släkting.

Statens invandrarverk har under de senaste åren kunnat konstatera att det i ansökningar om svenskt medborgarskap - som ingetts av irakiska medborgare - inkommit identitetskort och medborgarskapsbevis som på ett markant sätt avviker i utseendet från varandra trots att identitetshandlingarnas utfärdandedatum ligger nära varandra i tiden. Dessutom har konstaterats att nämnda handlingar bl.a. saknar kontrollerbara dokumentssäkringar.

Att äkthetsbedömningarna i fråga om irakiska identitetshandlingar är vanskliga att göra åskådliggörs tydligt av det faktum att Statens kriminaltekniska laboratorium (SKL) förklarat sig tills vidare inte utföra sådana undersökningar. Skälet är att SKL saknar referensmaterial i tillräcklig omfattning samt att de nämnda grundhandlingarna saknar kontrollerbara säkringar.

Inte heller de irakiska utlandsbeskickningarna anser sig kunna bedöma äktheten av irakiska handlingar. I förekommande fall går beskickningarna därför tillbaka till den utfärdande myndigheten i Irak med en förfrågan, vilket i regel tar minst sex månader.

Den stora mängden förfalskningar - sammantaget med det faktum att handlingarna förekommer i så många utföranden att det i praktiken är omöjligt att ha någon överblick över skaran av behöriga utfärdare - gör att irakiska identitetskort och medborgarskapsbevis endast undantagsvis godtas till styrkande av identitet i ett medborgarskapsärende. Så har emellertid skett i vissa fall då handlingen har visats upp för svenska myndigheter i samband med ankomsten till Sverige och det - mot bakgrund av den kännedom och kunskap som finns om dessa handlingar - saknats anledning att betvivla handlingens äkthet. Utmärkande för dessa fall har vidare varit att det utifrån vad sökanden i samband med ankomsten till Sverige uppgett om sin levnadshistoria

m.m. inte funnits anledning att betvivla riktigheten av den i handlingen angivna identiteten.

I fråga om irakiska handlingar skall avslutningsvis nämnas att militärböcker och folkbokföringsböcker oftast anses ha ett sådant bevisvärde att de kan läggas till grund för styrkande av identiteten i ett medborgarskapsärende.

Irak är ej ett villkorsland.

3.4.4 Iran

År 1996 meddelade Statens invandrarverk beslut i 3 546 ärenden avseende iranska medborgare som önskade erhålla svenskt medborgarskap genom naturalisation. 2 624 ansökningar bifölls (härav 956 med villkor) medan 897 avslogs. I 652 av dessa 897 ärenden angav Statens invandrarverk oklar identitet som grund för avslagsbeslutet.

De iranska identitetshandlingarna är - ur teknisk synpunkt - i regel godtagbara. Problemet utgörs normalt i stället av det sätt på vilket sökanden erhållit handlingen. Det framkommer nämligen i dessa ärenden relativt ofta uppgifter som visar att sökanden erhållit handlingen genom att skriva till en anhörig i hemlandet, vilken först ombesörjt att handlingen utfärdats och därefter skickat den vidare till sökanden.

Iranska hemlandspass godtas under förutsättning att passhandlingen är utfärdad i behörig ordning samt att sökanden erhållit handlingen genom personlig inställelse hos vederbörlig myndighet.

Shenasnameh - som är en typ av identitetskort - är en vanligt förekommande handling i ärenden som rör iranska medborgares ansökan om svenskt medborgarskap. Äldre shenasnameh godtas i regel under förutsättning att handlingen är i bra skick och försedd med ett välliknande foto. Då shenasnameh av nyare modell åberopas tillfrågas sökanden regelmässigt om hur utfärdandet gått till, dvs. om det krävts personlig inställelse vid ansökningstillfället och/eller uthämtandet. Har handlingen utfärdats efter sökandens ankomst till Sverige ställs vidare frågor om hur sökanden har fått handlingen. Utifrån de svar som lämnas - och övriga omständigheter i ärendet - görs sedan en bedömning av huruvida den åberopade handlingen är godtagbar i identitetshänseende.

Även i de fall sökanden fått sitt shenasnameh utan personlig inställelse kan identiteten under vissa förutsättningar anses styrkt. Härfor krävs att ett äldre shenasnameh - utfärdat av behörig myndighet samt efter sökandens personliga inställelse - finns i form av vidimerad kopia i tillståndsdossiern.

Det förekommer även en enklare form av shenasnameh (ibland benämnt duplikat) vilket på grund av sin utformning inte godtas.

Utöver de ovan nämnda förekommer i princip inte några iranska handlingar som ensamma i sig är godtagbara ur identitetshänseende. Däremot inträffar det förhållandevis ofta att iranska medborgare kan uppvisa ett flertal var för sig otillräckliga handlingar utfärdade av olika myndigheter. Handlingarna är många gånger av relativt god kvalitet och desutom försedda med såväl foto som personens id-handlingsnummer. Detta leder i praktiken till att det beträffande iranier oftare än i fråga om andra nationaliteter, vid en sammantagen bedömning av samtliga i ett enskilt ärende föreliggande omständigheter, anses att kravet på styrkt identitet är uppfyllt trots att det alltså inte finns någon handling som ensam utgör tillräckligt bevis i detta avseende.

Iran är ett villkorsland. Därtill kommer att iranska medborgare ofta har mycket svårt att erhålla befrielse från sitt medborgarskap. Konsekvensen för iranier - om lättnader beträffande kravet på styrkt identitet införs - skulle således i många fall kunna bli att de likväl inte kan erhålla svenskt medborgarskap på grund av att de inte kan uppfylla villkorskravet.

Det skall i sammanhanget nämnas att Statens invandrarverk under hösten 1996 till regeringen överlämnat två ärenden om svenskt medborgarskap som rör just villkorskravet för iranska medborgare. Ärendena har överlämnats med stöd av 9 a § 2 p. medborgarskapslagen vilket innebär att Statens invandrarverk bedömt det vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av medborgarskapslagen att ärendena prövas av regeringen. Möjligen kan alltså den här berörda problematiken få sin lösning inom de närmaste månaderna genom att regeringen finner en ändring av praxis vara motiverad.

3.4.5 Somalia

År 1996 avgjorde Statens invandrarverk 545 ärenden avseende somaliska medborgare som önskade erhålla svenskt medborgarskap genom naturalisation. 181 ansökningar bifölls medan 364 avslogs. I 335 av dessa 364 ärenden angav Statens invandrarverk oklar identitet som grund för avslaget.

Problemen för somalier i identitetshänseende har huvudsakligen sin grund i att staten Somalia sedan januari 1991 saknar en fungerande administration. Det saknas därmed i praktiken behörig utfärdare av officiella pass- och identitetshandlingar varför de handlingar som utfärdas inte heller betraktas som tillförlitliga i identitetshänseende.

Det är vidare känt att somaliska passhandlingar - liksom andra typer av somaliska identitetshandlingar - är föremål för omfattande förfalskning och handel, något som underlättas av att originalhandlingarna är av relativt enkel beskaffenhet. Dessutom förekommer handel med äkta grundhandlingar som levereras in blanco, vilket möjliggör

daterande på sådant sätt att handlingarna förefaller vara utfärdade tidigare än januari 1991.

Sammantaget leder ovan redovisade omständigheter till att det i princip inte förekommer några godtagbara handlingar från Somalia. Hemlandspass utfärdade före januari 1991 - som uppvisas redan vid ankomsten till Sverige - kan dock godtas under förutsättning att tveksamheter ej föreligger i fråga om passets äkthet eller behöriga utfärdande. Granskningen av sådana pass - dvs. kontroll av sidantal, färgskiftningar och eventuell förekomst av manipulerade uppgifter - präglas dock av extra stor noggrannhet, vilket hänger samman med vad som ovan sagts om handel och förfalskning. Därtill kommer att även äldre somaliska pass enligt Statens invandrarverks uppfattning har utfärdats på ett ur identitetssynpunkt ibland alltför lättvindigt sätt. Rent allmänt kan avslutningsvis också konstateras att insamlandet av basfakta rörande somaliska identitetshandlingar i viss mån försvåras av det faktum att Sverige saknar officiell representation i landet.

Somalia är inte ett villkorsland.

3.4.6 Syrien

År 1996 avgjorde Statens invandrarverk 546 ärenden avseende syriska medborgare som önskade erhålla svenskt medborgarskap genom naturalisation. Det blev bifall i 396 ärenden och avslag i 150. I 86 av dessa 150 ärenden angav Statens invandrarverk oklar identitet som grund för avslaget.

Syriska hemlandspass godtas till styrkande av identitet under förutsättning att passhandlingen är utfärdad i behörig ordning samt att sökanden erhållit handlingen genom personlig inställelse hos vederbörlig myndighet. Vidare godtas syriska identitetskort under motsvarande förutsättningar vartill kommer att de skall vara försedda med säkringar, vilket kan kontrolleras av handläggaren med UV-ljus. Även s.k. familjeböcker kan normalt godtas.

Syriska handlingar anses - vilket framgår av det nu sagda - generellt tillförlitliga och i förekommande fall är problemet beträffande syrier i stället av annan art. Dessa har nämligen vid ankomsten till Sverige ej uppgett att de är syrier utan i stället för att få stanna - med av förklarliga skäl åtföljande problem i identitetshänseende - sagt att de kommer från Libanon.

Syrien är normalt ett villkorsland. Sedan en lång tid tillbaka meddelas dock inga villkorsbeslut eftersom det från Syrien meddelats att handläggningen av ansökningar om befrielse från syriskt medborgarskap har avbrutits.

3.4.7 Vietnam

År 1996 avgjorde Statens invandrarverk 450 ärenden avseende vietnamesiska medborgare som ville erhålla svenskt medborgarskap genom naturalisation. 267 ansökningar bifölls (härav 69 med villkor) medan 180 avslogs. I 156 av dessa 180 ärenden var oklar identitet orsaken till avslaget.

Att vietnameser relativt ofta har svårt att styrka sin identitet beror normalt på att de kommit hit som båtflyktingar och att de i samband med flykten antingen tappat eller lämnat i från sig sina handlingar.

I de fall det trots nämnda omständigheter finns handlingar att ta ställning till sker bedömningen efter följande riktlinjer. Vietnamesiska hemlandspass godtas under förutsättning att passhandlingen är utfärdad i behörig ordning samt att sökanden erhållit handlingen genom personlig inställelse hos vederbörlig myndighet. Vidare godtas normalt en viss typ av inplastat identitetskort som utfärdats i Vietnam före ankomsten till Sverige.

Även av Vietnams ambassad i Stockholm utfärdade identitetsintyg godtas i princip. En förutsättning för att dessa intyg - vilka föregås av viss utredning - skall godtas är dock att det i medborgarskapsärendet inte framkommer någon omständighet som tyder på att intyget utfärdats på ett ur identitetssynpunkt icke godtagbart sätt, t.ex. att sökanden erhållit handlingen på grundval av icke tillförlitlig handling eller utan att behöva inställa sig personligen.

Utöver de nämnda handlingarna förekommer i princip inte några godtagbara identitetsdokument från Vietnam.

Vietnam är egentligen ett villkorsland men på grund av att vietnameser ofta har flyktingstatus är befrielse från villkorskravet vanligt förekommande.

3.4.8 Okänd nationalitet (ursprung Mellanöstern)

År 1996 avgjorde Statens invandrarverk 316 ärenden avseende utlänningar tillhöriga rubricerade grupp som önskade erhålla svenskt medborgarskap genom naturalisation. 153 ansökningar bifölls medan 163 avslogs. I 147 av dessa 163 ärenden angav Statens invandrarverk oklar identitet som skäl för avslagsbeslutet.

De som klassificeras som personer med okänt medborgarskap utgörs i regel av personer, med antingen turkisk eller syrisk härstamning, som kommit till Libanon (eller fötts där av sådana föräldrar) men inte accepterats såsom tillhörande det libanesiska samhället. Gruppen kan vidare delas in i två kategorier; en som är registrerad och föremål för utredning samt en som icke är registrerad och vars personkrets vistas illegalt i Libanon. Personer i den senare kretsen är - av rädsla att

skickas tillbaka till sitt ursprungsland - regelmässigt förteguna om sitt rätta ursprung.

S.k. *laissez passer* godtas i vissa fall som bevis på identitet. Härför krävs att nationaliteten i handlingen angetts som "à l'étude" vilket innebär att utlänningen registrerat sig i Libanon och således är föremål för utredning. Vidare gäller att handlingen skall vara utfärdad i behörig ordning samt att sökanden skall ha erhållit den genom personlig inställelse hos vederbörlig myndighet.

Däremot godtas inte *laissez passer* med angiven nationalitet "non libanaise". Dessa handlingar ges till personer med okänd nationalitet som vistas i Libanon utan att vara registrerade men som kan visa att de har tillstånd att resa till något annat land. Orsaken till att denna typ av handling inte godtas är att identitetskontrollen vid utfärdandet är mycket bristfällig.

Permis de séjour, som utfärdas av libanesiska myndigheter, är en handling utvisande uppehållstillstånd för icke libaneser med okänd nationalitet (dock alltså i regel medborgare i antingen Turkiet eller Syrien). Denna typ av handling har - under förutsättning att den är utfärdad i behörig ordning samt att sökanden erhållit den genom personlig inställelse hos vederbörlig myndighet - godtagits av Utlänningsnämnden och Statens invandrarverk under en längre tid. Det skall dock framhållas att bedömningen av dessa handlingars äkthet präglas av stor försiktighet.

Utöver *laissez passer* med nationalitetsbeteckningen "à l'étude" förekommer i princip inte några ur identitetshänseende godtagbara handlingar för personer med okänt ursprung.

Av förklarliga skäl aktualiseras ej villkorskravet i fråga om utlänningar med okänd nationalitet.

3.4.9 Statslösa (i regel med palestinskt ursprung)

År 1996 meddelade Statens invandrarverk beslut i 474 ärenden avseende statslösa personer som önskade erhålla svenskt medborgarskap genom naturalisation. Det blev bifall i 310 ärenden och avslag i 164. I 100 av dessa 164 ärenden utgjorde oklar identitet grund för avslagsbeslutet.

Att statslösa - vars personkrets huvudsakligen utgörs av palestinska flyktingar - ofta har svårt att styrka sin identitet kan sägas ligga i sakens natur eftersom dessa människor inte omfattas av någon stats medborgarskapsbeskydd.

Bland handlingar som i princip godtas märks resedokument för palestinska flyktingar utfärdade i Libanon, Israel, Syrien eller Egypten om sökanden har varit bosatt en längre tid i det land som utfärdat handlingen. Som ytterligare förutsättningar för godtagande gäller att handlingen utfärdats i behörig ordning samt att sökanden erhållit

handlingen genom personlig inställelse hos den utfärdande myndigheten.

Vidare godtas i regel jordansk passhandling utfärdad för palestinier från Västbanken samt syriskt identitetskort under förutsättning att det är säkringsförsedd och har utfärdats före ankomsten till Sverige. Har handlingen utfärdats efter ankomsten till Sverige tillfrågas sökanden om hur utfärdandet har gått till.

Om sökanden uppvisar libanesiskt identitetskort för palestinsk flykting (blå handling) ges sökanden genom föreläggande möjlighet att i stället inkomma med libanesiskt resedokument.

Utöver de ovan nämnda dokumenten förekommer i princip inte några i medborgarskapsärenden godtagbara identitetshandlingar för statslösa.

Villkorskravet aktualiseras - i likhet med vad som gäller för personer med okänt ursprung - av naturliga skäl inte för statslösa.

3.5 Åberopande av nära anhörig

Att en person som ansöker om naturalisation saknar godtagbar identitetshandling behöver inte med nödvändighet betyda att vederbörande är utestängd från möjligheten att bli svensk medborgare. Som tidigare anförts är nämligen en konsekvens av den fria bevisvärderingen att det förekommer att en sökande anses ha styrkt sin identitet trots att han eller hon ej kunnat förete någon sådan handling. För att identiteten skall anses styrkt i dessa fall krävs emellertid alltid att det i ärendet - utöver uppvisade handlingar - föreligger ytterligare omständigheter som ger ett betydande stöd för den av sökanden uppgivna identiteten.

Det kan således i vissa fall räcka med att en sökande till styrkande av sin egen identitet åberopar en nära anhörigs uppgifter. Som regel gäller följande grundförutsättningar för att detta skall vara tillräckligt:

- a) att den anhörige har förvärvat svenskt medborgarskap och i samband därmed uppvisat godtagbar identitetshandling. Som ytterligare förutsättning gäller att handlingen är godtagbar även enligt den praxis som råder vid tidpunkten för beslutet i det ärende vari den anhöriges uppgifter åberopas.

- b) att den anhöriges relation till sökanden är antingen make/maka, syskon eller vuxet barn (dock har i enstaka fall godtagits även annan anhörig).

- c) att sökanden och den anhörige - såväl i medborgarskapsärendet som i tidigare tillståndsärenden - lämnat samstämmiga uppgifter i fråga om identitet, släktskap, familjeförhållanden, bakgrund m.m.

3.6 Födelseintyg, dopattester, vigselbevis m.fl. handlingar

En utgångspunkt vid bedömningen av de handlingar som ges in till styrkande av någons identitet är att de för att godtas skall vara tillförlitliga och utfärdade på ett ur identitetssynpunkt tillfredsställande sätt. Långt i från alla handlingar som ges in i samband med ansökningar om svenskt medborgarskap svarar emellertid upp mot vad som krävs i detta avseende. Det förekommer i naturalisationsärenden av förklarliga skäl ett mycket stort antal handlingar av varierande art och många av dem är inte utfärdade i det primära syftet att styrka en persons identitet, varför de inte heller godtas som bevis därpå. Exempel på sådana icke godtagbara handlingar är - utöver de i rubriken angivna - körkort, betygshandlingar, arbetsplatslegitimationer, studentlegitimationer samt legitimationer utfärdade av olika organisationer.

Det förekommer emellertid - även detta som en följd av den fria bevisvärderingen - att en eller flera var för sig otillräckliga handlingar sammantagna med övriga omständigheter anses utgöra tillräcklig bevisning avseende någons identitet. Så var t.ex. fallet i Utlänningsnämndens ärende 9312-0689 (beslut den 6 oktober 1994) vilket gällde en sydafrikansk man som hade vistats i Sverige i 30 år. Till styrkande av sin identitet föredde han två olika sydafrikanska betygshandlingar och ett "certificate of identity". Utlänningsnämnden konstaterade att hemlandets myndigheter vägrade att utfärda nya handlingar samt att det under den tid sökanden vistats i Sverige inte funnits anledning att ifrågasätta den uppgivna identiteten. Sammantaget ansågs de ingivna handlingarna tillsammans med övriga omständigheter kunna läggas till grund för att sätta tilltro till den av mannen uppgivna identiteten.

3.7 Hemvisttidens beräkning i fall av oklar identitet

En av de i 6 § medborgarskapslagen angivna grundförutsättningarna för naturalisation är att sökanden sedan fem år eller - i fråga om medborgare i annat nordiskt land - sedan två år har hemvist här i landet.

Huvudregeln är att sökanden i ett naturalisationsärende endast får tillgodoräkna sig den tid han eller hon vistats här med styrkt identitet. Om den vid ankomsten angivna identiteten sedermera styrks, räknas emellertid hemvisttiden från det sökanden ansökte om tillstånd att bosätta sig i Sverige.

Det förekommer ibland att en utlänning under vistelsen i Sverige lämnar nya uppgifter om sin identitet. I dessa fall får utlänningen i medborgarskapsärendet normalt räkna hemvisttid först från den dag den nya identiteten kan anses ha styrkts. Har sökanden fått främlingspass eller resedokument utfärdat i den nya identiteten - utan att denna då varit styrkt - räknas dock i regel, under förutsättning att den nya identiteten senare styrks, hemvisttiden redan från tidpunkten för anmälan av den nya identiteten till Statens invandrarverk.

En förutsättning för att det ovan sagda skall gälla är vidare att sökanden medvetet lämnat de oriktiga uppgifterna. Har han eller hon handlat i god tro - vilket i några ärenden ansetts vara fallet - kan bedömningen bli en annan. Så har t.ex. skett när sökanden vid ankomsten till Sverige fått sitt födelseår felaktigt antecknat på grund av misstag vid tolkningen.

4 Utlänningslagen (1989:529)

Vid den tidpunkt då det blivit dags för en utlänning att ansöka om svenskt medborgarskap har han eller hon - förutsatt att vederbörande inte är medborgare i något annat nordiskt land - i regel vistats minst fem år i Sverige, vilket också innebär att identitetsspörsmål aktualiserats långt före ingivandet av medborgarskapsansökan. Fram till erhållandet av svenskt medborgarskap styrs utlänningens inresa och vistelse i Sverige huvudsakligen av bestämmelserna i utlänningslagen (1989:529, UtlL) och det är därför på sin plats att här redovisa vissa av de bestämmelser i UtlL som på ett eller annat sätt berör identitetsfrågor. Redovisningen är anpassad efter vad som anses behövt i detta sammanhang och den gör således inte anspråk på att vara uttömmande.

Den s.k. generella utlänningskontrollen omfattar kontroll av utlänningars inresa, vistelse och arbete i Sverige. Ett effektivt upprätthållande av denna kontroll förutsätter att utlänningar som kommer hit eller vistas här kan legitimera sig. I konsekvens därmed föreskriver 1 kap. 2 § första stycket UtlL att en utlänning som reser in i eller vistas i Sverige skall ha *pass*. Från denna huvudregel gäller emellertid vissa undantag, bl.a. för den som är medborgare i annat nordiskt land och som kommer hit direkt från något av de nordiska länderna. Vidare är det så att ett identitetskort - som har utfärdats av en behörig myndighet i ett EES-land och som avser en medborgare i det utfärdande landet - gäller som pass vid utlänningens ankomst till Sverige och under den tid som utlänningen har rätt att vistas här.

Trots att det således i princip råder passkrav förhåller det sig i praktiken så att ett betydande antal utlänningar vid sin ankomst till Sverige saknar godtagbar passhandling. Mot bakgrund därav föreskrivs i 1 kap. 11 § utlänningsförordningen (1989:547, UtlF) att Statens invandrarverk - om en utlänning varken har eller kan få fram någon godtagbar passhandling - får utfärda *främlingspass* för honom eller henne. När det råder oklarhet om identiteten får i främlingspasset anges att identiteten inte är styrkt.

Såvitt avser flyktingar föreskrivs vidare i artikel 28 i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen) att den stat som tar emot en flykting också skall utfärda *resedokument* för denne. Enligt 1 kap. 10 § UtlF gäller ett av Statens

invandrarverk utfärdat sådant resedokument - liksom resedokument utfärdade i enlighet med konventionen den 28 september 1954 angående statslösa personers rättsliga ställning - som pass vid inresa och vistelse här. Även ett resedokument får förses med en anteckning om att innehavarens identitet inte är styrkt.

Uppehållstillstånd innebär tillstånd att resa in i och vistas i Sverige under viss tid (*tidsbegränsat uppehållstillstånd*) eller utan tidsbegränsning (*permanent uppehållstillstånd*). Av 1 kap. 4 § UtlL framgår att en utlänning - som inte är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge - som vistas i Sverige mer än tre månader skall ha uppehållstillstånd. Regeringen är bemyndigad att föreskriva dels andra undantag från kravet på uppehållstillstånd, dels krav på uppehållstillstånd redan efter en kortare vistelsetid i Sverige än tre månader.

Det finns beträffande ärenden om uppehållstillstånd - till skillnad från vad som är fallet i medborgarskapsärenden - inte något uttryckligt krav på att utlänningens identitet skall vara styrkt för att ett sådant skall beviljas. Utgångspunkten är emellertid att så skall vara fallet. När det gäller flyktingar och andra skyddsbehövande blir dock identitetsfrågan skjuten åt sidan eftersom dessa utlänningar har en i princip ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd i Sverige (jfr. 3 kap. 4 § UtlL). Likaså kan identitetsfrågan i vissa andra fall minska i betydelse på grund av humanitära skäl, t.ex. vid allvarlig sjukdom. I övriga situationer gäller dock att utlänningen skall kunna visa vem han eller hon är.

I de fall sökanden har för avsikt att bosätta sig i Sverige - och i övrigt uppfyller vad som krävs för att få uppehållstillstånd - utfärdas i regel ett permanent uppehållstillstånd redan från början. I sitt remissyttrande över betänkandet Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv (SOU 1995:75) argumenterade Statens invandrarverk för att tidsbegränsade uppehållstillstånd regelmässigt skall användas när sökanden inte kan styrka sin identitet. I den proposition som följde efter betänkandet - Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv, 1996/97:127 s. 127 - förklarade regeringen sig inte dela denna uppfattning. Enligt regeringen skulle en sådan ordning knappast bidra till att lösa de problem som det innebär att många asylsökande i dag inte tillförlitligen kan styrka sin identitet. Regeringen pekade även på att huvudregeln enligt 2 kap. 9 § UtlL är att uppehållstillståndet skall återkallas om det kommer fram att utlänningen i ärendet lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet.

I samma proposition (s. 220 f.) anförde regeringen bl.a. följande i fråga om identitetsproblematiken i ärenden om uppehållstillstånd:

"Det är naturligtvis väsentligt att myndigheterna i ett ärende om asyl eller familjesammanföring använder sig av de metoder och

kontakter som finns för att i ett tidigt skede klarlägga identiteten och övriga omständigheter i ärendet. När så är nödvändigt, får det accepteras att relativt betydande resurser måste sättas in. Samråd mellan olika myndigheter med erfarenhet av utlänningsfrågor kan i vissa fall vara ägnade att öka effektiviteten. Det kan konstateras, att det inom utlänningsmyndigheterna redan finns stor kompetens. Möjligheter att utveckla metoderna ytterligare bör emellertid användas. Erfarenhetsutbyte med andra länder och internationella organisationer kan därvid vara av värde.

I vissa fall kan klarlägganden ske genom metoder som ger relativt entydiga resultat. Det kan röra sig om att pröva ifall den sökande behärskar ett språk som talas i det uppgivna hemlandet, känner till omgivningen i den trakt han eller hon uppger sig härröra från eller har elementära kunskaper om ett politiskt parti som han eller hon skulle ha varit verksam i. I andra fall kan det emellertid vara svårbedömt om den sökande lämnar oriktiga uppgifter i avgörande avseenden. Ärenden om familjesammanföring är för vissa länder svårutredda, med t.ex. förekommande ogrundade myndighetsintyg om släktskap. Det kan finnas anledning att närmare studera vilka metoder andra mottagarländer använder i dessa fall.

Myndigheterna har i ett ärende om uppehållstillstånd enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer en undersökningsplikt. Det gäller såväl omständigheter som talar för att bevilja en ansökan som sådana som talar emot. Det ansvar myndigheterna har fråntar inte den sökande skyldigheten att lämna riktiga och fullständiga uppgifter om identiteten och andra väsentliga omständigheter."

Sådana tester - avseende språkkunskaper m.m. - som omnämns i propositionen förekommer i praktiken beträffande vissa länder som det ur asylsynpunkt är särskilt förmånligt att uppge sig komma från. Syftet med testerna är att komma till rätta med det förekommande missbruket att vissa utlänningar som kommer till Sverige falskeligen uppger sig komma från något land vars invånare normalt erhåller asyl här. I de fall misstanke om sådant missbruk föreligger, ställs frågor till utlänningen om det uppgivna hemlandet och det görs även en bandinspelning av när han eller hon talar det landets språk. Inspelningen skickas sedan vidare till Statens invandrarverks språkavdelning för analys; en analys som utöver själva språket även omfattar en bedömning av om den dialekt som talas är rimlig i förhållande till vilken trakt av landet sökanden uppger sig komma från.

Enligt det ovan nämnda lagrummet 2 kap. 9 § UtL - som tillkom år 1989 då riksdagen ville markera hur allvarligt man såg på det tilltagande bruket att göra sig av med identitetshandlingar - gäller att uppehållstillstånd skall återkallas om utlänningen har lämnat oriktiga

uppgifter om sin identitet. Återkallelse skall dock inte ske om det kan antas att den oriktiga uppgiften inte har inverkat på tillståndsbeslutet eller om andra särskilda skäl talar emot det. "Andra särskilda skäl" är tänkt att främst innefatta starka humanitära skäl.

I prop. 1996/97:25, s. 231, redogörs för tillämpningen av 2 kap. 9 § UtL:

"Regeringen och efter dess tillkomst år 1992 Utlänningsnämnden har i olika ärenden återkallat uppehållstillstånd som har grundats på oriktiga uppgifter om identiteten även när barn vistats flera år i Sverige och trots att vissa andra humanitära skäl förelegat. Återkallelse har också skett när oriktiga uppgifter lämnats av barn som kommit hit utan sina föräldrar. I de fall hänsynen till ett barn vägt över, har tyngdpunkten legat på följderna av att barnet vistats länge i Sverige, särskilt om barnet gått i skolan här. Utlänningsnämnden har sålunda i ett vägledande avgörande i juni 1996 funnit, att det visserligen var allmänt stötande mot allmän rättskänsla att ej återkalla en familjs tillstånd, men att barnen fått en mycket stark anknytning till Sverige genom främst skolgång här och att hänsynen till barnens bästa måste väga över (UN 95/12421)."

Normalt förs ingen statistik utvisande antalet uppehållstillstånd som återkallas på grund av oriktiga identitetsuppgifter. För år 1996 finns det emellertid sådana uppgifter tillgängliga på grund av att Statens invandrarverk då genomförde det s.k. återkallandeprojektet. Inom detta projekt - som bl.a. gick ut på att effektivisera handläggningen av återkallandenärenden - hanterades totalt 670 ärenden. 185 av dessa föranledde inte någon åtgärd medan Statens invandrarverk i 368 ärenden ändrade identitetsuppgifterna utan att återkalla uppehållstillstånden (vilket berodde på att särskilda skäl ansågs föreligga mot återkallelse). Återkallelse av uppehållstillstånden skedde i resterande 117 ärenden.

I anslutning till det nu sagda skall även omnämnas att regeringen i oktober 1997 till riksdagen överlämnat propositionen 1997/98:36 Återkallelse av uppehållstillstånd, i vilken föreslås bl.a. att - vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd skall återkallas - hänsyn skall tas till utlänningens anknytning till Sverige liksom till andra humanitära skäl. Särskild hänsyn skall därvid tas till utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt till vistelsetiden i Sverige. Har utlänningen vistats här med uppehållstillstånd mer än fyra år skall, enligt förslaget, återkallelse av tillståndet få ske endast om det finns synnerliga skäl. En närmare redogörelse för detta lagstiftningsärende lämnas på s. 60 ff.

Sett över de senaste åren kan man konstatera att det skett en skärpning vad avser kontrollen av identiteter i ärenden om uppe-

hållstillstånd, något som också avspeglar sig i UtlL:s innehåll. Ett exempel härpå är att Statens invandrarverk eller polismyndigheten sedan den 1 januari 1997 får fotografera en utlänning och - förutsatt att utlänningen fyllt 14 år - ta hans eller hennes fingeravtryck bl.a. om utlänningen ansöker om asyl i Sverige eller inte kan styrka sin identitet vid ankomsten hit (5 kap. 5 § UtlL). Skälen för införandet av denna bestämmelse motiverades i prop. 1996/97:25 s. 187 enligt följande:

"Att en person saknar handlingar som styrker de uppgifter han lämnar om sin person får inte medföra att uppgifterna enbart därför betraktas som osanna. Det kan finnas en rad skäl till att en person som flyr från sitt hemland inte alltid kan ha tillgång till identitetshandlingar. I många fall kan det snarast sägas ligga i flyktingskapets natur att fullständig dokumentation saknas. Under de två första månaderna av år 1995 saknade omkring 60 procent av de asylsökande pass och identitetshandlingar.

Samtidigt som det är viktigt att de utredningar som ligger till grund för prövningen av flyktingskap inte i onödan kompliceras är det av vikt att tillräcklig klarhet vinnas om sökandens identitet. Det förekommer i viss utsträckning missbruk av asylrätten. Ofta handlar det om att personer som vid en prövning befunnits inte ha tillräckligt starka skäl för att anses vara i behov av skydd söker på nytt i en ny identitet. Redan med tillämpning av gällande regler kan sådant missbruk konstateras. Förklaringen till att fallen uppdagas är att identiteten redan vid det första tillfället inte kunnat klarläggas. Fingeravtryck har därför tagits och registrerats. När en sådan person sedan sökt asyl ytterligare en gång och inte kunnat identifiera sig har fingeravtryck tagits på nytt. Vid kontroll med fingeravtrycksregistret har det då visat sig att denne person redan är registrerad. Under år 1995 upptäcktes närmare 500 fall av den här karaktären. Om fingeravtryck inte tagits vid det första tillfället hade det inte vid det andra tillfället framkommit att han redan sökt asyl. Genom att ta fingeravtryck på samtliga asylsökande ges således möjlighet att direkt uppdaga om någon lämnar in mer än en ansökan."

I detta sammanhang bör även omnämnas att Statens invandrarverk - utöver den egna kontrollen av fingeravtryck - beträffande vissa grupper av utlänningar genomför kontroller hos de registeransvariga i våra nordiska grannländer för att utröna om sökanden tidigare ansökt om uppehållstillstånd i något av de länderna och i så fall under vilken identitet. Inom EU pågår vidare arbete med att undersöka förutsättningarna för upprättandet av ett europeiskt system för utbyte av asylsökandes fingeravtryck.

Avslutningsvis skall nämnas att den som i ett ärende om uppehållstillstånd medvetet lämnar oriktig uppgift - eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse - kan dömas till straffansvar i enlighet med 10 kap. 2 § 3 p UtL. Påföljden är böter eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader.

5 Återkallelse av medborgarskap m.m.

5.1 Inledning

Eventuella lättnader i de beviskrav som för närvarande gäller i fråga om kravet på styrkt identitet måste självfallet utformas på sådant sätt att man i möjligaste mån undviker att skapa ett ökat utrymme för beslut om medborgarskap som vilar på falska identitetsuppgifter. Likväl bör man emellertid vara klarsynt över att ändrade regler i mildrande riktning öppnar nya möjligheter för personer som vill bli svenska medborgare men som samtidigt - av olika anledningar - är angelägna om att förtiga sin rätta identitet. Att helt gardera sig mot sådant missbruk låter sig knappast göras och det kan därför inte uteslutas att en ny ordning också kan komma att medföra en viss ökning av antalet medborgarskap, vilka meddelats i fel identitet.

Att någon beviljats medborgarskap genom att ljuga om sin identitet och att detta i medborgarskapshänseende förblir osanktionerat torde - även om det bara sker i ett litet antal fall - av många uppfattas som direkt stötande. Det kan därför mot bakgrund av det nu sagda finnas skäl att, parallellt med översynen av identitetsproblematiken, redovisa det nu gällande rättsläget i fråga om återkallelse av medborgarskap (s.k. expatriering) samt att även belysa vad som i några tidigare utrednings- och lagstiftningsärenden uttalats i frågan.

5.2 Nuvarande ordning

Att expatriering inte godkänns i svensk rätt framgår av grundlagsstadgandet i 2 kap. 7 § regeringsformen, som har följande lydelse:

"Ingen medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket.

Ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han samtidigt, efter uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst, blir medborgare i annan stat. Utan hinder härav får dock föreskrivas att barn under aderton år i fråga om sitt medborgarskap skall följa föräldrarna eller en av dem. Vidare får föreskrivas att, i enlighet med överenskommelse med annan stat, den som sedan födelsen är medborgare även

i den andra staten och är varaktigt bosatt där förlorar sitt svenska medborgarskap vid aderton års ålder eller senare."

Medborgarskapslagens bestämmelser om förlust av svenskt medborgarskap finns i 7, 7 a och 8 §§. Utformningen av dessa bestämmelser står i överensstämmelse med vad regeringsformen tillåter i fråga om avvikelser från huvudregeln att ingen svensk medborgare får berövas sitt medborgarskap.

Det skall i sammanhanget framhållas att folkrätten i sig inte uppställer några hinder mot att en person förlorar sitt medborgarskap genom expatriering och därigenom blir statslös. En annan sak är att möjligheten att genom expatriering försätta någon i statslöshet i viss mån inskränks av 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet. I konventionens artikel 8 föreskrivs således att en fördragsslutande stat, dvs. bl.a. Sverige, inte skall beröva en person medborgarskapet om personen därigenom skulle bli statslös. Genom en undantagsbestämmelse i samma artikel accepteras emellertid att medborgarskap berövas någon, även om detta leder till statslöshet, när medborgarskapet har erhållits genom osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande. Avslutningsvis föreskrivs i artikeln att en fördragsslutande stat inte skall utnyttja möjligheten att beröva någon medborgarskap annat än i överensstämmelse med lag, i vilken den som är föremål för den planerade åtgärden skall tillförsäkras rätt att bli hörd av domstol eller annat opartiskt organ.

Även 1997 års europeiska konvention om medborgarskap, vilken ännu inte trätt i kraft men som undertecknats av Sverige den 6 november 1997, innehåller bestämmelser om expatriering. Av konventionens artikel 7 framgår således bl.a. att återkallelse av medborgarskap tillåts leda till statslöshet endast om sökanden erhållit medborgarskapet genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller förtigande av relevanta omständigheter som rör sökanden.

Möjlighet att återkalla medborgarskap finns för närvarande i bl.a. Norge, Frankrike, Storbritannien, Tyskland och USA.

5.3 Förarbetena till 1950 års medborgarskapslag

Frågan om expatriering var föremål för överväganden i anslutning till tillkomsten av 1950 års lag. Ett förslag om fränkännande av medborgarskap fanns således med i ett så pass sent skede som i lagrådsremissen. Enligt förslaget skulle en naturaliserad medborgare kunna bli föremål för expatriering om han eller hon genom dom - som vunnit laga kraft - dömts till straffarbete eller till förvaring under minst två år eller internering i säkerhetsanstalt med tillämpning av 8, 9 eller 27

kap. i den dåvarande strafflagen (dessa kapitel avsåg i tur och ordning brott mot rikets säkerhet, högmålsbrott samt särskilda bestämmelser för krig, beredskapstillstånd m.m.). Beslut om expatriering skulle enligt förslaget fattas av Kungl. Maj:t.

Förslaget föranledde blandade reaktioner hos remissinstanserna. T.ex. ifrågasatte beskickningen i Oslo - under hänvisning till att expatriering i ett icke ringa antal fall skulle leda till statslöshet - vilket land som kunde tänkas vara villigt att ta emot en efter expatriering statslös person som skulle utvisas från Sverige.

Länsstyrelsen i Kronobergs län förklarade sig ha starka betänkligheter mot förslaget:

"Lika väl som vi måste räkna med och finna oss i att en eller annan, som av födsel är svensk medborgare, grovt förbryter sig mot vårt samhälle utan att vi därför kunna utesluta honom ur samhället, lika väl kan det svenska samhället bära, att en eller annan naturaliserad svensk medborgare, som svikit sina plikter mot samhället, även därefter får åtnjuta samhällets skydd. En grundlig undersökning av vederbörandes lojalitet före upptagandet till svensk medborgare är säkerligen av större värde än ett hot om återkallande av medborgarskapet vid grovt svikande av sina plikter mot samhället."

Biträdande kriminalpolisintendenten i Stockholm framhöll att det även borde övervägas att ge Kungl. Maj:t befogenhet att återkalla naturalisation, då utlänningen i ansökningsen om svenskt medborgarskap lämnat medvetet oriktiga uppgifter rörande något för naturalisationsärendet väsentligt förhållande.

Departementschefen förklarade i lagstiftningsärendet att han hade vissa betänkligheter mot förslaget om expatriering. Att det likväl fördes fram i lagrådsremissen motiverade departementschefen enligt följande (prop. 1950:217 s. 52):

"Till att börja med kan man icke bortse från att möjligheten till expatriering kan vara av värde i vissa hänseenden. Frånsett att det känslomässigt framstår som stötande att man ej skall kunna frångå den medborgarskapet som i handling grovt svikit det land som upptagit honom som sin medborgare kan framhållas följande. En expatriering av den som dömts för landsförrädisk eller liknande verksamhet innebär, såsom de delegerade påpekat, ett i viss mån ökat skydd för att han icke fortsätter sin skadliga verksamhet. Den som frångått det svenska medborgarskapet kan nämligen - i motsats till svenska medborgare - utvisas ur landet eller, om utvisning ej är möjlig, underkastas andra ingripanden enligt utlänningslagstiftningen. Det är vidare ej uteslutet att blotta risken för expatriering kan medverka till att hindra en naturaliserad från

att gå främmande makts ärenden. En starkt bidragande orsak till mitt ställningstagande har även varit, att de flesta demokratiska länder med krigserfarenheter ansett sig icke kunna undvara expatrieringsinstitutet."

Departementschefen uttalade vidare att han inte kunde förorda att lämnande av oriktiga uppgifter i samband med ansökan om naturalisation skulle kunna föranleda återkallelse av ett naturalisationsbeslut.

Lagrådet konstaterade i sitt yttrande inledningsvis att expatriering var ett i svensk rätt dittills okänt institut. Därefter fäste lagrådet uppmärksamheten på 33 § i dåvarande regeringsformen, i vilket stadgande bl.a. föreskrevs att de naturaliserade skulle njuta samma rättigheter och förmåner som infödda svenska medborgare med endast det undantaget att de inte skulle kunna bli statsrådsledamöter. Om naturaliserade i motsats till andra medborgare skulle kunna i den nu föreslagna ordningen förlora sitt medborgarskap, kunde det - alltså enligt lagrådet - med fog göras gällande att deras rättigheter och förmåner icke vore desamma som andra medborgares; ett införande av institutet expatriering i svensk rätt ansågs med hänsyn därtill förutsätta en grundlagsändring.

Lagrådets yttrande ledde till att förslaget om expatriering inte lades fram i propositionen. Departementschefen uttalade emellertid som sin mening att det inte borde vara uteslutet att sedermera till förnyat övervägande ta upp frågan huruvida institutet expatriering kan anses vara av sådant värde att det bör införlivas med svensk rätt.

5.4 Utvisningsutredningen

Utvisningsutredningen - vars direktiv antogs vid regeringssammanträde den 10 december 1992 - hade bl.a. att utreda de rättsliga förutsättningarna för återkallelse av svenskt medborgarskap som erhållits med hjälp av falska uppgifter. I utredningens uppdrag ingick vidare att bilda sig en uppfattning om fenomenet är vanligt förekommande samt att analysera huruvida ett naturalisationsbeslut som en person erhållit på basis av falska uppgifter kan anses vara en nullitet.

Utvisningsutredningen redovisade sina överväganden i den nu aktuella delen av uppdraget i slutbetänkandet *Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m.* (SOU 1994:33).

För att kunna besvara frågan om det är vanligt förekommande att svenskt medborgarskap erhålls på grundval av falska uppgifter var utredningen i kontakt med bl.a. medborgarskapsenheten vid Statens invandrarverk, Utlänningsnämnden, Rikspolisstyrelsens utlänningsrotel, Säkerhetspolisen och Riksskatteverket. Medborgarskapsenheten och Utlänningsnämnden uppgav därvid att endast ett fåtal fall var

kända för dem där det i efterhand visat sig att naturalisationsbeslutet vilat på falska grunder. Vid kontakterna med Säkerhetspolisen och Rikspolisstyrelsens utlänningsrotel framkom vidare att det varje år uppdragas ett litet antal fall - vilket ej närmare kunde specificeras - där svenskt medborgarskap erhållits på grundval av falska uppgifter.

Vad gällde frågan om nullitet uttalade utredningen - med särskilt betonande av de betydande rättsverkningar ett beslut om naturalisation har - att ett beslut om naturalisation som beviljats på grundval av falska uppgifter i allmänhet inte på den grunden kan anses vara en nullitet. Möjligen, sades vidare, skulle bedömningen kunna bli en annan om ett sådant beslut i själva verket avsåg en annan existerande person än den som sökt naturalisation eller om beslutet saknade reell betydelse.

I fråga om bedömningen av behovet och lämpligheten av expatriering ansåg Utvisningsutredningen att en utgångspunkt borde vara att alla medborgares - såväl naturaliserades som inföddas - likhet inför lagen är så värdefull att den inte utan synnerligen starkt vägande skäl bör ens undantagsvis kunna skjutas åt sidan. Likväl finns det - uttalade utredningen - onekligen flera skäl som klart talar för införande av en möjlighet till återkallelse av ett svenskt medborgarskap som har förvärvats på grundval av falska uppgifter, vilka haft avgörande betydelse för beslutet. Således instämde i den av Vårdskommissionen deklarerade uppfattningen att det är stötande att en person skall kunna bli medborgare i Sverige genom att använda sig av falska handlingar och bedrägliga uppgifter; än allvarligare är det om den falska identiteten tillkommit för att dölja ett kriminellt förflutet eller en terroristanknytning. Slutligen - vad avsåg skäl som talade för införandet av en möjlighet till expatriering - anfördes att det säkerligen allmänt uppfattas som djupt otillfredsställande att staten inte med verksamma medel i efterhand kan ingripa mot den som på ett illojalt och bedrägligt sätt har tillskansat sig en så långtgående och grundläggande rättighet som medborgarskap i landet.

Utredningen övergick därefter till att redovisa de skäl man ansåg tala emot att införa en möjlighet till expatriering. Inledningsvis framhölls att möjligheten att upphäva en naturalisation försätter de naturaliserade i särklass eftersom de till skillnad mot infödda medborgare under vissa förhållanden skulle kunna förlora sitt svenska medborgarskap och - sannolikt - i de flesta fall bli statslösa. Införande av ett återkallelseinstitut skulle med andra ord leda till två sorters svenskt medborgarskap; ett oåterkalleligt och ett med svagare rättsverkningar. Redan detta ansågs utgöra starka skäl mot en dylik ordning. Därtill kom enligt utredningen det faktum att ett beslut om naturalisation för den enskilde har långtgående rättsverkningar och att den statslöshet - som i flertalet fall skulle uppstå - medför avsevärda nackdelar både för den enskilde och för det land där han vistas. Ut-

redningen framhöll också att det på grund av olika former av verkställighetshinder i de flesta fall kan antas bli svårt att från Sverige avlägsna en person som expatrierats. I detta sammanhang påpekades de förmodade svårigheterna att förmå något annat land att ta emot en person som genom expatriering försatts i statslöshet; vederbörande torde knappast heller beviljas uppehållstillstånd av permanent karaktär och det skulle alltså komma att skapas en ny kategori av personer i landet, icke önskvärda men svåra att avlägsna och utanför den normala integrationsprocessen. Vidare förutskickades att en återkallelsemöjlighet skulle medföra åtskilliga familjerättsliga komplikationer, t.ex. för de barn som blivit svenska medborgare i samband med föräldrarnas naturalisation eller som härleder sitt svenska medborgarskap ur föräldrarnas förvärvade medborgarskap.

Avslutningsvis gjorde Utvisningsutredningen i denna del en hänvisning till de gamla vanfejdsstraffen, som innebar förlust av medborgerligt förtroende och medborgerliga rättigheter. Det framhölls att dessa straff - med vilka expatriering i någon mån skulle kunna anses jämställt - sedan länge var avskaffade. Dock pekades på den skillnaden i förhållande till expatrieringsinstitutet att vanfejdsstraffen inte var reserverade för någon viss grupp.

Utvisningsutredningen kom - vid en sammantagen bedömning av de ovan redovisade argumenten - till den slutsatsen att de betydande nackdelar som är förenade med införandet av en möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap väger så tungt att någon ändring av gällande ordning inte borde genomföras. Däremot ansåg utredningen att stora ansträngningar måste läggas ned på att förbättra det (då) rådande systemet för att därigenom i största möjliga utsträckning förhindra att svenskt medborgarskap förvärvas på felaktiga grunder och av personer som i själva verket inte är önskvärda som medborgare i landet. Mot bakgrund därav föreslogs att kontrollen av en utlänningsandel m.m. skulle göras mer omfattande än vad som hittills varit fallet - några konkreta förslag på hur identitetskontrollen skulle kunna göras effektivare framfördes dock ej.

5.5 Regeringens proposition 1994/95:179, m.m.

I rubricerade proposition - Ändringar i utlänningslagen (1989:529) - behandlades utöver vandelsvillkoret i medborgarskapsärenden bl.a. även Utvisningsutredningens ställningstagande i fråga om återkallelse av medborgarskap.

Inledningsvis konstaterades i propositionen att de flesta remissinstanserna anslutit sig till utredningens bedömning att någon möjlighet till återkallelse inte borde införas. Det fanns emellertid även undantag härifrån. Således anförde bl.a. Kammarrätten i Stockholm, Riks-

åklagaren och Rikspolisstyrelsen att en återkallelseregel skulle fylla en funktion även om den skulle komma att tillämpas i mycket begränsad omfattning. Rikspolisstyrelsen anförde vidare att det är stötande att en återkallelsemöjlighet saknas och detta i synnerhet om falska uppgifter lämnats för att dölja ett kriminellt förflutet.

Statens invandrarverk anförde i sitt remissvar att det "självkänt" är stötande att oriktiga uppgifter läggs till grund för ett beslut om medborgarskap och att förfarandet att lämna oriktiga uppgifter förblir osanktionerat - om än ansvar enligt brottsbalken för osant intygande kan komma i fråga. Statens invandrarverk uttalade vidare att en återkallelse av medborgarskapet kan tyckas vara den naturliga reaktionen i ett sådant fall, men framhöll samtidigt att det finns ett antal invändningar mot en sådan ordning; de rättsverkningar som är knutna till medborgarskapet är många och låter sig inte så enkelt annulleras om alls. Statens invandrarverk pekade därvid på de familjerättsliga komplikationer som kunde förväntas uppstå och förklarade att man - "om än med beklagande" - anslöt sig till utredarens ställningstagande att regler om expatriering inte borde införas.

Regeringen uttalade i propositionen att det i och för sig finns starka skäl - bl.a. den av Rikspolisstyrelsen anförda aspekten - som talar för att införa en möjlighet att återkalla svenskt medborgarskap. Regeringens överväganden mynnade emellertid ut i den motsatta slutsatsen, vilket motiverades enligt följande (s. 56 f.):

"Det finns dock samtidigt tungt vägande skäl som talar emot att införa en återkallelsemöjlighet. En sådan möjlighet skulle bl.a. innebära att det skulle komma att finnas två sorters svenskt medborgarskap, ett oåterkalleligt för den som blivit svensk medborgare vid födseln och ett som kan återkallas för den som förvärvat medborgarskapet genom naturalisation.

En person som berövats sitt svenska medborgarskap skulle vidare i de flesta fall bli statslös. Huvudprincipen är nämligen att den som naturaliseras måste avsäga sig sitt tidigare medborgarskap om han eller hon inte förlorar det automatiskt. Det är sannolikt att den som berövas det svenska medborgarskapet inte heller kan få tillbaka det tidigare. Avsikten med att återkalla medborgarskapet är givetvis att det skall bli möjligt att avlägsna vederbörande från landet. Det torde dock inte vara möjligt för den som blivit statslös. Även i andra fall torde det inte sällan föreligga verkställighetshinder, exempelvis om det rör sig om en person som skulle riskera tortyr eller dödsstraff vid en verkställighet. Följden skulle således bli att det skulle komma att finnas ett antal personer här i landet som blivit statslösa eller av andra skäl inte kan avlägsnas härifrån. Det är självfallet otillfredsställande med en grupp som i princip inte har rätt att vistas

i Sverige men som på grund av verkställighetsproblem ändå måste tillåtas bli kvar här, åtminstone för tillfället. Det blir exempelvis tveksamt vilka rättigheter och skyldigheter som dessa personer skall ha här i landet.

Som bl.a. Statens invandrarverk påpekat skulle en återkallelse av svenskt medborgarskap också kunna leda till familjerättsliga komplikationer exempelvis när barn blivit svenska medborgare i samband med att en förälder naturaliserades.

Vid en vägning av skälen för och emot en möjlighet att återkalla ett beslut om naturalisation finner regeringen att övervägande skäl talar emot att införa en sådan möjlighet. För att i möjligaste mån undvika att svenskt medborgarskap beviljas på grundval av falska uppgifter anser regeringen, i likhet med utredningen, att det är av största vikt att beslut om medborgarskap föregås av en noggrann utredning om sökandens identitet ochandel."

Den nu redovisade propositionen behandlades av Socialförsäkringsutskottet i betänkandet (1994/95:16) *Ändringar i utlänningslagen*. Utskottet - som förklarade sig dela regeringens uppfattning i fråga om expatriering - anförde vidare (s. 27 f.) att det vid såväl beviljande av uppehållstillstånd som vid naturalisation är av väsentlig betydelse att sökandens identitet tillförlitligen kan styrkas och att detta gör sig gällande med särskild styrka vid ansökan om medborgarskap eftersom ett sådant inte kan återkallas. Utskottet framhöll också särskilt att det är av största vikt att beslut om uppehållstillstånd och medborgarskap föregås av en noggrann utredning om sökandens identitet.

5.6 Återkallelse av uppehållstillstånd

Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU) - vars direktiv antogs vid regeringsammansammanträde den 30 januari 1997 - avgav i maj 1997 delbetänkandet *Återkallelse av uppehållstillstånd* (SOU 1997:67), som bl.a. behandlar frågan om återkallelse av uppehållstillstånd på grund av att utläningen lämnat oriktiga uppgifter. Problematiken härvidlag är i högsta grad likartad den som gör sig gällande vid överväganden kring återkallelse av medborgarskap och här skall därför lämnas en sammanfattning av NIPU:s förslag i nu aktuell del.

I 2 kap. 9 § Util - i den nu gällande lydelsen - föreskrivs att visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd skall återkallas om utläningen har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet. Återkallelse skall dock inte ske om det kan antas att den oriktiga uppgiften inte har inverkat på tillståndsbeslutet eller om andra särskilda skäl talar emot det. Av 2 kap. 10 § Util framgår vidare att återkallelse även får ske

om utlänningsmedvetet har lämnat andra oriktiga uppgifter än om sin identitet eller medvetet har förtigit omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet. Återkallelse får dessutom ske om det finns andra särskilda skäl, i fråga om uppehållstillstånd dock endast om utlänningsmedvetet ännu inte har rest in i Sverige.

Beträffande identitetsproblematiken uttalar NIPU att en självklar och viktig utgångspunkt är att asylsökandes identitet i så stor utsträckning som möjligt skall klarläggas innan uppehållstillstånd beviljas. Innan tillstånd beviljas - sägs det vidare - måste därför resurser satsas på att så noggrant som möjligt utreda identiteten.

NIPU fastslår att det liksom i dag måste finnas möjligheter att återkalla ett tillstånd om det framkommer att utlänningsmedvetet förlorat sin identitet. Enligt NIPU:s uppfattning ger emellertid den nuvarande regleringen inte tillräcklig ledning för tillämpningen och dessutom lämnas utrymme för en alltför snäv tolkning. Därför föreslås att det i utlänningslagen skall föras in en bestämmelse om att - vid bedömning av om ett uppehållstillstånd bör återkallas - hänsyn skall tas till utlänningsmedvetets anknytning till det svenska samhället och till om andra starka humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Särskild hänsyn skall därvid tas till utlänningsmedvetets levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt till hur länge utlänningsmedvetet vistats i Sverige. Vidare skall den ändring som gjordes i UtlL den 1 januari 1997 - och som innebär att barnets bästa särskilt skall beaktas - också gälla vid återkallelse av uppehållstillstånd.

NIPU föreslår också att - om en utlänningsmedvetet har vistats här med uppehållstillstånd mer än fem år - återkallelse av tillståndet skall få ske endast om det finns synnerliga skäl. Mot detta förslag har NIPU:s ledamöter från fp, kd, mp och v reserverat sig såvitt avser tidsgränsen. Reservanterna menar att denna i stället bör sättas till tre år.

Som huvudskäl för införande av femårsgränsen anför NIPU - utöver att likartade bestämmelser finns beträffande utvisning p.g.a. brott - att det av humanitära skäl är viktigt att en utlänningsmedvetet efter en längre tids bosättning i Sverige i normalfallet kan känna trygghet här och inte behöver vara orolig för att inte längre få stanna kvar. Förslaget sägs också kunna tänkas bidra till att några efter en tid vågar träda fram under sin rätta identitet.

Som exempel på synnerliga skäl - och då alltså ett uppehållstillstånd skall kunna återkallas trots att mer än fem år har förflutit - anger NIPU när en utlänningsmedvetet visserligen haft uppehållstillstånd och varit folkbokförd här men i realiteten vistats i något annat land under långa perioder och därför inte fått någon närmare anknytning hit. Synnerliga skäl anges vidare kunna föreligga när en utlänningsmedvetet har uppehållstillstånd också i något annat land och verkställighet kan ske till det landet.

Ytterligare ett förslag som läggs fram är att samma regler skall gälla för återkallelse av uppehållstillstånd oavsett om de oriktiga uppgifter som utlänningen lämnat har avsett identiteten eller någon annan omständighet.

I NIPU:s uppdrag har även ingått att utreda om behov finns av ändring av de regler som rör möjligheten att meddela tidsbegränsade uppehållstillstånd när sökanden inte kan styrka sin identitet. NIPU:s ställningstagande i denna del är att nuvarande regler ger tillräckligt utrymme för att i sådana fall bevilja tidsbegränsat uppehållstillstånd och någon lagändring på denna punkt föreslås därför inte.

NIPU:s förslag i ovan redovisade delar har remissbehandlats och regeringen har även i oktober 1997 lämnat en proposition i ämnet, 1997/98:36, till riksdagen. Förslagen i propositionen överensstämmer i huvudsak med NIPU:s. En viktig skillnad är dock att tidsgränsen - efter vilken det skall krävas synnerliga skäl för återkallelse av ett uppehållstillstånd - har ändrats från fem till fyra år. Behandlingen av förslaget i riksdagen kommer att äga rum efter detta betänkandes tryckning.

6 Andra länders lagstiftning och praxis på området

Kommittén har inhämtat uppgifter om vad som i vissa andra länder - de nordiska och ytterligare några europeiska - gäller i fråga om kravet på styrkt identitet m.m. I det följande ges en sammanfattande redovisning av förhållandena i de länder som varit föremål för kommitténs undersökning.

6.1 Norden

6.1.1 Danmark

Utgångspunkten är att en utlänning för att erhålla uppehållstillstånd i Danmark skall kunna förete antingen pass eller annan reselegitimation. Saknar utlänningen sådana dokument kan emellertid utlänningsmyndigheten, om den på grund av omständigheterna i ärendet anser det vara befogat att göra ett undantag från huvudregeln, i stället kräva att utlänningen skall förete någon annan form av dokumentation, t.ex. födelseattest.

Beträffande vissa grupper av nationaliteter gäller dock mer generellt att det inte ställs krav på att pass eller reselegitimation skall kunna företes. Detta gäller framför allt personer som kommer från länder, vilka saknar en central myndighet och därmed även behörig utfärdare av pass och liknande handlingar. I dessa fall fastställs identiteten på annat sätt. Såvitt avser t.ex. somaliska medborgare har det vuxit fram en praxis som innebär att de uppgifter som sökanden lämnar om sin identitet godtas i ärendet om uppehållstillstånd under förutsättning att det utifrån omständigheterna i det enskilda ärendet saknas anledning att betvivla uppgifternas riktighet. Visar det sig emellertid i efterhand att sökanden har uppgett oriktig identitet, kan uppehållstillståndet återkallas.

I Danmark har det beträffande vissa nationaliteter förekommit problem med oriktiga identitetsuppgifter i s.k. anhörigärenden. I dessa fall har syftet med de oriktiga uppgifterna varit att under åberopande av familjesammanföring få uppehållstillstånd i Danmark. För att komma till rätta med problemet låter myndigheterna i stor omfattning,

dock ej i samtliga fall, utföra DNA-undersökningar och åldersundersökningar för att fastställa sökandens ålder samt huruvida den påstådda släktrrelationen verkligen föreligger.

Den identitet - som vid utlänningens ankomst till Danmark fastställs av utlänningsmyndigheten och som inrapporteras till det danska folkbokföringsregistret - läggs till grund även för beslutet om naturalisation.

Det finns inte någon lag som generellt möjliggör återkallelse av medborgarskap utan en sådan åtgärd skulle kräva särskild lagstiftning, något som såvitt känt hittills aldrig varit aktuellt.

Medborgarskap, som erhållits genom s.k. förklaring, betraktas som en nullitet och därmed verkningslöst om förklaringen är avgiven på grundval av falska upplysningar, t.ex. om sökandens identitet. Ett beslut om naturalisation kan däremot inte anses vara en nullitet.

6.1.2 Finland

Kravet på styrkt identitet framgår inte uttryckligen av den finska medborgarskapslagen. I praktiken har det emellertid ändå varit en förutsättning att sökandens identitet är styrkt innan ansökan har föredragits för presidenten.

Liksom i Sverige anses identiteten vara styrkt när sökanden kan uppvisa ett hemlandspass i original eller en fotoförsedd identitetshandling utfärdad av behörig myndighet i hemlandet. Identiteten kan emellertid också anses vara styrkt genom vissa andra handlingar, t.ex. födelsebevis i original och dylikt.

Det förekommer naturligtvis även att sökanden saknar handlingar som är godtagbara i identitetshänseende. I sådana fall gäller att medborgarskap likväl kan beviljas under förutsättning att utlänningen i fråga har vidhållit samma identitetsuppgifter under hela vistelsetiden i Finland och det inte heller i övrigt har uppkommit någon tvekan om hans eller hennes identitet.

Ännu har det inte i någon större utsträckning förekommit fall där sökandens identitet varit oklar, något som sannolikt beror på invandringens hittillsvarande struktur. Däremot förväntar man sig att medborgarskap under de närmaste åren i ökad omfattning kommer att sökas av personer vilkas identitet inte kan styrkas. Detta hänger samman med att det under början av 1990-talet kom större mängder asylsökande till Finland, bl.a. från Somalia.

Det är enligt finsk rätt inte möjligt att återkalla ett medborgarskap. I det begränsade antal fall då det framkommit att medborgarskap beviljats på grundval av oriktig identitet har personerna i fråga - i enlighet med 13 § i den finska medborgarskapslagen - hos presidenten ansökt om s.k. förklaring. I förekommande fall har presidenten därvid fastställt att sökanden är finsk medborgare.

Avslutningsvis framhålls att det även i Finland bereds en reform av medborgarskapslagen. I arbetet härmed kommer man att ta ställning till om kravet på styrkt identitet bör skrivas in i lagen.

6.1.3 Norge

Den norska medborgarskapslagen innehåller inte något uttryckligt krav på styrkt identitet. Huvudregeln är dock att sökanden i ett medborgarskapsärende skall kunna uppvisa antingen pass, födelseattest eller dopattest. Finns det inte några sådana dokument har myndigheterna i stället möjlighet att göra en helhetsbedömning av identitetsfrågan varvid lämnade uppgifter vägs mot övriga omständigheter i ärendet och mot myndigheternas länderkunskap. Saknas det därvid skäl att ifrågasätta den i uppehållstillståndet angivna identiteten, läggs denna till grund för beslutet i medborgarskapsärendet. Bedömningen kan emellertid även utmyнна i att identiteten anses som så tveksam att medborgarskap inte bör beviljas.

Såvitt avser ärenden om uppehållstillstånd gäller - bortsett från asylfallen - att en utlänning får avslag på sin ansökan, och därmed avvisas, om det finns grundad anledning att ifrågasätta den uppgivna identiteten. Det finns vidare möjlighet att återkalla uppehållstillstånd som har meddelats i oriktig identitet.

Den norska medborgarskapslagen innehåller inte någon bestämmelse som möjliggör återkallelse av medborgarskap. Däremot kan en sådan åtgärd vidtas - vilket också skett i några fall - med stöd av 35 § förvaltningslagen, som ger förvaltningsmyndigheter en möjlighet att under vissa förutsättningar ompröva sitt eget eller underordnat organs beslut. Med stöd av detta lagrum kan ett medborgarskap återkallas om t.ex. sökanden mot bättre vetande lämnat oriktiga upplysningar eller förtigigt omständigheter av väsentlig betydelse.

Vid överväganden av om ett medborgarskap skall återkallas görs regelmässigt en helhetsvärdering av omständigheterna i det enskilda ärendet. Även det faktum att utlänningen i fråga genom återkallelsen skulle bli statslös - och därmed sannolikt omöjlig att utvisa - vägs in i denna bedömning. Återkallas emellertid medborgarskapet i ett sådant fall så måste utlänningen ansöka om nytt uppehållstillstånd i Norge. Huruvida myndigheterna därvid beviljar ett tidsbegränsat eller permanent sådant beror på prognosen för att ett utvisningsbeslut skall kunna verkställas i ett senare skede. Sedan personen i fråga beviljats uppehållstillstånd, åtnjuter han eller hon samma rättigheter som andra statslösa personer med uppehållstillstånd i Norge.

Om den som återkallelsebeslutet berör har barn så finns det inte något hinder mot att beslutet även omfattar dessa under förutsättning att de härleder sina norska medborgarskap från föräldern i fråga. Huruvida så även sker i det konkreta fallet beror på utfallet av den

helhetsbedömning som görs. Att det finns barn med i bilden är för övrigt en omständighet av betydelse även då det gäller frågan om föräldrarnas medborgarskap skall återkallas.

Beslut om återkallelse av norskt medborgarskap fattas av den myndighet som beviljat medborgarskapet eller av överinstansen. Det finns inte någon bortre tidsgräns för när ett medborgarskap kan återkallas. Tidsaspekten vägs dock in vid bedömningen av om återkallelse skall ske.

6.1.4 Island

På Island avgörs identitetsfrågorna i samband med beviljandet av uppehålls- och arbetstillstånd och i det efterföljande medborgarskapsärendet sker därför inte någon särskild prövning av sökandens identitet.

Huvudregeln är att uppehållstillstånd endast beviljas om utlänningen har godtagbara identitetshandlingar. Det krävs dock inte att flyktingar skall kunna styrka sin identitet. Vidare förekommer det i sällsynta fall att även andra personer än flyktingar beviljas uppehållstillstånd på humanitära grunder trots att identiteten inte är styrkt.

Bortsett från nämnda undantagsfall gäller att oklarheter beträffande identiteten leder till avslag på ansökan om uppehållstillstånd och därmed avvisning. Om det i efterhand uppdagas att en utlänning i ett ärende om uppehållstillstånd ljugit om sin identitet, återkallas uppehållstillståndet och utlänningen utvisas.

Det finns inte någon lag som generellt möjliggör återkallelse av medborgarskap utan en sådan åtgärd skulle kräva särskild lagstiftning, något som hittills aldrig varit aktuellt.

6.2 Övriga Europa

6.2.1 Frankrike

En utlänning som ansöker om uppehållstillstånd i Frankrike måste normalt kunna styrka sin identitet genom uppvisande av pass. I de fall utlänningen vid ansökningstillfället saknar pass, krävs som regel att han eller hon kontaktar sin hemlandsambassad för att försöka få ett sådant utfärdat.

Beträffande flyktingar och statslösa tillämpas vid behov dock en annan ordning. I dessa fall fastställer OFPRA (det franska ämbetet för skydd åt flyktingar och statslösa) identitet och civilstatus avseende sökanden. Fastställandet grundar sig på befintliga handlingar - t.ex. resehandlingar samt eventuella handlingar rörande civilstatus och identitet - samt på vad som inhämtas om utlänningens bakgrund,

familjeförhållanden m.m. För detta ändamål måste utlänningen besvara ett frågeformulär och dessutom svara på frågor från en tjänsteman. Den identitet och civilstatus som blir resultatet av denna procedur ligger till grund för såväl beslutet om uppehållstillstånd som - i förekommande fall - beslutet om naturalisation.

I övrigt gäller att en utlänning måste inneha ett uppehållstillstånd och normalt även en identitetshandling för att komma i fråga för franskt medborgarskap. Sökanden måste i princip dessutom ha sin bostad, sin huvudsakliga yrkesverksamhet och sina familjeband i Frankrike. Sammantaget gör detta att utlänningens identitet, utom i mycket sällsynta fall, är väl dokumenterad vid tidpunkten för ansökan om medborgarskap. Detta är en av anledningarna till att det i Frankrike inte uppstår några större problem med utlänningars identiteter i samband med ansökningar om medborgarskap. Ytterligare ett skäl härtill är - uppger man - att de franska myndigheterna i detta avseende ej alltid ställer lika höga krav som man gör i Sverige. Således godtar de franska myndigheterna t.ex. i vissa fall födelseintyg.

Det finns enligt fransk rätt möjlighet att återkalla medborgarskap. Så kan inledningsvis ske om myndigheterna vid beviljandet av ett medborgarskap saknat kännedom om att de legala och nödvändiga villkoren för naturalisation inte varit uppfyllda; det kan t.ex. röra sig om att myndigheterna vid sitt beslut varit omedvetna om en fällande dom i brottmål eller om att sökandens uppehållstillstånd inte förlängts. Medborgarskapet kan i dessa fall återkallas sedan ett år förflutit från beslutets tillkännagivande i "Journal officiel". En förutsättning för återkallelse är vidare att den franska regeringsrätten förordar att så skall ske.

Ett franskt medborgarskap kan dessutom återkallas om det erhållits genom att sökanden i ärendet agerat bedrägligt eller lämnat oriktiga uppgifter. I dessa fall gäller att återkallelse ej får ske senare än två år efter upptäckten av oegentligheterna. Bevisbördan för att sökanden agerat bedrägligt eller ljugit ligger på myndigheterna och vidare är det även i dessa situationer en tillkommande förutsättning att regeringsrätten uttalar sig för att återkallelse skall ske. Skäl som talar emot återkallelse kan vara att den som berörs härav vistats lång tid i Frankrike.

Vid återkallelse av franskt medborgarskap i någon av de situationer som hittills beskrivits anses den - som berörs av beslutet - aldrig ha blivit fransk medborgare. Detsamma gäller de barn som härleder sitt franska medborgarskap från honom eller henne.

Det har under de senaste åren inte förekommit något fall där medborgarskapet återkallats på grund av oriktiga uppgifter om identitet eller civilstatus. På övriga ovan angivna grunder skedde däremot återkallelse i sammanlagt 51 fall under år 1996.

Gemensamt för de återkallellesituationer som nu beskrivits är att de endast kan avse medborgarskap som erhållits genom naturalisation. Oavsett hur en utlänning erhållit franskt medborgarskap - alltså även genom t.ex. anmälan - kan emellertid återkallelse ske om personen i fråga gör sig skyldig till spioneri, brott mot rikets säkerhet eller döms för något annat brott till fängelse i minst fem år. Återkallelse på dessa grunder får ske endast om den åberopade gärningen begåtts inom tio år från gärningsmannens förvärv av franskt medborgarskap. Antalet återkallade franska medborgarskap på grund av brottslighet uppgick år 1994 till två, år 1995 till ett och år 1996 till ett.

Vid återkallelse av medborgarskap på grund av brottslighet påverkas inte medborgarskapet för eventuella barn till den som är föremål för beslutet. Blir den sistnämnde genom beslutet statslös - och måste tillåtas bli kvar i Frankrike - åtnjuter han eller hon samma rättigheter som övriga statslösa i landet.

6.2.2 Nederländerna

Nederländerna - med drygt 15 miljoner invånare - har en förhållandevis omfattande invandring. År 1996 erhöll mer än 82 000 utlänningar nederländskt medborgarskap och dominerande grupper bland dessa var turkar och marockaner.

Ansökningar om medborgarskap utreds av de kommunala myndigheterna, vilka efter färdigställd utredning skickar ärendena vidare till immigrations- och naturalisationsenheten vid justitiedepartementet. Det är justitieministern som fattar det slutliga beslutet och alla beslut kan överklagas.

Det är väsentligt att det inte råder någon tvekan om identiteten beträffande den som ansöker om uppehållstillstånd eller medborgarskap. Fastställandet av identiteten grundar sig i ärendet om uppehållstillstånd företrädesvis på sökandens födelsecertifikat och pass (eller identitetshandling). I det följande medborgarskapsärendet används dessutom uppgifterna i uppehållstillståndet och i folkbokföringsregistret, vilket för övrigt kan samköras med polisregistret i utlänningens hemland.

För att andra typer av utländska dokument (födelsecertifikat, äktenskapsbevis etc.) skall beaktas, måste de vara vidimerade av den behöriga utländska myndigheten och av den nederländska beskickningen i det aktuella landet.

För erhållande av uppehållstillstånd i Nederländerna krävs i princip uppvisande av födelsecertifikat samt nationellt resedokument eller hemlandspass. Från kravet på nationellt resedokument/hemlandspass undantas emellertid i allmänhet flyktingar samt personer som visserligen inte uppfyller alla villkor för att klassificeras som flyktingar, men som ligger så nära flyktingstatus att de får uppehållstillstånd

på humanitära grunder. Ytterligare undantag kan förekomma beroende på omständigheterna i det enskilda ärendet.

Det händer förhållandevis ofta att en utlänning inte kan visa upp ett födelsecertifikat. Detta gäller framför allt flyktingar och personer som kommer från länder utan fungerande statlig administration. Under förutsättning att vederbörande är bosatt i Nederländerna finns det i dessa fall möjlighet att av domstol få ett dokument utfärdat, vilket i ärenden om uppehållstillstånd godtas som ersättning för födelsecertifikat. Vidare kan en typ av certifikat utfärdas efter det att sökanden avgett en försäkran under ed inför en notarius publicus eller en domare.

För att skäl hänförliga till identiteten skall leda till avslag på en ansökan om uppehållstillstånd krävs att det råder starka tvivel beträffande den av sökanden uppgivna identiteten. Konsekvensen blir i så fall att sökanden inte får resa in i eller vistas i Nederländerna. Ett uppehållstillstånd kan vidare återkallas om det i efterhand visar sig att utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet. I ett sådant fall riskerar utlänningen även utvisning.

Det finns i nederländsk lag inte någon formellt inskriven rätt att återkalla ett medborgarskap. Likväl har justitieministern under de senaste åren återkallat sammanlagt 3-4 medborgarskap sedan det uppdagats att personerna i fråga lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet. Återkallelsebesluten vilade på den grundläggande juridiska principen att en ansökan skall basera sig på korrekt information. I ett av fallen prövades för övrigt beslutet av domstol, som därvid godkände återkallelsen.

Inom justitiedepartementet pågår för närvarande arbete med ett lagförslag som - om det genomförs - innebär att möjligheten att återkalla ett medborgarskap skrivs in i den nederländska medborgarskapslagen. Enligt förslaget skall ett medborgarskap kunna återkallas om sökanden i ärendet använt sig av förfalskningar, lämnat falsk information, förtigit relevanta omständigheter eller på annat sätt agerat bedrägligt. Återkallelsen får ske senast tolv år efter beviljandet av medborgarskapet och beslutet får retroaktiv verkan på sådant sätt att den som avses med beslutet aldrig anses ha förvärvat nederländskt medborgarskap. Vidare skall minderåriga barn - som erhållit sina nederländska medborgarskap i samband med den aktuella föräldrarnas naturalisation - omfattas av återkallelsen. Beslut om återkallelse skall alltid kunna överklagas.

Det faktum att det - sedan en person genom återkallelse av medborgarskapet försatts i statslöshet - i princip är omöjligt att verkställa ett beslut om utvisning påverkar i sig inte återkallelsebeslutet. Däremot kan själva försättandet i statslöshet påverka beslutet eftersom det är en ledande princip inom medborgarskapsrätten att statslöshet i möjligaste mån skall undvikas. I de fall situationen trots allt inträffar är vederbö-

rande i princip, efter att ha gett in en ny ansökan om uppehållstillstånd, berättigad att stanna kvar i Nederländerna. Personens rättigheter blir då de samma som övriga statslösa i landet åtnjuter.

6.2.3 Schweiz

Utgångspunkten är att en utlänning som ansöker om uppehållstillstånd i Schweiz måste kunna styrka sin identitet med antingen pass eller något annat tillförlitligt identitetsdokument. För flyktingar - och för andra personer beträffande vilka man inte rimligen kan kräva att de skall kunna förete en identitetshandling från hemlandet - finns det emellertid en möjlighet att hos det schweiziska flyktingämbetet erhålla ett dokument (pass eller identitetsdokument för främlingar), vilket berättigar innehavaren att ansöka om uppehållstillstånd. Förutsättningen för att ett sådant dokument skall utfärdas är att den skriftliga redogörelse som utlänningen lämnar bedöms som trovärdig. Visar det sig i efterhand att utlänningen lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet, kan uppehållstillståndet återkallas.

Vad som sagts i föregående stycke om identitetsfrågor vid ansökan om uppehållstillstånd är tillämpligt även vid ansökan om schweiziskt medborgarskap. Således godtas ett av flyktingämbetet utfärdat pass eller identitetsdokument för främlingar även i medborgarskapsärendet. Detta är regler som ej framgår direkt av lagtexten utan som vuxit fram i praxis.

I Schweiz uppstår det inte några problem med personers identitet vid ansökan om medborgarskap. Skillnaden härvidlag i förhållande till Sverige antar man bero på att de schweiziska myndigheterna godtar de identitetshandlingar som utfärdats av flyktingämbetet.

Det är enligt schweizisk lag möjligt att återkalla ett medborgarskap som erhållits genom att sökanden lämnat oriktiga uppgifter eller förtigt relevanta omständigheter. Någon återkallelse på grund av oriktiga identitetsuppgifter har dock hittills aldrig skett. Däremot sker återkallelse på andra grunder i omkring fem-tio fall per år.

Den omständigheten att en person genom ett beslut om återkallelse skulle bli statslös måste tas i beaktande vid bedömningen av om återkallelse över huvud taget skall ske. Det kan i sammanhanget konstateras att det hittills aldrig inträffat att en person genom återkallelse av medborgarskapet försatts i statslöshet. Skulle det emellertid inträffa får förmodas att vederbörande tillerkänns samma rättigheter som andra statslösa, vilka vistas i Schweiz med uppehållstillstånd.

Även de barn, som härleder sina schweiziska medborgarskap från den som är föremål för återkallelsebeslutet, kan omfattas av beslutet. Huruvida så skall ske avgörs från fall till fall.

Beslut om återkallelse kan meddelas senast fem år efter naturalisationen och det är de myndigheter som beviljar medborgarskap som också beslutar om återkallelse. Ett beslut om återkallelse kan alltid överklagas till federal domstol.

6.2.4 Storbritannien

En utlänning som vill resa in i eller vistas i Storbritannien måste normalt kunna visa upp ett giltigt pass eller ett identitetskort, utfärdat av behörig myndighet i hemlandet. Det förekommer dock i undantagsfall att även annan dokumentation, t.ex. födelsecertifikat, godtas. Kan utlänningen varken identifiera sig med pass eller identitetskort - och det inte heller är fråga om något undantagsfall - riskerar han eller hon avslag på sin ansökan. Likaså kan avslag bli följderna om det framkommer att utlänningen i ärendet lämnat oriktiga uppgifter eller förtigt relevanta omständigheter. I sammanhanget skall dock framhållas att - vad gäller kontrollen av utlänningars identitet vid inresan till Storbritannien - tjänstemännen ofta har få andra alternativ än att godta en persons uppgifter om vem han eller hon är.

Vid asylansökningar tas regelmässigt fingeravtryck så att fall av upprepade ansökningar kan upptäckas direkt. Tagande av fingeravtryck säkerställer vidare att flyktingdirektoratet har att göra med samma person under hela den tid som bedömningen av asylärendet pågår och även senare.

I Storbritannien har man inte några påtagliga problem med identitetsfrågor i medborgarskapsärenden och det finns inte heller i lagtexten något krav på att den som ansöker om brittiskt medborgarskap skall kunna styrka sin identitet. Dock skall en sökande för de brittiska myndigheterna visa att han eller hon uppfyller lämplighetskraven för naturalisation och i anledning därav ombeds vederbörande normalt att inkomma med dokument - i regel pass, äktenskapsbevis och födelse- eller adoptionscertifikat - vilka blir föremål för en granskning. Denna går bl.a. ut på att fastställa om dokumenten är äkta och om de i handlingarna angivna uppgifterna om sökanden är enhetliga. På så sätt kan dokumenten även sägas bidra till fastställande av identiteten. Avsaknaden av godtagbara handlingar resulterar normalt i avslag på ansökan om medborgarskap; avslagsbesluten grundar sig i dessa fall dock snarare på oförmågan att styrka lämpligheten för naturalisation än på att identiteten är oklar.

Återkallelse av brittiskt medborgarskap kan ske bl.a. om en person vid erhållandet av medborgarskapet agerat bedrägligt, lämnat oriktiga uppgifter eller förtigt väsentliga omständigheter. En förutsättning för expatriering är vidare att en sådan åtgärd i det enskilda fallet anses "befrämja statens bästa".

En person kvarstår som brittisk medborgare till den dag beslutet om expatriering fattas. Detta får till följd bl.a. att det brittiska medborgarskapet för eventuella barn till den som berörs av beslutet - och som fötts före dagen för beslutet - inte påverkas.

Den omständigheten - att en person genom återkallelse av medborgarskap blir statslös - påverkar normalt inte i sig beslutet om expatriering när detta grundar sig på att personen i fråga agerat bedrägligt eller lämnat osanna uppgifter. En annan sak är att förutsättningarna för utvisning av personen i fråga kan vara en relevant omständighet vid överväganden kring om medborgarskapet alls skall återkallas. I de fall återkallelse av medborgarskap leder till statslöshet, och utvisning ej kan verkställas, erhåller personen samma förmåner som andra statslösa personer vilka vistas i Storbritannien.

I fall av bedrägligt förfarande, oriktiga uppgifter eller förtigande av väsentliga omständigheter finns det ingen tidsgräns för återkallelse av medborgarskap. Den enda tidsgräns som finns i detta sammanhang är hänförlig till när återkallelsen sker på grund av brottslighet.

Återkallelse av medborgarskap är mycket sällsynt och det kan noteras att inte någon brittisk medborgare har varit föremål för en sådan åtgärd sedan år 1973.

Ett beslut om brittiskt medborgarskap kan vidare förklaras vara en nullitet - och därmed ogiltigt - om det i efterhand visar sig att det avser en annan person än den som åberopar det. Principen härvidlag är att "Mr X" inte kan åberopa ett naturalisationsbeslut som rätteligen varit avsett för "Mr Y". En person, som blir föremål för ett nullitetsbeslut, anses aldrig ha innehaft brittiskt medborgarskap. Detsamma gäller de barn som härleder sitt brittiska medborgarskap från den som berörs av beslutet.

6.3 Sammanfattning

Även internationellt styrs identitetsfrågor i medborgarskapsärenden i mycket hög utsträckning av praxis. Härtill kommer att identitetsproblematiken är mycket komplex och sammantaget leder det sagda till att det är förenat med svårigheter att få en tydlig bild av hur man hanterar dessa frågor i andra länder. Det är därför också svårt att utifrån det redovisade materialet dra några mer exakta slutsatser.

Så mycket kan emellertid konstateras att inte något av de tillfrågade länderna har gett uttryck för några påtagliga problem såvitt avser identitetsfrågor i medborgarskapsammanhang. Härvidlag råder således en klar skillnad i förhållande till Sverige, vilken i huvudsak förefaller bero på att övriga länder - i de fall då identiteten ej kan styrkas - är mer benägna att i medborgarskapsärendet godta den i uppehållstillståndet angivna identiteten och att något absolut krav på styrkt

identitet således inte upprätthålls. Till viss del kan denna skillnad sannolikt förklaras av att flera av de tillfrågade länderna i motsats till Sverige har en rättsordning som gör det möjligt att återkalla ett medborgarskap som beviljats på grundval av oriktiga identitetsuppgifter. Alla de andra länderna har emellertid inte en sådan möjlighet och vidare kan konstateras att återkallelse på grund av oriktiga identitetsuppgifter - i de länder där så är möjligt - är en mycket sällsynt åtgärd. Slutsatsen måste därför bli att Sverige i ett europeiskt perspektiv upprätthåller en förhållandevis sträng praxis vad gäller styrkt identitet i dessa sammanhang.

Förslag till lag om ändring av 1 § i lagen om utövande av yrkesverksamhet i utlandet

1 §. I lagen om utövande av yrkesverksamhet i utlandet (1994:100) ska 1 § utgå och ersättas med följande lydelse:

1 §. Utövande av yrkesverksamhet i utlandet innebär utövande av yrkesverksamhet i utlandet som innebär att yrkesverksamheten utövas i utlandet och som innebär att yrkesverksamheten utövas i utlandet och som innebär att yrkesverksamheten utövas i utlandet.

7 Statens invandrarverks förslag

Som framgått av den tidigare redovisningen har Statens invandrarverk under de senaste åren kunnat notera en kraftig ökning av antalet ansökningar om svenskt medborgarskap som lämnas utan bifall på grund av att sökandens identitet är oklar. Denna utveckling har naturligtvis också medfört att man inom verket fört diskussioner om vad som skulle kunna göras för att komma till rätta med problemet.

Statens invandrarverks synpunkter på identitetsproblematiken redovisas i en skrivelse som inkom till regeringen den 25 oktober 1996. I skrivelsen redogörs inledningsvis för vad som i praxis gäller beträffande kravet på styrkt identitet vid ansökan om svenskt medborgarskap. Därefter anförs följande i fråga om Statens invandrarverks överväganden:

"Inom Invandrarverket har diskuterats möjligheten att, under förutsättning att en sökande har lång hemvisttid i Sverige, ta upp denne till svensk medborgare trots att identiteten inte är styrkt. Det kan anses som orimligt att alla personer, som inte kan styrka sin identitet, för all framtid skall vara utestängda från naturalisation. Det finns personer som flytt från sitt hemland utan identitetshandlingar av något slag och som även saknar möjlighet att senare få fram sådana handlingar. En längre kvalifikationstid skulle ge större möjligheter för den enskilde att få fram identitetshandlingar eller på annat sätt styrka sin identitet. Möjligheterna att bedöma trovärdigheten beträffande den uppgivna identiteten, i den mån den inte kan styrkas, borde också öka med längre vistelsetid. Om personen efter denna längre hemvisttid bedöms som trovärdig såvitt avser de uppgifter han lämnat om sin identitet och påståenden om att han saknar möjlighet att styrka densamma, skulle det inte vara uteslutet med naturalisation i vart fall för den som är bedömd som flykting. Samma sak kan gälla den som kommer från ett land som saknar en fungerande statsapparat.

Motsatsvis skulle gälla att naturalisation förvägrades en sökande även om han vistats lång tid i Sverige, om han under sin vistelse här lämnat olika uppgifter om sin identitet eller trovärdigheten på annat sätt kunnat ifrågasättas. Det kan anses rimligt att påstå att ju längre tid sökanden vistats i Sverige desto större betydelse får hans

härvarande identitet i förhållande till en eventuellt annan identitet i hemlandet. Hur lång tids vistelse som skall krävas för att erhålla svenskt medborgarskap utan att identiteten är styrkt får bedömas i varje enskilt fall. Vistelsetiden bör dock vara väsentligt längre än fem år. En vistelsetid på cirka tio år kan vara en rimlig tidsgräns.

Möjligheten att få bli svensk medborgare är av stor betydelse för en invandrars integration i det svenska samhället. Ett svenskt medborgarskap är oftast det sista steget i integrationskedjan. Det är därför angeläget att finna en lösning för de personer som utan egen förskyllan inte kan få fram de handlingar som krävs för ett svenskt medborgarskap. Invandrarverket anser därför att en lösning utifrån en längre "kvalifikationstid" bör utredas."

Den nu redovisade skrivelsen upprättades i oktober 1996. Statens invandrarverk gav emellertid uttryck för i allt väsentligt identiska tankegångar redan år 1990 i samband med att yttrande avgavs till regeringen i ett överklagat ärende. I det följande regeringsbeslutet, daterat den 6 juni 1991, gjordes vissa uttalanden i fråga om identitetsproblematiken:

"Som invandrarverket framhåller i sitt yttrande är det främst trovärdighetsspörsmål av olika slag som kan utgöra ett hinder mot att acceptera en naturalisationsansökan även efter det att en längre tid har förflutit från det utlänningskom till Sverige och därefter ansökt om svenskt medborgarskap. Det kan gälla dokumentförstörelse, skilda uppgifter om identiteten etc. Enligt regeringens mening är det emellertid vanskligt - även för det fall sådana trovärdighetsaspekter inte föreligger i ett ärende - att efter en viss tid acceptera ett påstående om en viss identitet utan godtagbara bevis.

Regeringen delar dock invandrarverkets uppfattning att det inte är rimligt att alla personer, som inte kan styrka sin identitet, för all framtid skall vara utestängda från svenskt medborgarskap. Detta spörsmål bör emellertid inte lösas genom att uppställa en i fråga om identiteten villkorlös tidsgräns. En sådan regel skulle lätt kunna missbrukas på olika sätt och leda till att berörda utlänningar avstår från att försöka styrka sin identitet.

Enligt regeringens uppfattning borde det - även om utlänningskom inte förmår att på sedvanligt sätt styrka sin identitet - i vissa fall kunna accepteras att utlänningskom ändå tas upp till svensk medborgare. Det borde i första hand vara fråga om personer som bedömts vara flyktingar och som typiskt sett inte haft eller har några möjligheter att skaffa skriftliga dokument. I ett sådant sammanhang borde också längden på vistelsetiden kunna tillmätas stor betydelse vid bedömningen.

En förändring av detta slag kan emellertid knappast ses som en naturlig praxisutveckling. Det är fråga om en principiell förändring av väsentlig art och det kan på goda grunder ifrågasättas om det inte även i detta fall krävs en lagreglering.

I sammanhanget kan inte heller bortses från att ändringar av nu diskuterat slag skapar ett ökat utrymme för medborgarskap grundade på falsk identitet."

Under hänvisning till det nu redovisade anförde regeringen avslutningsvis att det "för närvarande" (alltså i detta sammanhang 1991) inte borde vidtas några förändringar i det aktuella hänseendet.

8 Synpunkter från några invandrarorganisationer

Kommittén har berett Sveriges större invandrarorganisationer tillfälle att inkomma med synpunkter rörande kravet på styrkt identitet. Nedan följer en sammanfattning av de svar som inkommit i anledning härav. Vidare redovisas synpunkter från Syrianska socialdemokratiska föreningen i Linköping, vilken förening yttrat sig utan anmodan.

Irakiska riksförbundet i Sverige: Invandrarna utgör inte någon homogen grupp utan varje ny människa som kommer till Sverige har sina egna anledningar och sin egen bakgrund. Detta kräver att den beslutande myndigheten tar hänsyn till de föreliggande säromständigheterna i varje enskilt fall. En ansökan om medborgarskap skall med andra ord inte avslås på grund av obevisade misstankar eller med hänvisning till tidigare fall av undantagskaraktär.

- Oavsett kompetensen hos den beslutande myndigheten kvarstår det faktum att sökanden vet mer än myndigheten om sitt hemland och förhållandena där. Mot denna bakgrund bör det vara ett krav att myndigheten anlitar biträde av någon kompetent och trovärdig person, som kan ge vägledande information och råd vid utredning av svåra eller oklara fall. Bäst lämpade för denna roll är personer som är verksamma inom de olika riksförbunden för invandrare. Ett annat tänkbart alternativ är att det vid vederbörande departement finns personer med tillräcklig sakkunskap beträffande olika länder.

- En ny medborgarskapslag bör ge större uppmärksamhet åt undantagsfallen, dvs. människor som bor i Sverige legalt men som ej kan uppfylla de krav - t.ex. i fråga om styrkt identitet - som gäller för att bli svensk medborgare. Det bör vara möjligt för Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden att överlämna dessa ärenden till en annan myndighet eller till en auktoritet (t.ex. en minister) som ges befogenheter att utifrån sin övertygelse bevilja svenskt medborgarskap.

Somaliska riksförbundet i Sverige: Statens invandrarverks förslag till lösning (se s. 75 f.) är inte tillräckligt långtgående. För att komma till rätta med det problem, som många somalier har då det gäller styrkande av identitet i medborgarskapsärenden, föreslås i stället följande:

- Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden bör, med ändring av nuvarande praxis, godta de handlingar som somaliska medborgare

i förekommande fall kan visa upp - körkort, vigselbevis, examensbevis, yrkeslegitimationer m.m.

- En kommitté - bestående av äldre somalier samt representanter för Statens invandrarverk, Utlänningsnämnden m.fl. - kan tillsättas för att pröva identitetsfrågor. De somaliska representanterna kan därvid bidra till avgörandet av identitetsfrågor genom sin kunskap om somaliernas gemensamma ursprung, språk och kultur samt om de för Somalia typiska klansystemen och släktförhållandena. Av stor betydelse för bedömningen av identitetsfrågan är även att de somaliska representanterna kan bidra med kunskap om det område i Somalia som sökanden kommer från.

- Ytterligare alternativ är att identitetsfrågan prövas av domstol eller att Somaliska riksförbundet förmedlar kontakten med två svenska medborgare (av somaliskt ursprung) vilka kan vittna om sökandens identitet.

Grekiska ungdomsförbundet: De problem som hänger samman med kravet på styrkt identitet bör lösas på det sätt Statens invandrarverk föreslagit.

Syrianska socialdemokratiska föreningen i Linköping: Det förekommer att en person - som vid ankomsten till Sverige lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet - i ett senare skede rättar uppgifterna och i samband därmed också erhåller ett nytt permanent uppehållstillstånd. Utlänningen bör i ett sådant fall erhålla svenskt medborgarskap tre år efter utfärdandet av det nya permanenta uppehållstillståndet. Om så inte blir fallet - utan femårsgränsen alltså skall gälla - bör man åtminstone tillse att inte barnen drabbas av föräldrarnas misstag. Barnen bör således i dessa fall inte få vidkännas någon fördröjd väntan på svenskt medborgarskap.

- Statslösa personer saknar helt möjlighet att skaffa fram ett pass. För att personer tillhöriga denna kategori skall kunna erhålla svenskt medborgarskap bör det därför vara tillräckligt med uppvisande av någon form av dokument från hemlandet.

9 Överväganden och förslag

Kommitténs huvuduppgift i nu aktuell del är att överväga och föreslå ändringar för att komma till rätta med problemet att vissa invandrare inte har möjlighet att uppfylla det krav på styrkt identitet som gäller vid ansökan om svenskt medborgarskap. Problemet dök upp mot slutet av 1980-talet och det har haft sin nuvarande ungefärliga omfattning alltsedan år 1993. Oklar identitet är - som framgått av den tidigare redogörelsen - numera den utan jämförelse vanligaste avslagsgrunden i ärenden om naturalisation.

9.1 Skälen för en ändrad ordning

För närvarande gäller att det vid naturalisationstillfället inte skall råda någon tvekan beträffande sökandens identitet. Denna ståndpunkt har sin grund bl.a. i att det - åtminstone i förstone - kan förefalla självklart att ett land skall ha full visshet om identiteten hos de personer som landet tar upp till sina medborgare. Det är vidare så att kunskap om sökandens identitet utgör en grundläggande förutsättning för att de myndigheter som fattar beslut i medborgarskapsärendet skall kunna göra en fullgod kontroll av övriga naturalisationsvillkor, såsom t.ex. ålder och vandel. Andra skäl som talar för upprätthållande av kravet är dels den inom förvaltningsrätten erkända principen att sökandens identitet i s.k. tillståndsärenden skall vara känd, dels grundlagsstadgandet i 2 kap. 7 § regeringsformen vilket omöjliggör återkallelse av ett svenskt medborgarskap även i de fall då medborgarskapet har meddelats på grundval av en medvetet uppgiven oriktig identitet. Av betydelse för det beviskrav som nu upprätthålls är vidare att ett beslut om naturalisation som vilar på falska identitetsuppgifter i princip inte på den grunden kan anses vara en nullitet (verkningslöst).

Sammantaget leder det nu sagda till att det i medborgarskaps-hänseende inte finns någon sanktion mot den som ljuger om sin identitet och därigenom upptas till svensk medborgare. Vad som kan komma i fråga är i stället ansvar för osant intygande i enlighet med 15 kap. 11 § brottsbalken. Sådana åtal riktade mot personer som ljugit om sin identitet i medborgarskapssammanhang torde emellertid vara

mycket ovanliga och inte heller vid fällande dom påverkas medborgarskapet i sig.

Mot de skäl som således talar för upprätthållandet av kravet på styrkt identitet står det faktum att detta villkor under senare år har fått till följd att vissa grupper av invandrare, ofta utan egen skuld, i princip är utestängda från möjligheten att få svenskt medborgarskap oavsett hur länge de har haft hemvist i Sverige. Avsaknaden av svenskt medborgarskap - och därmed även svenskt pass - innebär att dessa människor går miste om vissa till medborgarskapet exklusivt knutna rättigheter och förmåner. Således har de inte någon ovillkorlig rätt att resa in i och vistas i Sverige. De saknar vidare rösträtt vid val till riksdagen och till EU-parlamentet, det senare eftersom personer tillhöriga de nu aktuella grupperna aldrig heller är medborgare i något annat EU-land. Ytterligare viktiga konsekvenser är att de saknar skydd mot att bli utvisade från Sverige och de står inte heller under Sveriges beskydd vid ett eventuellt ingrepp mot dem under vistelse i ett annat land. I sammanhanget bör också framhållas att dessa människor, vilket dock snarast är att betrakta som en indirekt följd av att de saknar svenskt medborgarskap, inte sällan ställs inför problem då de önskar besöka något annat land.

Att avsaknaden av skydd mot utvisning - liksom frånvaron av svenskt beskydd vid vistelse utomlands - upplevs som mycket bekymmersam för människor som tvingats fly från sina hemländer behöver inte närmare utvecklas. Likaså kan konstateras att inskränkningar i det politiska inflytandet och i rörelsefriheten är förhållanden som dessa människor i många fall fått nog av och som kanske till och med varit bidragande orsaker till deras flykt hit.

Utöver avsaknaden av nämnda rättigheter och förmåner medför hindret mot svenskt medborgarskap för många en påfrestande känsla av utanförskap eller med andra ord en känsla av att inte fullt ut vara accepterad som en del av Sverige och svenskarna. Många människor upplever upptagandet till medborgare i det nya landet som den definitiva bekräftelsen på en lyckosamt genomförd integration och medborgarskapet är därför viktigt för känslan av tillhörighet till det nya samhället.

De nu redovisade konsekvenserna - vilka är av mycket grundläggande och ingripande art - drabbar inte bara den minoritet av utlänningar som medvetet lämnar oriktiga identitetsuppgifter utan dessvärre drabbas i lika stor utsträckning de människor som är helt utan egen skuld till att de ej kan styrka sin identitet. Såvitt avser den sistnämnda gruppen är de nuvarande konsekvenserna enligt kommitténs uppfattning inte rimliga och det är därför mycket angeläget att finna en lösning som möjliggör även för personer tillhöriga denna grupp att under vissa förutsättningar erhålla svenskt medborgarskap.

Att införa en sådan möjlighet är viktigt inte enbart för de människor som berörs utan även för Sverige. Avslag på en ansökan om medborgarskap får nämligen normalt inte till följd att personen i fråga flyttar från Sverige utan i stället bor han eller hon - med den rätt som följer av det permanenta uppehållstillståndet - kvar här. De ovan redovisade nackdelarna blir därmed till förfång inte endast för den enskilde utan även för det svenska samhället i stort eftersom det generellt får antas vara så att lojaliteten mot det svenska samhället är större hos en person som accepterats som dess medborgare än hos en som visserligen bott här länge men som likväl fått avslag på sin ansökan om medborgarskap. Likaså kan man utgå från att det politiska intresset - och därmed det demokratiska engagemanget - är större hos människor som anförtrotts rösträtt till riksdagen än hos dem som inte har en sådan rätt.

Ytterligare ett skäl för att införa en ändrad ordning är att Sverige då närmar sig den syn på identitetsfrågor i naturalisationsärenden som förefaller dominera i övriga Europa. Av de svar som inkommit i anledning av kommitténs undersökning om förhållandena i andra länder måste nämligen den slutsatsen dras att Sverige i ett europeiskt perspektiv upprätthåller en förhållandevis sträng praxis vad gäller styrkt identitet i dessa sammanhang. Detta får anses gälla även med beaktande av att flera av de tillfrågade länderna till skillnad från Sverige har en rättsordning som gör det möjligt att återkalla ett medborgarskap som beviljats på grundval av oriktiga identitetsuppgifter.

I arbetet med att finna en lösning på problemet har kommittén att beakta den utgångspunkt som anges i direktiven, nämligen att den grundläggande principen om styrkt identitet även fortsättningsvis måste ligga fast. Detta utesluter alltför drastiska lättnader i de beviskrav som för närvarande uppställs i praxis. T.ex. är en lösning som innebär att man uppställer en i fråga om identiteten villkorlös tidsgräns inte tänkbar.

9.2 Något om informationen till utlänningar i ärenden om uppehållstillstånd

Upprätthållandet av den generella utlänningskontrollen - vilken omfattar kontroll av utlänningars inresa, vistelse och arbete i Sverige - innebär att identitetsfrågor aktualiseras långt före den tidpunkt då det blivit dags för en utlänning att ansöka om svenskt medborgarskap. Då en sådan ansökan ges in har utlänningen normalt, förutsatt att han eller hon inte är medborgare i något av våra nordiska grannländer, vistats

i Sverige i minst fem år och helst bör naturligtvis identitetsfrågan då vara klarlagd sedan länge.

Följdriktigt är det också utgångspunkten i ärenden om uppehållstillstånd att utlänningens identitet skall vara styrkt för att ett sådant skall beviljas. När det gäller flyktingar och andra skyddsbehövande, vilka grupper har en i princip ovillkorlig rätt till uppehållstillstånd i Sverige, minskar emellertid identitetsfrågan i betydelse. Likaså kan humanitära skäl i vissa andra fall medföra en minskad fokusering på identitetsfrågan. Dessa omständigheter - sammantagna med det faktum att många utlänningar numera anländer till Sverige utan identitetshandlingar eller med bristfälliga sådana - har medfört att ett betydande antal utlänningar med icke styrkt identitet varje år beviljas uppehållstillstånd i Sverige. Det finns inte heller några omständigheter som tyder på att problemet under de närmaste åren skulle minska i omfattning.

Oklara identiteter är således ett problem som kommer att bestå och kommittén vill därför understryka betydelsen av att en utlänning, som kommer till Sverige, redan i ett tidigt skede erhåller information om vilka konsekvenser oriktiga identitetsuppgifter kan leda till och vilket ansvar utlänningen har därvidlag. Utöver att upplysas om sitt straffansvar - vilket redan i dag sker - bör således utlänningen redan i tillståndsärendet regelmässigt få information dels om att ett uppehållstillstånd kan återkallas om det blir klarlagt att tillståndet meddelats på grundval av oriktiga identitetsuppgifter, dels om gällande praxis i fråga om identitetsprövningen i medborgarskapsärenden. Risker är annars att dessa upplysningar, när de till slut kommer, blir en mycket obehaglig överraskning för sökanden som ju då hunnit acklimatisera sig i det svenska samhället och som kanske hela tiden levt i tron att beviljandet av uppehållstillstånd även innebar att identitetsfrågan en gång för alla var avklarad.

Information av det nu angivna slaget kan dessutom bidra till att en utlänning avhåller sig från att lämna oriktiga uppgifter i tillståndsärendet samt att han eller hon - tämligen omgående efter sin ankomst till Sverige - påbörjar ansträngningarna med att få fram handlingar av betydelse för fastställande av identiteten.

9.3 Skälen för kommitténs förslag

Kommittén föreslår att det vid ansökan om svenskt medborgarskap skall vara möjligt att erhålla dispens från kravet på styrkt identitet.

För en utlänning som inte kan styrka sin identitet bör det således vara tillräckligt att utlänningen - med beaktande av samtliga i ärendet föreliggande omständigheter - bedöms som trovärdig såvitt avser lämnade uppgifter om identiteten och om att han eller hon saknar möjlighet att styrka densamma. Vid dispens från kravet på styrkt identitet bör som villkor för svenskt medborgarskap vidare gälla att utlänningen i fråga har hemvist i Sverige sedan minst åtta år.

Dispensmöjligheten bör kunna tillämpas beträffande utlänningar som är utan egen skuld till att de inte kan styrka sin identitet. Den bör inte vara förbehållen vissa grupper. Avsikten är dock i första hand att lösa de problem som uppstår genom att flyktingar och personer från länder utan fungerande statlig förvaltning generellt har svårt att få fram handlingar som styrker identiteten.

9.3.1 Inledning

I kommitténs direktiv anges att Statens invandrarverks förslag till lösning av identitetsproblematiken - vilket redovisats på s. 75 f. - skall övervägas och analyseras, men att även andra lösningar skall kunna komma i fråga. Med beaktande härav för kommittén i de följande avsnitten en diskussion kring för- och nackdelar med olika alternativa lösningar på problemet. Det rör sig i huvudsak om olika varianter och preciseringar av Statens invandrarverks förslag men även i viss mån om förslag med helt andra utgångspunkter.

9.3.2 Valet av modell för att komma till rätta med problemet

En möjlighet till undantag från det nuvarande kravet på styrkt identitet innebär att godtagbar pass- eller identitetshandling inte längre kommer att vara en i princip nödvändig förutsättning för erhållande av svenskt medborgarskap genom naturalisation. Som emellertid tidigare framhållits framgår av kommitténs direktiv att principen om styrkt identitet även fortsättningsvis skall ligga fast och det gäller därför att finna en lösning som svarar mot denna givna förutsättning. Så är t.ex. inte fallet med en metod som innebär att samtliga utlänningar - oavsett omständigheterna i identitetshänseende - efter en mycket lång tids vistelse här beviljas medborgarskap under förutsättning att de uppfyller vad som krävs i fråga om ålder och vandel. Den i direktiven angivna

förutsättningen utesluter vidare en lösning som innebär att Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden vid fastställandet av identiteten skulle sänka beviskraven och därmed godta fler typer av handlingar - t.ex. dopcertifikat, födelsebevis och körkort - än vad som är fallet i dag. Dessa typer av handlingar, och en mängd andra sorters handlingar som förekommer i naturalisationsärenden, är nämligen inte utfärdade i det primära syftet att styrka en persons identitet. De är därför inte heller ur identitetssynpunkt tillförlitliga i sådan grad att ett godtagande av dem skulle innebära att principen om styrkt identitet upprätthölls.

Ett tänkbart alternativ är att, vid bedömningen av om en uppgiven identitet skall godtas, fästa avgörande vikt vid trovärdigheten i de uppgifter som utlänningen lämnar. Denna metod, förordad av bl.a. Statens invandrarverk, skulle innebära att naturalisation i vissa fall beviljas om sökanden bedöms som trovärdig såvitt avser de uppgifter han eller hon lämnat om sin identitet och om att det saknas möjlighet att styrka densamma.

Ett annat förslag som ibland förs fram i debatten är att man i medborgarskapsärenden bör låta företrädare för vissa etablerade invandrarorganisationer intyga sina medlemmars identitet. Mot en sådan lösning finns det emellertid enligt kommittén vissa principiella betänkligheter eftersom invandrarorganisationerna normalt har till främsta syfte att tillvarata sina medlemmars intressen. De är således i regel rena intresseorganisationer och kommittén har svårt att se att de - i denna sin egenskap - är lämpade att ges en många gånger helt avgörande roll i samband med att deras medlemmar ansöker om svenskt medborgarskap. Risken för jävlika situationer är uppenbar.

En annan fråga som inställer sig är hur företrädarna - om de inte känner den aktuella personen redan från tiden i hemlandet - med säkerhet skall kunna intyga medlemmens rätta identitet. Förutsatt att de inte känner varandra från hemlandet har företrädarna rimligen att utgå från de uppgifter sökanden lämnar samt de handlingar som denne uppvisar. Detta skulle med andra ord innebära att företrädarnas underlag vid identitetsbedömningen i regel är identiskt med det beslutsunderlag som Statens invandrarverk eller Utlänningsnämnden har tillgång till vid sin prövning. Vid sådant förhållande vore bevisvärdet av intygandet - även med beaktande av att organisationernas representanter naturligtvis har en viss fördel genom sina kunskaper om hemlandet och det språk som talas där - av förklarliga skäl mycket lågt.

Sammanfattningsvis avvisar kommittén en lösning som skulle innebära att invandrarorganisationerna ges en i princip avgörande roll i frågan huruvida en identitet är styrkt.

Ej heller kan kommittén ställa sig bakom de förslag som innebär att avgörandet av identitetsfrågorna i tvistiga fall skulle överlåtas på domstol. Kommittén ser inte någon anledning till att splittra upp handläggningen av medborgarskapsärenden på fler myndigheter än vad som i dag är fallet. Det saknas nämligen skäl att ifrågasätta de nuvarande beslutsmyndigheternas kompetens på området och därmed finns inte heller något att vinna på en överflyttning. Det skall också erinras om att de nuvarande problemen har sin grund i det förhållandevis hårda beviskrav som upprätthålls och således inte i myndigheternas sätt att tillämpa kravet.

Med beaktande av det nu sagda väljer kommittén att förorda en lösning som går ut på att man - då identiteten ej är styrkt - grundar bedömningen på trovärdigheten i de uppgifter som utlänningen lämnar. En sådant system reser också vissa följdfrågor som t.ex. huruvida man vid dispens från kravet på styrkt identitet bör kräva en längre hemvistid än vad som normalt gäller. Denna och andra följdfrågor behandlas i egna avsnitt och vad som sägs i det närmast följande avser främst själva trovärdighetsbedömningen.

9.3.3 Allmänna utgångspunkter för trovärdighetsbedömningen

Inför fortsatta överväganden om trovärdighetsbedömningar är det på sin plats att inledningsvis erinra om de olika skäl som en utlänning kan tänkas ha för att vid sin ankomst till Sverige uppges felaktig identitet. I den övervägande delen av fallen beror det på att utlänningen gör bedömningen att möjligheterna att få stanna här då ökar betydligt. Det kan t.ex. vara så att utlänningen kommer från ett land vars medborgare normalt sett har svårt att få asyl i Sverige och att han eller hon därför uppger sig komma från något ur asylsynpunkt förmanligare land.

Andra skäl för en utlänning att vid ankomsten till Sverige ljuga om sin identitet kan vara att vederbörande tidigare sökt asyl i Sverige och då fått avslag varför nästa försök görs i en annan identitet. Det kan också vara så att utlänningen redan är beviljad uppehållstillstånd i ett annat land och att han eller hon uppger falsk identitet för att inte detta förhållande skall uppdagas. Ytterligare tänkbara orsaker är att utlänningen på grund av tidigare eller allttjämt pågående kriminell verksamhet inte vill leva under sin rätta identitet i Sverige.

Skälen för falska identitetsuppgifter kan alltså vara skiftande och man bör självfallet inte blunda för att sådant missbruk förekommer i viss utsträckning. Samtidigt måste emellertid utgångspunkten för bedömningen vara att majoriteten av de utlänningar som kommer hit gör det i ärligt och hederligt uppsåt såväl vad gäller den uppgivna identiteten som syftet med flykten till Sverige. Enbart den omständigheten att en person saknar handlingar som styrker de uppgifter han

eller hon lämnar om sitt namn och ursprung får därför inte tas till intäkt för misstanke om att uppgifterna är oriktiga. Tvärtom ligger det många gånger i sakens natur att en utlänning inte förmår att identifiera sig på ett för svenska myndigheter godtagbart sätt. I synnerhet gäller detta flyktingar och personer som kommer från länder vilka saknar en fungerande statlig administration (två grupper som för övrigt ofta sammanfaller med varandra).

9.3.4 Trovärdighetsbedömningen såvitt avser utlänningens uppgifter om sin identitet

Varje enskild människa som söker sig till Sverige i syfte att bo här har sin egen bakgrund och sina egna skäl till att flytta hit. Detta innebär i sin tur att alla ärenden om naturalisation är unika och att variationerna av tänkbara trovärdighetsspörsmål är oändliga. Några klart avgränsade och specifika regler för hur trovärdighetsbedömningar skall gå till respektive utfalla låter sig därför inte göras. Kommittén skall emellertid i det följande ange några allmänna riktlinjer som den anser bör vara vägledande vid bedömningar av detta slag.

En viktig utgångspunkt är att trovärdighetsbedömningen skall ske utifrån samtliga i ärendet föreliggande omständigheter. Härmed avses inledningsvis - utöver de handlingar och uppgifter som finns tillgängliga i medborgarskapsakten - även motsvarande dokumentation från de ärenden om uppehållstillstånd som rör utlänningen i fråga. Därigenom möjliggörs en kontroll av om utlänningen under hela sin vistelsetid i Sverige vidhållit samma uppgifter i fråga om t.ex. identitet (och varför denna inte kan styrkas), bakgrund och familjeförhållanden. Vidare bör eventuella ärenden med anhöriganknytning ingå i underlaget för den helhetsbedömning som skall göras i dessa fall. I sådana ärenden har nämligen släktingar till den utlänning - som är föremål för den trovärdighetsbedömning som skall göras - fått lämna uppgifter om denne.

Visar det sig vid en genomgång av tillgängliga handlingar och uppgifter att utlänningen levt under en och samma identitet under hela sin vistelsetid i Sverige bör detta - om en sådan slutsats inte motsägs av någon annan omständighet - som regel vara tillräckligt för att utlänningen skall anses ha uppfyllt vad som krävs i trovärdighetshänseende. Det bör i dessa situationer, då det alltså är fråga om dispens från kravet på styrkt identitet, inte heller uppställas något krav på att utlänningen skall kunna förete i vart fall någon form av skriftlig dokumentation - t.ex. födelsebevis eller dopattest - till stöd för den uppgivna identiteten. Ett sådant krav skulle nämligen få den icke önskvärda effekten att ett stort antal människor, vilka utan egen skuld helt saknar dokument vid ankomsten till Sverige, även fortsättningsvis skulle vara i princip uteslutna från möjligheten att erhålla svenskt

medborgarskap. En annan sak är att den nu nämnda typen av handlingar - vilka ensamma i sig inte är tillräckliga för styrkande av identitet - kan ha viss betydelse på det sättet att de bidrar till att öka trovärdigheten beträffande de uppgifter som sökanden lämnar i övrigt.

Även om en utlänning under hela sin vistelse i Sverige vidhållit samma identitetsuppgifter, kan det emellertid likväl vara så att det föreligger andra omständigheter som gör att det finns anledning att ifrågasätta trovärdigheten i sådan grad att medborgarskap ej bör beviljas. En tänkbar sådan situation är när anhöriga till en i Sverige bosatt utlänning ansöker om visering eller uppehållstillstånd och därvid beträffande den de skall besöka anger andra identitetsuppgifter än vad denne själv uppgett vid sin ankomst hit. Det kan i vissa fall också vara så att Statens invandrarverk eller Utlänningsnämnden - utifrån sin kunskap om andra länders medborgarskapslagar - mot bakgrund av de anhörigas medborgarskap kan sluta sig till att den som skall besökas också har det landets medborgarskap, något som denne kanske inte uppgett för de svenska myndigheterna. När en situation av här angivet slag inträffar, måste det göras en bedömning utifrån samtliga omständigheter i det enskilda ärendet. Generellt torde dock kunna sägas att bedömningen i ett sådant fall - förutsatt att det saknas anledning till antagande att de anhöriga skulle ha lämnat felaktiga uppgifter i något avseende - normalt bör bli att den i Sverige bosatte personens uppgifter brister i trovärdighet i sådan grad att han eller hon ej beviljas svenskt medborgarskap.

Ett annat tänkbart fall - då en utlänning trots oförändrade identitetsuppgifter kan anses brista i trovärdighet - är då utlänningen i tillståndsärendet lämnat uppgifter som skiljer sig från vad han eller hon senare uppger i medborgarskapsärendet. Marginella avvikelser bör självfallet bortses från, men har utlänningen på väsentliga punkter ändrat uppgifter om t.ex. sin egen bakgrund eller sina familjeförhållanden, kan det - om inte utlänningen har någon godtagbar förklaring till de motstridiga uppgifterna - finnas anledning att med hänvisning till bristande trovärdighet avslå ansökan om medborgarskap.

Bristande trovärdighet kan för övrigt i undantagsfall föreligga även om utlänningen i såväl tillstånds- som medborgarskapsärendet vidhållit samma uppgifter i fråga om identitet, bakgrund, släktskap m.m. och det inte heller i något anhörigärende framkommit avvikande uppgifter. Vad som åsyftas är när någon eller några av de uppgifter som utlänningen lämnar är uppenbart orimliga. Normalt är dock vidhållandet av samma uppgifter i stället ägnat att rent allmänt öka trovärdigheten i någons berättelse.

I de fall då en utlänning under sin vistelse i Sverige har ändrat sina identitetsuppgifter bör man såvitt avser trovärdighetsbedömningen skilja på två olika situationer, nämligen då ändringen skett sedan

svenska myndigheter konfronterat utlänningen med omständigheter som visar eller tyder på att den identitet som han eller hon uppgett är oriktig respektive då utlänningen helt frivilligt och utan påtryckningar ändrat uppgifterna. I den förstnämnda typen av fall bör trovärdighetsbedömningen normalt utfalla till utlänningens nackdel. Utlänningen har ju då ljugit om sin identitet vid ankomsten till Sverige och inte heller i efterhand tagit några egna initiativ till att underrätta svenska myndigheter om det rätta förhållandet. Med beaktande därav finns det som regel inte heller anledning att - när utlänningen ställd inför besvärande fakta ändrar sina uppgifter - tillmäta de nya uppgifterna sådant värde i trovärdighetshänseende att de bör godtas vid en ansökan om svenskt medborgarskap.

Har utlänningen däremot helt frivilligt ändrat sina identitetsuppgifter, finns det enligt kommitténs uppfattning flera skäl till att anlägga en mindre kategorisk syn på trovärdighetsbedömningen. För det första har utlänningen i dessa situationer, vilket är en betydelsefull skillnad, efter en tids vistelse här vidtagit frivilliga åtgärder för att få en rättelse till stånd. Vidare bidrar en möjlighet att även i dessa situationer kunna erhålla medborgarskap till att människor i större utsträckning vågar ändra sin identitet till den rätta, något som är värdefullt inte bara för de människor som därigenom fortsättningsvis slipper den påfrestning som det innebär att leva under falsk identitet. Att människor på detta sätt anger sin rätta identitet är nämligen betydelsefullt även ur samhällssynpunkt eftersom Sverige av förklarliga skäl har ett mycket stort intresse av att så få människor som möjligt lever och verkar här under oriktig identitet.

Ytterligare ett viktigt skäl, för en mildare syn på de fall då utlänningen frivilligt ändrat sina uppgifter, är det angelägna i att det föreligger en rimlig korrespondens mellan de intentioner som ligger till grund för regelsystemen i utlänningslagen respektive medborgarskapslagen. Som framgått av den tidigare redogörelsen har regeringen i oktober 1997 till riksdagen lämnat ett förslag (prop. 1997/98:36) som innebär bl.a. att - vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd skall återkallas - hänsyn skall tas till utlänningens anknytning till Sverige liksom till andra humanitära skäl. Särskild hänsyn skall därvid tas till utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt till vistelsetiden i Sverige. Har utlänningen vistats här med uppehållstillstånd mer än fyra år, får återkallelse av tillståndet ske endast om det finns synnerliga skäl. I det betänkande som ligger till grund för regeringens förslag - Återkallelse av uppehållstillstånd (SOU 1997:67) - sägs vidare att den nya ordningen kan tänkas bidra till att några efter en tid vågar träda fram under sin rätta identitet.

Regeringens förslag innebär sammanfattningsvis att en mer balanserad prövning än hittills skall göras i de fall en utlänning i

ärendet om uppehållstillstånd uppgett oriktig identitet. Det vore enligt kommitténs uppfattning inte rimligt om den humana grundsyn som förslaget ger uttryck för inte på något sätt skulle återspegla sig i hanteringen av medborgarskapsfrågor. En tänkbar följd vore annars att den som efter en tids vistelse i Sverige - i enlighet med regeringsförslagets intentioner - träder fram under rätt identitet därmed också går förlustig möjligheten att bli svensk medborgare. Detta vore en olycklig konsekvens - i synnerhet med beaktande av att utlänningen, om denne i stället fortsatt att dölja det rätta förhållandet, skulle ha bevarat sina möjligheter att bli svensk medborgare förutsatt att han eller hon klarade sig igenom trovärdighetsbedömningen.

Kommittén anser mot bakgrund av det nu sagda att frivilligt ändrade identitetsuppgifter inte i sig bör leda till att den som ändrat uppgifterna är utestängd från möjligheten att - med tillämpning av undantaget från kravet på styrkt identitet - erhålla svenskt medborgarskap.

Att en utlänning efter en tids vistelse i Sverige ändrar sina identitetsuppgifter behöver emellertid inte med nödvändighet betyda att de nya uppgifterna är korrekta; något som framgår bl.a. av att det finns exempel på att utlänningar ändrat sina identitetsuppgifter mer än en gång. Även de ändrade uppgifterna skall därför självfallet bli föremål för en trovärdighetsbedömning som - liksom i övriga fall - baserar sig på samtliga i ärendet föreliggande omständigheter samt på den länderkunskap och övrig kompetens som Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden besitter. Särskilt intresse bör därvid ägnas åt vad utlänningen anför i fråga om anledningen till att han eller hon vid ankomsten till Sverige uppgett oriktig identitet. Det finns enligt kommitténs uppfattning vidare skäl att trovärdighetsbedömningen i dessa situationer företas med största omsorg och noggrannhet eftersom utlänningen - genom att vid ankomsten till Sverige ljuga om sin identitet - får anses ha medverkat till att helt allmänt negativt påverka trovärdigheten i de uppgifter han eller hon lämnar (något som gäller även flyktingar eftersom Sverige har ett rättmätigt krav på att också dessa, som ju vid ankomsten hit nått sitt mål, i ärendet om uppehållstillstånd uppger rätt identitet). Blir emellertid utfallet av trovärdighetsbedömningen sådant - att utlänningens ändrade uppgifter om sin identitet samt om att det saknas möjlighet att styrka densamma bedöms som trovärdiga - bör utlänningen kunna erhålla svenskt medborgarskap under förutsättning att han eller hon också uppfyller övriga naturalisationsvillkor och det hemvistkrav som gäller vid dispens från kravet på styrkt identitet.

Hemvisttiden bör i dessa fall räknas från den tidpunkt då utlänningen till Statens invandrarverk anmälde de ändrade uppgifterna. En annan - och för utlänningen förmånligare - utgångspunkt för beräkningen skulle nämligen innebära att ett viktigt incitament för att redan från början uppge rätt identitet togs bort. Likaså innebär hemvisttidens

beräknande från anmälningstidpunkten att principiell överensstämmelse uppnås med de situationer då en utlänning ändrar sina identitetsuppgifter och dessutom kan styrka de nya uppgifterna; i dessa fall är utlänningen i medborgarskapsärendet normalt räkna hemvisttid först från dagen för styrkandet av de nya uppgifterna.

Det hittills förda resonemanget om oriktiga identitetsuppgifter har avsett uppsåtliga lögner om identiteten. Det kan emellertid i myclet sällsynta undantagsfall tänkas förekomma att de felaktigt lämnade uppgifterna har lämnats utan uppsåt och då skall de av förklarliga släl inte heller inverka menligt på trovärdighetsbedömningen. I de fall sådana omständigheter görs gällande av en sökande måste även dessa prövas inom ramen för den trovärdighetsbedömning som görs. Vid som i praktiken torde ligga närmast till hands är påståenden om att tolken missuppfattat de uppgifter som sökanden lämnat vid sin ankomst till Sverige. En omständighet som är av betydelse vid värderingen av ett sådant påstående är huruvida sökanden efter förhöret fått förhørsutsagan uppläst för sig och därvid godkänt densamma. Förhåller det sig emellertid vid en samlad bedömning så, att sökandens påstående inte faller på sin egen orimlighet, förefaller det lämpligt att den beslutande myndigheten konsulterar någon med goda kunskaper i det aktuella språket och tar reda på dennes uppfattning i fråga om sannolikheten för en missuppfattning av det slag som görs gällande. Den uppfattning som vederbörande därvid ger uttryck för bör ingå som en del i underlaget för trovärdighetsbedömningar i ärendet.

9.3.5 Trovärdighetsbedömningen såvitt avser utlänningens uppgifter om att han eller hon ej kan styrka sin identitet samt frågan om vilka grupper av utlänningar som bör kunna komma i fråga för undantag från kravet på styrkt identitet

I det föregående avsnittet har behandlats trovärdighetsbedömningar i fråga om de uppgifter som en utlänning lämnar om sin identitet. Den trovärdighetsbedömning som bör göras i denna typ av ärenden innefattar emellertid ytterligare ett led, nämligen bedömningen av vad utlänningen uppger beträffande skälen till att han eller hon saknar möjlighet att styrka sin identitet. Det handlar därvid inte bara om varför utlänningen saknar godtagbara pass- eller identitetshandlingar vid ankomsten till Sverige utan även om varför utlänningen inte heller i ett senare skede kan få fram sådana handlingar.

Överväganden kring trovärdighetsbedömningar vad gäller en utlänningens uppgifter om att det saknas möjlighet att styrka identiteten är intimt förknippade med frågan om vilka kategorier av utlänningar som över huvud taget skall kunna komma i fråga för den dispensmöjlighet

som kommittén föreslår. De tre tänkbara huvudalternativen är följande:

- a) flyktingar,
- b) flyktingar och personer från länder utan fungerande statlig administration, eller
- c) samtliga utläningar som har i sammanhanget godtagbara skäl till att de inte kan styrka sin identitet.

Ställningstagandet i denna fråga görs lämpligen med beaktande av de olika skäl som normalt ligger till grund för att personer ur respektive grupp inte kan styrka sin identitet. De typomständigheter som anges i det följande avser den majoritet av utläningar som uppriktigt vill, men ej kan, styrka sin identitet. Från den minoritet som ljuger om sin identitet - och därmed också om anledningen till varför de ej kan styrka den - bortses i just detta sammanhang.

Vad inledningsvis gäller flyktingar kan det finnas en rad olika skäl till att dessa kommer hit utan godtagbara identitetshandlingar. De kan t.ex. ha lämnat sitt hemland under så dramatiska och brådskande former att de ej hunnit ta med sig sina handlingar alternativt att de förlorat dem under flykten. Andra tänkbara förklaringar är att de inte hinner få några legitimationshandlingar utfärdade före flykten eller att de - på grund av att de är i onåd hos hemlandsregimen - helt saknat möjlighet att få sådana handlingar utfärdade eller att dessa beslagtagits. Det är inte heller ovanligt att flyktingar är efterlysta i sitt hemland och att de därför väljer att inte bära några identitetshandlingar på sig. Slutligen skall framhållas den omständigheten - vilken i praktiken är mycket vanlig - att dokumentlösheten kan bero på att den stat de flyr från saknar fungerande statlig administration och att de därför inte kan få några godtagbara identitetshandlingar utfärdade.

Den andra huvudgruppen av personer som kommer till Sverige utan godtagbara identitetshandlingar utgörs av personer som kommer från länder, vilka saknar en fungerande statlig administration. Problemet för dessa människor i identitetshänseende utgörs inte endast av att de ofta lämnar sitt hemland under flyktingliknande omständigheter. Problemet är dessutom hänförligt till att pass- och identitetshandlingar, utfärdade i deras hemland, ofta underkänns av de svenska myndigheterna vid medborgarskapsprövningen.

Av vad som nu sagts kan man dra den slutsatsen att flyktingar och personer från länder utan fungerande statsapparat har en gemensam nämnare i att de ofta är utan egen skuld till att deras identitet inte kan styrkas. Därmed finns det enligt kommitténs uppfattning inte några skäl till att göra åtskillnad mellan dessa grupper i vad avser möjligheten att vara undantagna från kravet på styrkt identitet.

Problem avseende kravet på styrkt identitet förekommer emellertid, om än i mer begränsad omfattning, även beträffande vissa andra grupper än de nu nämnda. Det kan t.ex. röra sig om statslösa personer

eller personer som kommer från något land vars identitetshandlingar är av så enkel beskaffenhet att de i princip inte godtas av svenska myndigheter. Ytterligare en tänkbar kategori är personer tillhöriga olika etniska minoriteter som under flyktingliknande omständigheter lämnar sin hemtrakt - dock utan att i Sverige klassificeras som flyktingar. Även beträffande personer tillhöriga dessa kategorier torde det ofta vara så att problem i nu aktuellt avseende är hänförliga till personens bristande möjlighet - och således ej ovilja - att styrka identiteten. Därmed finns det inte heller något hållbart skäl till varför dessa personer skulle vara uteslutna från möjligheten att erhålla dispens från kravet på styrkt identitet. Motsvarande bör naturligtvis gälla även för andra personer som, även om de tillhör någon helt annan grupp, kan anföra i sammanhanget godtagbara skäl till att de ej kan styrka sin identitet.

Förutsättningen för att någon skall kunna erhålla dispens från kravet på styrkt identitet bör enligt kommitténs uppfattning således inte vara att personen i fråga tillhör en viss kategori utan i stället att vederbörande är utan egen skuld till att identiteten ej kan styrkas. För bedömning av om denna förutsättning är uppfylld skall det ske en prövning av omständigheterna i varje enskilt ärende och det faktum att en person t.ex. har flyktingstatus innebär därför inte med automatik att vederbörande skall undantas från kravet på styrkt identitet. Av förklarliga skäl kommer dock flyktingar - och även personer från länder utan fungerande statlig förvaltning - generellt sett att ha lättare än personer tillhöriga andra grupper att med framgång hävda att de är utan egen skuld till att identiteten ej kan styrkas.

Vid tidpunkten för ansökan om svenskt medborgarskap kommer det i här aktuella fall att ha förflutit minst åtta år sedan utläningen ankom till Sverige. Att efter så pass lång tid i varje enskilt fall klarlägga vilka möjligheter en utläning hade att vid ankomsten till Sverige medföra godtagbara identitetshandlingar är förenat med stora svårigheter och dessutom resurskrävande. Det kan därför ofta vara vanskligt att låta omständigheterna vid ankomststillfället ensamma bli avgörande för om en utläning skall kunna komma i fråga för dispens från kravet på styrkt identitet. Vad som förevarit vid utläningens ankomst till Sverige bör i stället vägas in som en faktor av betydelse för en samlad trovärdighetsbedömning avseende huruvida utläningen är utan egen skuld till att identiteten ej kan styrkas. Utläningens uppgifter om varför han eller hon vid ankomststillfället saknat godtagbara identitetshandlingar bör bli föremål för en trovärdighetsbedömning som - i likhet med den bedömning som avser utläningens uppgifter om sin identitet - sker med beaktande av samtliga i ärendet föreliggande omständigheter. En viktig del i underlaget för bedömningen utgörs vidare av den kunskap som Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden har om förhållandena i olika länder, en kunskap som innebär

att myndigheterna korrektare kan värdera sannolikheten i lämnade uppgifter. Optimalt för utlänningen är därvid att bedömningen, i de fall en sådan slutsats låter sig göras trots den tid som förflutit, mynnar ut i att utlänningen vid ankomststillfället bedöms ha gjort vad som skäligen kan begäras för att till Sverige medföra godtagbara identitetshandlingar alternativt att det helt saknats möjlighet för honom eller henne att ha sådana handlingar med sig.

Ibland kan dock rent faktiska omständigheter vid ankomststillfället leda till att trovärdighetsbedömningen mer definitivt bör utfalla till utlänningens nackdel. Ett typexempel därpå är dokumentförstörelse, dvs. att utlänningen kastar eller förstör sina identitetshandlingar. Det förekommer t.ex. att man på flygplatser hittar pass- eller identitetshandlingar som är förstörda - fotot utrivet eller dyl. - men som likväl på något sätt kan härledas till en viss person. Sådana förfaranden kan vidare uppdragas genom att det finns vittnen till händelsen. Acceptabla skäl till att - före de svenska myndigheternas prövning av en ansökan om uppehållstillstånd - förstöra sina identitetshandlingar finns inte och en sådan åtgärd bör därför också, i den mån förfarandet inte lett till avslag redan på ansökningen om uppehållstillstånd, normalt leda till att utlänningen inte beviljas dispens från kravet på styrkt identitet. Detta bör i princip även gälla personer som - i enlighet med vad som angetts i avsnitt 9.3.4 - efter en tids vistelse i Sverige frivilligt ändrar sina identitetsuppgifter; i den nu skisserade situationen bör man nämligen av sådana personer normalt kunna kräva att de i efterhand skaffar fram och ger in en ersättningshandling för den förstörda.

Vad som nu sagts om dokumentförstörelse gäller endast under förutsättning att den förstörda handlingen är en äkta sådan. Rör det sig i stället om en falsk handling vars enda syfte varit att möjliggöra flykten så kommer saken i ett delvis annat läge eftersom handlingen då inte hade tjänat något eget syfte vid fastställandet av identiteten. Som exempel kan nämnas att det i praktiken är relativt vanligt att flyktingar vid sin ankomst till Sverige uppger att de gjort sig av med falska handlingar eftersom de trodde att handlingarna annars skulle medföra problem här. Motsägs ett sådant påstående inte av omständigheterna i det enskilda ärendet - utan det således framstår som antagligt att den handling som kastats verkligen varit falsk och dessutom nödvändig för genomförandet av flykten - bör den förstörda handlingen ensam i sig inte heller utgöra grund för tvivel i trovärdighetshänseende.

Det ovan förda resonemanget har huvudsakligen avsett den omständigheten att en utlänning saknar godtagbara identitetshandlingar vid ankomsten till Sverige. Bedömningen skall emellertid, som redan anförts, också avse de skäl som utlänningen uppger till att det inte heller i ett senare skede varit möjligt att skaffa fram och ge in godtagbar identitetsdokumentation. Även utlänningens uppgifter i detta

avseende skall i varje enskilt fall bli föremål för en trovärdighetsbedömning och grundkravet bör vara att utlänningen har gjort vad som skäligen kan begäras av honom eller henne för att i efterhand styrka sin identitet. Det bör därvid ankomma på utlänningen att styrka de ansträngningar som gjorts i detta avseende. Gör utlänningen i stället gällande att det helt saknas möjlighet att i efterhand få fram identitetsdokumentation skall skälet därtill anges. Utgörs förklaringen av något allmänt känt förhållande, t.ex. att det pågår inbördeskrig i en viss stat, får Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden bedöma möjligheterna att få fram handlingar utifrån sin länderkunskap. Anger utlänningen däremot något förhållande som ej ryms inom ramen för vad som normalt bör vara känt för Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden, t.ex. att en viss myndighets arkiv brunnit ner, bör det också åligga utlänningen att styrka detta förhållande.

I fråga om flyktingar kan sägas att det som regel inte är rimligt att av dem kräva att de i efterhand kontaktar hemlandsregimen och ber om hjälp med att få sin identitet styrkt. Inte heller bör svenska myndigheter i nu aktuellt syfte kontakta en flyktings hemlandsmyndigheter och därigenom röja dennes val av tillflyktsstat. Därtill kommer att vederbörande hemlandsstat för övrigt med största sannolikhet skulle ställa sig helt avvisande till biträde i fråga om att klarlägga flyktingens identitet.

Även personer från länder utan fungerande statlig administration har av förklarliga skäl normalt svårt att i efterhand ordna fram godtagbara handlingar. Dock kan det naturligtvis inträffa - vilket gäller även flyktingar - att förhållandena i hemlandet förbättras och att det då blir lättare att resa dit eller att den statliga administrationen åter börjar utfärda godtagbara identitetshandlingar. Under sådana omständigheter påverkas naturligtvis också de svenska myndigheternas bedömning av vederbörande utlännings möjlighet att i efterhand styrka sin identitet.

Beträffande personer tillhöriga andra grupper föreligger i regel inte några hinder av den karaktär som angetts i föregående stycken. Generellt sett bör det därför finnas något större möjligheter för dessa personer att i ett senare skede än vid ankomsten till Sverige kunna styrka sin identitet. Huruvida utlänningen härvidlag gjort vad som skäligen kan begäras av honom eller henne får avgöras från fall till fall.

Som tidigare angetts skall det i slutänden - sedan det skett en värdering av vad utlänningen uppgett i fråga om varför identitetshandlingar saknats vid ankomsten till Sverige och varför det inte heller i ett senare skede varit möjligt att få fram sådana handlingar - ske en sammantagen trovärdighetsbedömning avseende huruvida utlänningen uppfyller den för dispens gällande förutsättningen, nämligen att han eller hon är utan egen skuld till att identiteten ej kan styrkas. Generellt kan i fråga om den sammantagna bedömningen sägas att skäl regel-

mässigt saknas till att göra avkall på att utlänningen skall ha gjort vad som skäligen kan begäras av honom eller henne för att i efterhand styrka sin identitet. Bedömningen härvidlag bör inte heller ställa till nämnvärda problem för myndigheterna. Vad däremot gäller omständigheterna vid ankomsttillfället kan det, som tidigare berörts, av förklarliga skäl vara förenat med stora svårigheter att bedöma vilka möjligheter en utlänning hade att åtta år tidigare medföra godtagbara identitetshandlingar till Sverige. Svårigheterna härvidlag manar naturligtvis också till försiktighet vad gäller att låta omständigheter hänförliga till ankomsttillfället ensamma påverka utfallet av trovärdighetsbedömningen i negativ riktning. Helt uteslutet är detta emellertid inte och vad som då ligger närmast till hands är fall av dokumentförstörelse. Såvitt avser situationer i övrigt då utfallet av bedömningen, trots den tid som förflutit, blir att utlänningen anses ha brustit i det första ledet - dvs. inte medfört identitetshandlingar till Sverige fastän möjlighet till det funnits - bör förfarings sättet normalt vara att utlänningen uppmanas att i efterhand skaffa fram och ge in de befintliga handlingarna. Det är också rimligt att anta att utlänningen i flertalet fall kommer att kunna infria vad som således begärs och att dispensförfarandet därför ej behöver komma till användning. Misslyckas emellertid utlänningen med att i efterhand få fram handlingarna, bör detta inte med automatik medföra att vederbörandes möjligheter till dispens är borta. En annan sak är att utlänningen - genom att inte ha med sig de befintliga handlingarna vid ankomsten till Sverige - kan ha medverkat till att helt allmänt negativt påverka trovärdigheten i de uppgifter han eller hon lämnar.

9.3.6 Formulering av ett trovärdighetsvillkor

Kommittén har i det föregående angett vissa riktlinjer som den anser bör vara vägledande vid de bedömningar som skall göras i de nu aktuella ärendena. Med hänvisning till vad som således anförts kan kommitténs ståndpunkt sammanfattas i följande villkor avseende trovärdighet: För en utlänning som inte kan styrka sin identitet bör det vara tillräckligt att utlänningen - med beaktande av samtliga i ärendet föreliggande omständigheter - bedöms som trovärdig såvitt avser lämnade uppgifter om identiteten och om att han eller hon saknar möjlighet att styrka densamma.

Som angetts i avsnitt 9.3.4 är ärenden om naturalisation till sin karaktär sådana att några klart avgränsade och specifika regler för trovärdighetsbedömningar inte låter sig uppställas. Det får därför i betydande utsträckning överlätas på de tillämpande myndigheterna att, med utgångspunkt i ovan angivna riktlinjer och trovärdighetsvillkor, med tiden skapa en väl avvägd och ändamålsenlig praxis på området.

I anslutning till det nyss sagda vill kommittén framhålla vikten av att de beslutande myndigheterna i ärenden av denna typ - i de fall då utgången inte är uppenbar i den ena eller andra riktningen - i möjligaste mån tillser att muntlig handläggning ingår som en del i handläggningen av ärendet. Detta sagt mot bakgrund av att trovärdighetsbedömningar generellt sett görs bäst i samband med muntliga förhör eftersom utfrågaren då har möjlighet att ställa omedelbara följdfrågor och dessutom kan ta del av sökandens spontana reaktioner. Muntliga förhör bidrar således till att förutsättningarna för myndigheternas trovärdighetsbedömningar blir så bra som möjligt, något som är mycket angeläget i dessa fall eftersom utfallet av bedömningarna kommer att vara helt avgörande för de aktuella personernas möjligheter att erhålla svenskt medborgarskap.

9.3.7 Krav på längre hemvistid vid undantag från kravet på styrkt identitet?

En av de grundförutsättningar för naturalisation som anges i 6 § medborgarskapslagen är krav på viss tids hemvist. Hemvistvillkoret anger den minsta tid en utlänning skall ha varit i Sverige för att kunna bli svensk medborgare och för icke nordiska medborgare är denna tid bestämd till fem år. Vid dispens från kravet på styrkt identitet finns det emellertid enligt kommittén flera skäl som talar för att uppställa krav på längre hemvistid än den lagen föreskriver.

Inledningsvis kan konstateras att krav på en förlängd hemvistid vid naturalisation för de nu aktuella grupperna skulle innebära en delvis ny syn på de skäl som ligger till grund för upprätthållandet av kravet på en viss minsta hemvistid. Hittills har huvudmotivet härtill varit att en person bör ha kunskaper om och vara integrerad i det svenska samhället för att få svenskt medborgarskap. Det har vidare ansetts ha betydelse för möjligheten att bedöma en utlännings lämplighet att bli svensk medborgare. Vad som nu kan bli aktuellt är således att i vissa fall koppla hemvisttidens längd även till förutsättningarna för de beslutande myndigheterna att bedöma trovärdigheten beträffande den av utlänningen uppgivna identiteten respektive till utlänningsens möjlighet att få fram handlingar som ger stöd för vem han eller hon är.

Ett starkt skäl som talar för krav på längre hemvistid för de nu aktuella personerna är att möjligheterna att bedöma trovärdigheten beträffande den uppgivna identiteten ökar med längre vistelsetid. Har t.ex. en person - som ej kan styrka sin identitet - vistats här i landet under samma identitet i åtta år, talar det med större tyngd för att uppgifterna är riktiga än om vederbörande bara vistats här fem år.

Ytterligare ett skäl - för att göra en åtskillnad i kravet på hemvist för å ena sidan personer som kan styrka sin identitet och å andra sidan

för personer som inte kan detta - är att en sådan skillnad utgör ett incitament för sökanden att göra allt vad han eller hon kan för att få fram och ge in befintliga handlingar som styrker identiteten eftersom svenskt medborgarskap därigenom erhålls inom kortare tid. Frånvaron av en sådan skillnad skulle däremot innebära att mindre nogräknade personer, med dispensförfarandet i åtanke, kunde se en möjlighet att i Sverige leva under helt ny - och falsk - identitet och detta således utan fördröjd väntan på svenskt medborgarskap. Det är inte heller otänkbart att en sådan ordning rent allmänt skulle öka Sveriges dragningskraft på människor som ej är önskvärda här och vilka med uppgivande av rätt identitet inte skulle ha erhållit svenskt medborgarskap, t.ex. på grund av terroristanknytning. Det angelägna i att undvika en utveckling i nu nämnda riktningar talar för sig själv.

En positiv bieffekt av förlängd hemvisttid skulle vidare vara att utlänningar får längre tid på sig att få fram godtagbara identitetshandlingar. En längre hemvisttid kan således i vissa fall bidra till att en sökande på ett regelrätt sätt kan styrka sin identitet och därmed inte behöver utnyttja möjligheten till dispens. Att en utlänning först i ett relativt sent skede förmår att styrka sin identitet kan t.ex. inträffa då någon utan att få med sig identitetshandlingar flytt från ett land med kaotiska inre förhållanden, men att vederbörandes släktingar trots detta flera år senare på något sätt lyckas sända handlingarna till tillflyktsadressen. En annan möjlighet är att situationen i flyktlandet förändras till det bättre och att godtagbara identitetshandlingar då åter kan börja utfärdas eller att det blir möjligt för utlänningen att åka dit och hämta befintliga handlingar. Det kan också vara så att utlänningens hemlandsambassad - såsom varit fallet med den vietnamesiska och den etiopiska ambassaden i Stockholm - börjar utfärda intyg till styrkande av sina medborgares identitet.

Normalt kan antalet fall per år, då utlänningen först efter mer än fem års vistelse i Sverige förmår styrka sin identitet, inte förväntas bli särskilt stort. I de båda sistnämnda situationerna - dvs. vid förbättrade förhållanden i flyktlandet eller då en ambassad börjar utfärda intyg till styrkande av identiteten - kan dock antalet sent styrkta identiteter bli relativt stort. Den praktiska betydelsen av denna bieffekt skall därför inte underskattas.

Det kan naturligtvis också tänkas att de handlingar som under motsvarande förutsättningar kommer fram i ett så pass sent skede visserligen inte är tillräckliga för att styrka sökandens identitet, men att de likväl ger ett stöd för de uppgifter han eller hon lämnar härom. Vid sådant förhållande har den förlängda hemvisttiden haft de verkningarna att sökanden ytterligare har förbättrat sitt utgångsläge inför den trovärdighetsbedömning som skall göras i ärendet samt att myndigheterna erhållit ett bättre underlag för denna.

Kommittén menar sammanfattningsvis att det finns flera beaktansvärda skäl till att uppställa krav på längre hemvist för dem som inte kan styrka sin identitet. Skillnaden i tid bör inte heller vara endast marginell. För det första skulle en mindre åtskillnad inte innebära att myndigheternas underlag för trovärdighetsbedömningar förbättras i någon nämnvärd utsträckning. Vidare finns det en risk för att en alltför snålt tilltagen skillnad i kravet på hemvist - i likhet med ingen skillnad alls - ökar benägenheten hos människor att förtiga sin rätta identitet och i stället försöka erhålla ett medborgarskap i falsk identitet.

De nu nämnda omständigheterna är ena sidan av saken. Den andra sidan är att flertalet av de människor som kommer hit uppger sin identitet sanningsenligt och även i övrigt har ärligt uppsåt med sin flytt till Sverige. Det är självfallet angeläget att personer tillhöriga denna majoritet inte skall behöva vänta orimligt länge på sitt medborgarskap av den anledningen att en minoritet kan förväntas försöka utnyttja alltför små tidsskillnader i ett otillbörligt syfte. Det handlar i slutänden om att hitta en rimlig avvägning och vid en sammantagen bedömning finner kommittén att gränsen bör sättas vid åtta år. Detta är en gräns som harmonierar väl med de bakomliggande skälen för en förlängning. Underlaget för myndigheternas bedömningar i trovärdighetshänseende bör under åtta år hinna bli avsevärt förbättrat och utläringen ges vidare klart längre tid på sig att få fram någon form av dokumentation till stöd för den identitet han eller hon uppger. Slutligen bör den föreslagna tidsskillnaden vara tillräcklig för att verka avhållande på människors benägenhet att med utnyttjande av dispensmöjligheten försöka erhålla svenskt medborgarskap i falsk identitet; åtta år är lång tid för en person som är angelägen om att snabbt kunna leva under såväl ny identitet som nytt medborgarskap.

En annan fråga är om tidsgränsen åtta år skall vara en minimigräns eller om de beslutande myndigheterna skall vara oförhindrade att i enskilda ärenden kunna mildra kravet på hemvisttid. Och hur mycket skulle i så fall myndigheterna få töja på gränsen - ett år eller i vissa fall nästan ända ner till den ordinarie femårsgränsen?

Fördelarna med en fast minimigräns är flera. För det första ges då alla presumtiva svenska medborgare mycket tydliga signaler i detta avseende - de som kommer hit och ej förmår att styrka sin identitet vet med bestämdhet att de får vänta minst åtta år på sitt svenska medborgarskap. Systemet blir därigenom förutsägbart. En fast minimigräns bidrar vidare till att undvika tidigare berörda oönskade försök att få ett svenskt medborgarskap i falsk identitet. Är gränsen tänjbar får nämligen benägenheten att otillbörligt chansa på att i ett relativt tidigt skede erhålla svenskt medborgarskap i falsk identitet allmänt sett antas vara större än om det finns en orubblig minimigräns. Härvidlag gör sig således samma hänsyn gällande som vid frågan om det över

huvud taget skall finnas någon skillnad i kravet på hemvisttid. De nu nämnda skälen är av sådan tyngd att tidsgränsen enligt kommitténs uppfattning bör vara en absolut minimigräns.

Däremot ser kommittén inte något hinder mot att myndigheterna i enskilda ärenden fordrar längre tids hemvist i Sverige än åtta år för att bevilja medborgarskap. Ett tänkbart sådant fall kan vara när det råder endast små tvivel rörande trovärdigheten i de uppgifter som en person lämnar men likväl tillräckliga för att ansökan om medborgarskap skall avslås. Det bör vid sådant förhållande vara möjligt att man - efter att personen vistats ytterligare något eller några år här - bedömer att den tillkommande hemvisttiden är av sådan betydelse i sammanhanget att den läker den tidigare bristen i trovärdighet och att vederbörande därför bör beviljas svenskt medborgarskap. Vilka situationer detta skall kunna bli aktuellt i går inte att närmare ange utan detta får avgöras inom ramen för den praxis som med tiden kommer att växa fram på området. En förutsättning bör dock givetvis vara att det under "förlängningsperioden" inte framkommer några nya omständigheter som är ägnade att påverka trovärdigheten i negativ riktning.

Kommittén har redan i avsnitt 9.3.4 tagit ställning till hur hemvisttiden skall beräknas i de fall då en utlänning efter en tids vistelse i Sverige ändrar sina identitetsuppgifter. Som angetts där bör hemvisttiden i ett sådant fall räknas från den tidpunkt då utlänningen till Statens invandrarverk anmälde de ändrade uppgifterna.

Liksom vid hemvisttidens beräkning i de fall då det inte är fråga om dispens från kravet på styrkt identitet, gäller i de nu aktuella fallen att det angivna kravet på hemvist avser oavbrutet hemvist i Sverige räknat bakåt från tidpunkten för naturalisationen. Det finns inte heller, varken i fråga om kriterierna för oavbrutet hemvist eller vad som gäller beträffande dispenser i anslutning till avbrott i hemvisttiden, skäl att bedöma de nu aktuella fallen annorlunda än vad som gäller i övrigt.

Avslutningsvis skall nämnas att det enligt kommitténs uppfattning helt saknas skäl till att oförmåga att styrka sin identitet skulle påverka även villkoren för ålder och vandel i medborgarskapsärendet. Ordinarie ålders- och vandelsvillkor - innefattande bl.a. de i praxis tillämpade karenstiderna då någon dömts för brott - bör därför gälla även för personer som kan komma i fråga för undantag från kravet på styrkt identitet.

9.4 Lagreglering eller praxisförändring?

Kommittén föreslår att kravet på styrkt identitet - och möjligheten till dispens härifrån - skrivs in i 6 § medborgarskapslagen.

Det finns två tänkbara alternativ vad gäller sättet för genomförande av de förändringar som kommittén föreslår. Det ena är genom en ändring av 6 § medborgarskapslagen. Det andra alternativet är att låta förändringarna ta form genom en ändrad praxis, en lösning vilken närmast skulle innebära att kommittén som sin mening uttalar att praxis bör förändras i enlighet med de riktlinjer som ovan angetts.

De grundförutsättningar för naturalisation som anges i 6 § medborgarskapslagen är att sökanden

- 1) fyllt arton år,
- 2) sedan fem år eller - i fråga om medborgare i annat nordiskt land - sedan två år har hemvist här i landet, samt
- 3) fört och kan förväntas komma att föra en hederlig vandel.

Utöver dessa krav tillkommer således att identiteten skall vara styrkt för att sökanden skall beviljas medborgarskap. Till skillnad från övriga tre villkor är emellertid kravet på styrkt identitet inte lagreglerat utan det är i stället ett resultat av den praxis som vuxit fram på området sedan medborgarskapslagens tillkomst. Frånvaron av detta krav i lagtexten beror sannolikt på att identitetsproblematiken ännu inte hade aktualiserats vid tidpunkten för tillkomsten av den nu gällande medborgarskapslagen och att det därför helt enkelt togs för givet att identiteten - liksom i alla andra typer av tillståndsärenden - skulle vara styrkt.

En annan skillnad mellan kravet på styrkt identitet och övriga villkor för naturalisation är att det förstnämnda kravet tillämpas utan undantag. Övriga villkor däremot - särskilt de avseende ålder och hemvist - är försedda med en rad dispensmöjligheter, vilka kräver en ingående kännedom om praxis för att ha en samlad bild över. Enbart studium av lagtexten ger nämligen närmast intryck av att arton års ålder liksom fem års hemvist (avseende icke nordiska medborgare) är i princip obligatoriska förutsättningar för att medborgarskap skall kunna beviljas. Men i själva verket förhåller det sig alltså så att praxis i mycket hög grad styr vad som gäller i fråga om de tre lagfästa naturalisationsvillkoren, något som möjliggörs av att det i 6 § andra stycket 1-3 anges vissa förutsättningar under vilka naturalisation kan beviljas trots att grundvillkoren inte är uppfyllda.

Till belysande av det här sagda kan nämnas att dispens från åldersvillkoret t.ex. normalt beviljas ett utländskt barn under arton år som adopterats av svensk medborgare under förutsättning att adaptionen är gällande i Sverige (avser de fall då svenskt medborgarskap

inte inträder med automatik i enlighet med 1 a § medborgarskapslagen). Det förekommer vidare att dispens meddelas då någon av barnets biologiska föräldrar är svensk medborgare och - antingen ensam eller gemensamt med den andre föräldern - har vårdnaden om barnet. Den vanligaste situationen i dessa fall är att någon av föräldrarna förvärvat svenskt medborgarskap efter barnets födelse utan att barnet samtidigt blivit svensk medborgare.

Beträffande hemvistvillkoret kan nämnas att medborgarskap för den som är flykting normalt beviljas efter fyra års vistelse i Sverige. Ytterligare exempel på vanligt förekommande dispenser från detta villkor är att en utomnordisk medborgare, som är gift med en svensk medborgare, i regel naturaliseras efter tre års hemvist om äktenskapet varat sedan minst två år. Många fler exempel skulle kunna ges eftersom just hemvistvillkoret är det naturalisationsvillkor som omges av flest dispensmöjligheter.

Vad slutligen gäller vandelsvillkoret så lämnas dispenser mer restriktivt än dispenser från övriga naturalisationsvillkor. Då det förekommit har det i regel avsett personer som kommit till Sverige som mycket unga och dispens har då getts med upp till hälften av den normalt gällande karenstiden.

Sammantaget kan konstateras att det enda villkoret för naturalisation som för närvarande tillämpas helt utan undantag, dvs. kravet på styrkt identitet, också är det enda som inte är inskrivet i lagtexten. Detta är något av en paradox vilken dock, som tidigare konstaterats, troligen har sin förklaring i problemets relativt sena uppkomst. Enligt kommitténs uppfattning saknas det emellertid - i synnerhet som identitetsfrågor under de senaste åren fått mycket stor betydelse i medborgarskapsammanhang - skäl att även fortsättningsvis hålla kravet på styrkt identitet utanför lagtexten.

Genom att skriva in kravet på styrkt identitet i 6 § medborgarskapslagen uppnås dessutom den fördelen att läsaren av detta lagrum i klartext upplyses om samtliga förutsättningar för naturalisation. Lagtextens tydlighet är särskilt betydelsefull i detta sammanhang eftersom det får förmodas att många presumtiva svenska medborgare - av vilka flertalet inte har någon vana vid att läsa och förstå lagtexter - i eget intresse läser medborgarskapslagen eller delar av denna.

Kravet på styrkt identitet skall enligt kommitténs förslag inte längre vara obligatoriskt utan dispens härifrån skall kunna ges utifrån de riktlinjer som angetts i detta betänkande. Möjligheten till dispens är av grundläggande betydelse och även den bör därför skrivas in i lagtexten.

Av såväl den föreslagna lagtexten som förslagets utformning i övrigt framgår att huvudregeln är att identiteten skall vara styrkt men att det under vissa förutsättningar finns möjlighet till dispens från detta krav. Därmed ligger också - vilket förutsatts i direktiven - den grundlägg-

gande principen om styrkt identitet i medborgarskapsärenden alltjämt fast.

9.5 Medborgarskap bör inte heller fortsättningsvis kunna återkallas

Kommittén anser att det inte heller fortsättningsvis skall vara möjligt att återkalla ett medborgarskap som har beviljats på grundval av oriktiga uppgifter om identiteten.

Kommittén har i det föregående föreslagit en ordning som innebär att det under vissa förutsättningar skall vara möjligt att erhålla dispens från kravet på styrkt identitet i naturalisationsärenden. Enligt kommitténs bedömning kommer den nya ordningen - såsom den utformats med krav på förlängd vistelsetid och på att lämnade uppgifter skall vara trovärdiga - inte att medföra någon nämnvärd ökning av antalet medborgarskap som beviljas på grundval av falsk identitet. Att helt gardera sig mot missbruk i detta avseende låter sig emellertid knappast göras och blotta risken för en viss ökning av antalet medborgarskap, vilka meddelats i fel identitet, torde av många uppfattas som ett argument för införandet av en möjlighet att under vissa förutsättningar kunna återkalla ett medborgarskap (s.k. expatriering), en förändring som skulle kräva en grundlagsändring eftersom svenska medborgares skydd mot att utsättas för en sådan åtgärd är inskriven i 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen.

Frågan om expatriering har varit uppe till bedömning i tidigare lagstiftningsärenden. Något förslag om att införa en återkallelsemöjlighet har dock aldrig förelagts riksdagen. De skäl som legat till grund för att så inte skett är i huvudsak följande. För det första innebär en möjlighet till återkallelse att vi i Sverige skulle få två olika sorters medborgarskap, ett oåterkalleligt för den som blivit svensk medborgare genom födseln och ett som går att återkalla - om än endast i vissa klart angivna fall - för den som erhållit medborgarskapet genom naturalisation. Härigenom skulle de naturaliserade försättas i en negativ särklass i förhållande till övriga medborgare, en omständighet som redan i sig ansetts tala starkt emot en möjlighet till expatriering. Därtill kommer att ett beslut om naturalisation har mycket långtgående rättsverkningar och att det försättande i statslöshet - som i de flesta fall skulle bli resultatet av en återkallelse - medför mycket kännbara verkningar för den enskilde. I en sådan situation kan nackdelar dessutom förväntas uppstå för Sverige i form av t.ex. verkställighetshinder eftersom knappast någon annan stat skulle vara beredd att ta emot en person som genom expatriering blivit statslös. Slutresultatet

tatet skulle därför i många fall bli att personer tillhöriga denna kategori tilläts bli kvar i Sverige trots landets egentliga vilja att bli av med dem. Ytterligare ett skäl som har framhållits mot expatriering är att ett sådant beslut skulle komma att medföra en rad familjerättsliga komplikationer, t.ex. för de barn som härleder sitt svenska medborgarskap från den förälder vars medborgarskap återkallas.

Huvudskälet för det motsatta ställningstagandet - dvs. att expatriering bör vara möjligt - är att de flesta upplever det som stötande att en person, utan någon som helst sanktion i medborgarskaps-sammanhang, kan komma i åtnjutande av en så långtgående och grundläggande rättighet som medborgarskap genom att använda sig av falska handlingar och bedrägliga uppgifter, i synnerhet om den falska identiteten tillskapats för att dölja ett kriminellt förflutet eller en terroristanknytning. Som ytterligare argument kan anföras att en möjlighet till återkallelse också kan ha en preventiv verkan i så måtto att vissa personer - som funderar på att ljuga om sin identitet - blir mindre benägna att verkställa dessa sina planer.

Kommittén har visserligen respekt för de skäl som ligger till grund för uppfattningen att det i svensk rätt bör finnas en möjlighet till expatriering. Dock ansluter sig kommittén - vid en samlad bedömning av skälen för och emot - till lagstiftarens hittillsvarande uppfattning i frågan. Som redan berörts kan emellertid tyngden av de argument som talar för en möjlighet att återkalla medborgarskap sägas i viss mån förstärkas av det faktum att det framöver kan komma att ske en viss ökning av antalet medborgarskap i oriktig identitet. Frågan är då om detta tillkommande argument är av tillräcklig styrka för att överge den nu rådande ståndpunkten beträffande återkallelse av medborgarskap.

Argumentets styrka är i viss mån avhängigt av vilka villkor som skall gälla för att personer - vilka ej kan styrka sin identitet - skall kunna naturaliseras. Om kommitténs förslag t.ex. inneburit att drastiska lättnader skall göras i beviskravet samt att kravet på hemvisttid inte skall skilja sig från vad som gäller för övriga, hade helt naturligt skälen för införandet av en möjlighet till återkallelse kommit i delvis annan dager. Kommitténs framlagda förslag innebär emellertid att en förutsättning för naturalisation för den som inte kan styrka sin identitet är att vederbörande har haft hemvist i Sverige i minst åtta år och att det i princip inte finns någon anledning att ifrågasätta identitetsuppgifternas riktighet. För det första kommer kravet på förlängd hemvisttid att rent allmänt verka återhållande på människors benägenhet att söka sig till Sverige i syfte att erhålla medborgarskap i falsk identitet. Vidare kommer myndigheterna att i alla medborgarskapsärenden av denna typ företa en omsorgsfull prövning av trovärdigheten, något som - med beaktande av myndigheternas kompetens och erfarenhet - ytterligare bidrar till att ökningen av antalet medborgarskap i falsk identitet kan förväntas bli

relativt marginell. Av betydelse för detta antagande är dessutom den omständigheten att fokuseringen på identitetsfrågor i tillståndsärenden ökat under senare år. Således kan man t.ex. räkna med att de från 1 januari 1997 gällande reglerna om tagande av fingeravtryck (5 kap. 5 § UtIL) kommer att bidra till ökade förutsättningar för upptäckt av oriktig identitet redan i ärendet om uppehållstillstånd.

Till det sagda kommer att man på goda grunder kan anta att antalet fall då en person - som trots det anförda lyckats i sitt uppsåt att efter åtta års vistelse här erhålla ett medborgarskap i oriktig identitet - avslöjas i ett ännu senare skede, kommer att vara synnerligen begränsat. Detta innebär i sin tur att en eventuell lagstiftning om expatriering sannolikt skulle tillämpas ytterst sällan, något som inte är utan betydelse vid övervägandet av en sådan.

Kommittén gör således den bedömningen att ökningen av antalet medborgarskap i falsk identitet kommer att bli förhållandevis marginell samt att - när så trots allt skett - förutsättningarna för ett uppdagande av det verkliga förhållandet kommer att vara synnerligen små. Med beaktande härav finner kommittén att det inte heller fortsättningsvis kommer att föreligga sådana extraordinära skäl som bör vara ett absolut minimikrav för att Sverige skall överväga att införa en möjlighet till återkallelse av medborgarskap. Kommitténs slutsats är därför att expatriering skall förbli otillåtet enligt svensk rätt.

10 Generella kommittédirektiv

10.1 Inledning

För kommitténs arbete gäller de generella direktiv som regeringen har utfärdat om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om prövning av offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om jämställdhetspolitiska aspekter (dir. 1994:124) samt om redovisning av konsekvenser för brottsligheten (1996:49).

10.2 Regionalpolitiska konsekvenser

Enligt detta direktiv skall kommittén belysa de regionalpolitiska konsekvenserna av det förslag till lagstiftning som läggs fram.

Kommitténs förslag kan inte bedömas medföra några regionalpolitiska konsekvenser.

10.3 Offentliga åtaganden

Detta direktiv innebär bl.a. att det - om förslagen innebär utgiftsökningar eller inkomstminskningar - skall ske en redovisning av hur dessa skall finansieras samt företas en analys av möjligheter till besparingar och effektiviseringar.

År 1996 avslag Statens invandrarverk drygt 2 600 ansökningar om medborgarskap på grund av oklar identitet. Som tidigare konstaterats får emellertid avslag på en ansökan om medborgarskap normalt inte till följd att personen i fråga flyttar från Sverige utan i stället bor han eller hon - med den rätt som följer av det permanenta uppehållstillståndet - kvar här. Därmed skulle inte heller, om ett antal av dessa ansökningar i stället hade bifallits, statens utgifter respektive inkomster ha påverkats i någon riktning.

Inte heller bedömer kommittén att den nya ordningen i sig kommer att innebära en ökad invandring till Sverige. Således får det t.ex. av det relativt stora antalet avslag år 1996 anses framgå att det nuvarande obligatoriska kravet på styrkt identitet i naturalisationsärenden inte har avhållit människor från att söka sig till Sverige. Det finns därmed inte

heller anledning att anta att införandet av en möjlighet till svenskt medborgarskap - trots obestyrkt identitet men efter åtta års hemvist - ensamt i sig skulle öka Sveriges dragningskraft på invandrare.

I sammanhanget skall också konstateras att den av kommittén föreslagna ordningen - även med beaktande av att ärenden av den aktuella typen generellt sett kommer att bli något mer arbetskrävande än förut - bedöms kunna hanteras inom Statens invandrarverks och Utlänningsnämndens nuvarande resursramar.

Kommittén gör således den bedömningen att förslaget inte kommer att medföra några konstaterbara utgiftsökningar eller inkomstminskningar.

10.4 Jämställdhetspolitiska konsekvenser

I detta direktiv föreskrivs att de förslag som läggs fram skall åtföljas av en redovisning av hur förslagen - direkt eller indirekt - kan förväntas påverka kvinnors respektive mäns villkor och därmed förutsättningarna för jämställdhet mellan könen.

Kommitténs förslag innebär att vissa grupper av utlänningar, bl.a. flyktingar, ges större möjligheter att erhålla svenskt medborgarskap. Däremot medför förslaget inte några jämställdhetspolitiska konsekvenser såvitt avser förhållandet mellan kvinnor och män.

10.5 Konsekvenser för brottsligheten m.m.

Enligt detta direktiv skall förslagen slutligen analyseras och redovisas utifrån hur de, direkt eller indirekt, kan förväntas påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

Kommittén föreslår att det vid dispens från kravet på styrkt identitet skall uppställas krav på minst tre års längre hemvist i Sverige än vad som normalt gäller. Skälet härför är bl.a. att en sådan skillnad utgör ett incitament för sökanden att göra allt vad han eller hon kan för att få fram och ge in handlingar som styrker identiteten eftersom svenskt medborgarskap därigenom erhålls inom kortare tid. Frånvaron av en sådan skillnad skulle däremot innebära att mindre nogräknade personer, med dispensmöjligheten i åtanke, kunde se en möjlighet att i Sverige leva under ny och falsk identitet och detta således utan fördröjd väntan på svenskt medborgarskap. Det är inte heller otänkbart att en sådan ordning rent allmänt skulle öka Sveriges dragningskraft på människor som ej är önskvärda här och vilka med uppgivande av rätt identitet inte skulle ha erhållit svenskt medborgarskap, t.ex. på grund av anknytning till kriminell verksamhet.

Enligt kommitténs bedömning bör den föreslagna åttaårsgränsen - jämte den trovärdighetsbedömning som skall företas av Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden - vara tillräcklig för att den nya ordningen inte i sig skall locka människor med kriminellt uppsåt till Sverige. Inte heller i övrigt kan kommitténs förslag förväntas påverka brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.

11 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i medborgarskapslagen

6 §

I paragrafen regleras villkoren för erhållande av svenskt medborgarskap genom naturalisation.

Genom den föreslagna ändringen i första stycket tydliggörs att även styrkt identitet är en förutsättning för naturalisation. Kravet på styrkt identitet är ett rent formkrav och det skiljer sig därmed till sin art från övriga krav. Dessa - dvs. ålder, hemvist och hederlig vandel - knyter i stället an till sökandens person och reglerar hur de personliga förhållandena hos en sökande skall vara för att vederbörande skall kunna komma i fråga för svenskt medborgarskap. Med hänsyn härtill bör kravet på styrkt identitet anges särskilt och inte i samma punktvisa uppräkningsord som övriga tre villkor.

Ändringen i andra stycket har gjorts för att markera att de i detta stycke angivna dispensgrunderna ej är tillämpliga beträffande kravet på styrkt identitet.

Kravet på styrkt identitet skall enligt kommitténs förslag inte längre vara obligatoriskt utan dispens härifrån skall kunna ges utifrån de riktlinjer som angetts i avsnitt 9.3. Den föreslagna möjligheten till dispens är till sin natur väsentligt skild från de i lagtexten redan angivna möjligheterna till dispens, vilka avfattats med sikte på de materiella naturalisationsvillkoren. Även möjligheten till dispens från kravet på styrkt identitet bör därför i lagtexten anges särskilt för sig. Detta sker i det föreslagna tredje stycket vari anges att undantag från kravet på styrkt identitet får göras om utlänningsen sedan minst åtta år har hemvist i Sverige. Genom ordalydelsen markeras att vad som avses är, liksom vid hemvisttidens beräkning i övriga fall, i princip oavbrutet hemvist i Sverige räknat bakåt från tidpunkten för naturalisationen.

För dispens från kravet på styrkt identitet gäller som ytterligare förutsättning att utlänningsen - med beaktande av samtliga i ärendet föreliggande omständigheter - bedöms som trovärdig såvitt avser de uppgifter utlänningsen lämnat om sin identitet och om att han eller hon saknar möjlighet att styrka densamma (innefattande att utlänningsen är

utan egen skuld till att identiteten ej kan styrkas). De bedömningar som görs såvitt avser dessa ytterligare dispensförutsättningar kommer att vara av utpräglat diskretionär art och variationerna av trovärdighetsspörsmål som myndigheterna ställs inför i ärendena kommer dessutom att vara i princip oändliga. Utrymmet för myndigheternas s.k. fria prövningsrätt kommer således till följd av dessa ärendens särpräglade natur att vara stort. Med hänsyn härtill - och till de därav följande svårigheterna att i lagtext med tydlighet uttrycka de angivna förutsättningarnas verkliga innebörd - bör dessa ej anges i lagtexten.

Ändringarna i paragrafen bör tillämpas så att utlänningar, som kommer i fråga för dispens från kravet på styrkt identitet, får tillgodoräkna sig även den del av hemvisttiden i Sverige som är hänförlig till tiden före ändringarnas ikraftträdande.

Reservation av Stig Alexandersson (m)

I allt väsentligt ställer jag mig bakom kommitténs betänkande. I två avseenden har jag dock en avvikande uppfattning. För det första anser jag att det vid dispens från kravet på styrkt identitet skall krävas hemvist i Sverige sedan minst tio år, inte åtta år som majoriteten föreslår. För det andra menar jag att om en utlänning efter en tids vistelse i Sverige ändrar sina uppgifter om sin identitet är detta typiskt sett ägnat att minska utlänningens trovärdighet i identitetsfrågan då en ansökan om medborgarskap sedermera prövas. Skälen till dessa ståndpunkter utvecklas närmare nedan.

Hemvist sedan minst tio år

I likhet med kommitténs majoritet anser jag att möjligheterna att bedöma trovärdigheten beträffande sökandens uppgivna identitet ökar med ett krav på längre vistelsetid. Det ligger i sakens natur att möjligheterna förbättras om tiden bestäms till minst tio år i stället för minst åtta år. En längre hemvisttid ger vidare sökanden längre tid på sig för att få fram godtagbara identitetshandlingar. Till detta skall fogas att den av mig förordade längre vistelsetiden är mer ägnad än kommitténs förslag att verka avhållande på människors benägenhet att försöka erhålla svenskt medborgarskap med falsk identitet. Slutligen förtjänar att nämnas att den instans som ursprungligen väckte tanken med en förlängd vistelsetid - Statens invandrarverk - fann tio år vara en rimlig tidsgräns. Verket betonade att vistelsetiden borde vara väsentligt längre än fem år.

Minskad trovärdighet om ändrade uppgifter om identitet

När det gäller en utlännings trovärdighet åberopar kommitténs majoritet flera skäl för en mildare syn på de fall då utlänningen frivilligt ändrat sina uppgifter. Jag kan i och för sig vitsorda att majoritetens ståndpunkt har visst fog för sig. Samtidigt menar jag emellertid att detta inte får undanskymma det förhållandet att utlänningen medvetet ljugit om sin identitet vid ankomsten till Sverige. Då utlänningen vid en senare tidpunkt ansöker om svenskt medborgarskap är det enligt min mening oundvikligt att de skiftande identitetsuppgifterna är ägnade att minska vederbörandes trovärdighet. Situa-

tionen kan jämföras med det läget att en utlänning konsekvent uppgivit en och samma identitet under hela vistelsen i Sverige. Jag menar att det är uppenbart att trovärdigheten är större i det senare fallet.

Då olika upplysningar om identitet har lämnats måste utlänningens uppgifter bli föremål för en ingående prövning när ansökan om medborgarskap blir aktuell. För att öka säkerheten vid bedömningen bör det i sådana fall ligga nära till hands att överväga en förlängd vistelsetid - alltså utöver tio år - innan medborgarskap beviljas. Så som framgår av betänkandet finns det inget som hindrar en sådan förlängning av tiden när tvivel om identiteten kvarstår.

Reservation av Lena Olsson (mp)

Jag står helt bakom kommitténs förslag att en utlänning som inte kan styrka sin identitet men som är utan egen skuld och bedöms som trovärdig skall kunna bli svensk medborgare efter åtta års hemvist. Jag står också bakom förslaget att svenskt medborgarskap inte skall kunna återkallas.

Min reservation gäller att åttaårsgränsen är en absolut minimigräns. Här menar jag att de beslutande myndigheterna skall vara oförhindrade att i enskilda ärenden kunna mildra kravet på hemvisttiden. Jämförbart är möjligheten att mildra den ordinarie femårsgränsen i enskilda fall.

Kommittédirektiv

Översyn av lagen om svenskt medborgarskap

Dir.
1997:5

Beslut vid regeringssammanträde den 16 januari 1997

Sammanfattning av uppdraget

En kommitté tillkallas med uppgift att se över lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap samt utreda vissa speciella frågeställningar som rör medborgarskapslagstiftningen. Kommittén skall också överväga åtgärder som kan stärka medborgarskapets status.

Kommittén skall

- genomföra en allmän översyn av lagen om svenskt medborgarskap,
- överväga vilka åtgärder som kan vidtas för att stärka medborgarskapets status,
- undersöka tillämpningen av kravet på att en person som söker medborgarskap måste kunna styrka sin identitet samt överväga och föreslå regeländringar för att komma till rätta med problemet att vissa invandrare inte har möjlighet att uppfylla vad som normalt krävs i detta avseende,
- analysera för- och nackdelar med att erbjuda svenskt medborgarskap för barn som föds i Sverige om föräldrarna har permanent uppehållstillstånd,
- analysera systemet med s.k. villkorat medborgarskap och vid behov föreslå ändring av reglerna,
- överväga om medborgarskapsärenden som i dag prövas av regeringen i stället kan prövas av Statens invandrarverk, Utlänningsnämnden, domstol eller någon annan myndighet,
- analysera medborgarskapslagstiftningen i ett nordiskt och europeiskt perspektiv samt överväga vilka ändringar i medborgarskapslagstiftningen som bör föranledas av det pågående arbetet inom Europarådet med en ny konvention om medborgarskap.

Bakgrund

De svenska medborgarskapsreglerna finns i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap (omtryckt 1984:682) och medborgarskapskun-

görelsen (1969:235, omtryckt 1979:140). Lagen om svenskt medborgarskap har hittills inte varit föremål för någon mer genomgripande översyn. Lagen är därför i behov av en modernisering och anpassning till nya förhållanden.

Huvudregler för förvärv och förlust av svenskt medborgarskap

Sveriges medborgarskapslagstiftning bygger på den s.k. härstamningsprincipen, dvs. att föräldrarnas medborgarskap är bestämmande för ett barns medborgarskap oavsett var det föds. En annan viktig princip i lagstiftningen är att söka förhindra uppkomsten av dubbelt medborgarskap.

Enligt lagen blir ett barn svensk medborgare vid födelsen om modern eller, om föräldrarna är gifta, fadern är svensk medborgare. Om föräldrarna inte är gifta med varandra vid barnets födelse och modern är utländsk och fadern svensk medborgare blir barnet svensk medborgare genom legitimation om föräldrarna gifter sig med varandra innan barnet fyller 18 år. En svensk man som är far till ett utländskt barn utom äktenskap kan också under vissa förutsättningar ge barnet svenskt medborgarskap genom anmälan.

Den som fyllt 18 år och som sedan fem år, eller för nordiska medborgare två år, har hemvist i Sverige och som har fört en hederlig vandel kan bli svensk medborgare genom naturalisation. Som huvudregel gäller då att utlänningen måste kunna styrka att han eller hon förlorar sitt utländska medborgarskap.

Slutligen kan svenskt medborgarskap förvärvas genom anmälan av personer som tidigare varit svenska medborgare eller av sådana utlänningar med en ålder mellan 21 och 23 år som haft hemvist här från 16 års ålder och dessförinnan i minst fem år. Den som inte är medborgare i någon stat eller styrker att han eller hon skulle förlora sitt utländska medborgarskap genom att förvärva svenskt medborgarskap kan dock göra sådan anmälan redan vid 18 års ålder. För att återvinna ett tidigare svenskt medborgarskap genom anmälan krävs alltid befrielse från det utländska medborgarskapet.

När det gäller förlust av svenskt medborgarskap föreskrivs det i 2 kap. 7 § regeringsformen att ingen medborgare som är eller har varit bosatt i Sverige får berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han eller hon samtidigt, efter uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst, blir medborgare i en annan stat. Det får dock föreskrivas att barn under 18 år i fråga om sitt medborgarskap skall följa

föräldrarna eller en av dem. Vidare får det föreskrivas att, i enlighet med överenskommelse med annan stat, den som sedan födelsen är medborgare även i den andra staten och är varaktigt bosatt där förlorar sitt svenska medborgarskap vid 18 års ålder eller senare. Enligt lagen om svenskt medborgarskap förlorar den som frivilligt förvärvar ett utländskt medborgarskap efter ansökan eller uttryckligt samtycke sitt svenska medborgarskap. Vidare förlorar den som är född utomlands och aldrig haft hemvist eller liknande här sitt svenska medborgarskap, om han eller hon inte före 22 års ålder ansöker om att få behålla det.

Ansökningar om medborgarskap prövas i första hand av Statens invandrarverk. Invandrarverkets beslut kan överklagas till Utlänningsnämnden. Invandrarverket eller Utlänningsnämnden får överlämna ett naturalisationsärende till regeringen, bl.a. om ärendet bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet.

Anmälningssärenden prövas av Invandrarverket eller, i fråga om nordiska medborgare, av länsstyrelsen. Beslut i sådana ärenden får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Medborgarskapsregler i övriga nordiska länder

De svenska, danska och norska medborgarskapslagarna har tillkommit i samarbete mellan de tre länderna. Även de ändringar som genomförts därefter har föregåtts av överläggningar mellan staterna. De tre ländernas regelsystem överensstämmer i sakligt hänseende med varandra. Även medborgarskapslagarna i Finland och Island överensstämmer i stort sett med de bestämmelser som gäller i de andra nordiska staterna. Det nordiska samarbetet i medborgarskapsfrågor har också kommit till uttryck i 1962 års samarbetsöverenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige (SÖ 1962:14). I överenskommelsen sägs bl.a. att de fördragsslutande parterna skall underlätta för medborgare i ett nordiskt land att förvärva medborgarskap i ett annat nordiskt land.

Behovet av en översyn

Lagen om svenskt medborgarskap har som tidigare sagts hittills inte varit föremål för någon mer genomgripande översyn. Utredningar i vissa avgränsade frågor har lett till en del ändringar, men som helhet är lagen i behov av modernisering och anpassning till nya förhållanden.

Det finns också skäl att överväga åtgärder som kan stärka medborgarskapets status, både bland nuvarande svenska medborgare och blivande svenska medborgare. En invandrare som blir svensk medborgare måste kunna känna att han eller hon därmed betraktas som svensk och accepteras fullt ut av det svenska samhället. Andra länder har exempelvis särskilda ceremonier vid erhållandet av medborgarskap. Ceremonier för nyblivna svenska medborgare ordnas också av en del kommuner, t.ex. Stockholm. Många deltar i dessa ceremonier och har uttryckt sin uppskattning över dem. Åtgärder av detta slag är ett sätt att visa att medborgarskapet innebär en rätt att på ett fullvärdigt sätt delta i samhällets intressegemenskap.

Det har vidare hävdats att vissa kunskapskrav vad gäller det svenska språket och det svenska samhället skulle stärka medborgarskapets status. Krav på kunskaper i det svenska språket ställdes enligt regler som gällde före tillkomsten av den nuvarande medborgarskapslagen. Även vid tillkomsten av nuvarande lag uttalades att sökandens kunskaper i svenska språket borde tillmätas stor betydelse vid naturalisationsprövningen. Fram till början av 1980-talet ingick också ett språkintyg som obligatorisk bilaga till ansökan om svenskt medborgarskap. Därefter har sökandens språkkunskaper i praktiken kommit att helt sakna betydelse.

För att bli svensk medborgare fordras således i dag inga kunskaper i det svenska språket eller om det svenska samhället. I dag förs dock en diskussion om betydelsen av sådana kunskaper för att den enskilde skall kunna förstå sina rättigheter och skyldigheter och för att underlätta integrationsprocessen.

Ett problem som blivit alltmer tydligt under senare år orsakas av kravet på styrkt identitet som villkor för att få svenskt medborgarskap. Vid naturalisationstillfället skall det inte råda någon tveksamhet om den sökandes identitet. Kravet hänger samman bl.a. med att ett svenskt medborgarskap inte kan återkallas, inte ens om svenskt medborgarskap förvärvats av någon som uppgett en felaktig identitet. Det i praxis uppställda kravet på styrkt identitet har fått till följd att vissa invandrare i dag inte kan få svenskt medborgarskap. Detta gäller särskilt vissa flyktingar och invandrare som kommer från länder som saknar en fungerande administration, t.ex. Somalia och Afghanistan. Oklar identitet är den vanligaste avslagsgrunden i naturalisationsärenden. Denna situation ger anledning att överväga om det är rimligt att personer som inte kan styrka sin identitet för all framtid skall vara utestängda från möjligheten att få svenskt medborgarskap. I synnerhet för flyktingar som flytt från sitt hemland utan identitetshandlingar kan det vara svårt att senare skaffa fram sådana handlingar. Statens

invandrarverk har i en skrivelse till regeringen den 23 oktober 1996 pekat på detta problem. Invandrarverket föreslår att det utreds om problemet kan lösas genom en längre kvalifikationstid.

Ett annat problemområde är kravet på befrielse från tidigare medborgarskap. Om en sökande med utländskt medborgarskap inte förlorar det i och med sin naturalisation utan det för sådan verkan krävs medgivande av den utländska statens regering eller någon annan myndighet, kan det som villkor för svenskt medborgarskap anges att sökanden hos Invandrarverket inom viss tid styrker att ett sådant medgivande lämnats, s.k. villkorat medborgarskap. Undantag från ett sådant villkor kan göras t.ex. för den som sökt men fått avslag på sin befrielseansökan och den som överhuvudtaget inte får något svar från hemlandets myndigheter. I det sistnämnda fallet läggs enligt praxis en stor bevisbörd på den sökande. Han eller hon måste kunna styrka att en fullständig ansökan lämnats in till hemlandets myndigheter. För vissa grupper av utlänningar har detta varit ett högst påtagligt problem.

Barn som föds i Sverige vars föräldrar har utländskt medborgarskap får i dag inte automatiskt svenskt medborgarskap. Detta gäller även om föräldrarna har permanent uppehållstillstånd här. Det kan diskuteras vilken signal samhället härmed förmedlar till dessa barn. Barnen räknas som utlänningar trots att de är födda här och i många fall kommer att leva resten av sitt liv här. Det kan visserligen hävdas att det är ett val som föräldrarna gör i och med att de förblir utländska medborgare, på samma sätt som de väljer åt sina barn om de bestämmer sig för att bli svenska medborgare. Men barnen kanske skulle få en starkare känsla av samhörighet med Sverige om de visste att de accepterades fullt ut, dvs. att de erbjöds svenskt medborgarskap bortsett från föräldrarnas medborgarskap. I en motion (1996/97:Sf608) som för närvarande behandlas i riksdagen föreslås att barn som föds i Sverige och har en förälder med permanent uppehållstillstånd skall erbjudas svenskt medborgarskap vid födseln. Det finns mot den nu angivna bakgrunden skäl att närmare analysera fördelar och nackdelar med att erbjuda svenskt medborgarskap i sådana situationer. I detta sammanhang bör också nämnas att det i artikel 7 i FN:s konvention om barnets rättigheter, som Sverige ratificerat, bl.a. sägs att barn skall ha rätt från födelsen till ett namn och rätt att förvärva ett medborgarskap.

När Utlänningsnämnden inrättades ansågs det lämpligt att regeringen även i fortsättningen prövade vissa grupper av naturalisationsärenden, bl.a. fall som innefattade vissa säkerhetsaspekter. Av förarbetena till de ändringar som då gjordes i medborgarskapslagstiftningen framgår

det (prop. 1991/92:30 s. 29) att med hänsyn till den betydelse säkerhetsaspekterna har i naturalisationsärenden bör överlämnande så gott som undantagslöst ske när det i ett ärende framkommit uppgifter som tyder på att ärendet kan röra rikets säkerhet eller allmän säkerhet och omständigheterna inte är sådana att det står klart att ansökningen skall avslås oberoende av dessa aspekter. Det finns anledning att överväga om regeringens medverkan är nödvändig när det gäller en stor del av dessa ärenden eller om de kan slutligt avgöras av domstol eller av någon annan myndighet.

Inom Europarådet pågår för närvarande ett arbete med en ny europeisk konvention om medborgarskap. Arbetet är nu inne i slutskedet. Syftet är att lägga fast vissa grundläggande principer för medborgarskap och att förhindra statslöshet. Det kan finnas anledning att se över svensk medborgarskapslagstiftning på vissa punkter med anledning av konventionsarbetet, även om svensk lag i huvudsak står i överensstämmelse med den preliminära konventionstext som föreligger.

Uppdraget

En parlamentarisk kommitté skall se över lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap samt utreda vissa speciella frågeställningar som rör medborgarskapslagstiftningen. Kommittén skall också överväga åtgärder som kan stärka medborgarskapets status.

Kommittén skall genomföra en allmän översyn av lagen om svenskt medborgarskap med hänsyn till det behov av modernisering som finns samt lämna förslag till ny lagstiftning på området.

Dubbelt medborgarskap och statslöshet bör undvikas

Den svenska medborgarskapslagstiftningen bör även fortsättningsvis bygga på härstamningsprincipen. Dubbelt medborgarskap bör i princip undvikas. Det kan dock tänkas att det finns ytterligare situationer än de som för närvarande gäller där dubbelt medborgarskap bör accepteras. Kommittén bör undersöka omfattningen av dubbelt medborgarskap i dag.

En annan viktig utgångspunkt är att undvika statslöshet. Kommittén bör överväga om ytterligare åtgärder kan vidtas för att underlätta för statslösa personer att bli svenska medborgare.

Medborgarskapets status bör stärkas

Kommittén skall utreda och överväga behovet av åtgärder som kan vidtas för att stärka medborgarskapets status som ett led i integrationsprocessen. Som en utgångspunkt bör en kartläggning göras av vad ett svenskt medborgarskap innebär i olika avseenden. Kommittén bör också studera andra länders lagstiftning och praxis på området. Mot bakgrund av inhämtade kunskaper och gjorda överväganden skall kommittén lägga fram de förslag som en fördjupad analys av frågan ger anledning till. Ömsesidigheten i integrationsprocessen skall beaktas i sammanhanget.

I samband med kommitténs utredning i fråga om olika åtgärder som kan stärka medborgarskapets status skall kommittén även överväga om krav på kunskaper i det svenska språket eller om det svenska samhället bör ställas upp för beviljande av medborgarskap. Om kommittén kommer fram till att sådana krav skulle stärka integrationsprocessen och medborgarskapets status, skall kommittén föreslå de regler som bedöms lämpliga.

Kravet på styrkt identitet

Kommittén skall skyndsamt undersöka tillämpningen av kravet på att en person som söker medborgarskap måste kunna styrka sin identitet samt överväga och föreslå regeländringar för att komma till rätta med problemet att vissa invandrare inte har möjlighet att uppfylla vad som normalt krävs i detta avseende och därmed riskerar att för all framtid ställas utanför möjligheten att bli svenska medborgare. Den grundläggande principen att man skall kunna styrka sin identitet vid ansökan om svenskt medborgarskap måste dock ligga fast. Det förslag som Invandrarverket lagt fram skall analyseras och övervägas, men även andra lösningar skall kunna komma i fråga.

Barn som föds i Sverige

När det gäller barn som föds i Sverige vars föräldrar har utländskt medborgarskap skall kommittén analysera för- och nackdelar med olika alternativ till reglering som under vissa förutsättningar skulle erbjuda möjlighet till svenskt medborgarskap. Analysen bör omfatta olika lösningar som skulle underlätta för sådana barn att bli svenska medborgare om föräldrarna har permanent uppehållstillstånd. Kommittén skall i sina överväganden beakta de grundläggande principer som gäller för den svenska medborgarskapslagstiftningen.

Om kommitténs överväganden föranleder det, skall förslag till lagregler läggas fram.

S.k. villkorat medborgarskap

Systemet med s.k. villkorat medborgarskap har som tidigare nämnts lett till vissa problem för sökande som har svårigheter att få befielse från tidigare medborgarskap. Kommittén skall analysera dessa problem och vid behov föreslå ändringar i reglerna.

Ärenden som prövas av regeringen

När Utlänningsnämnden inrättades ansågs det viktigt att regeringen även i fortsättningen skulle pröva bl.a. medborgarskapsärenden som innefattar olika säkerhetsaspekter. Kommittén skall analysera frågan om och i vilken mån dessa medborgarskapsärenden verkligen behöver prövas av regeringen samt överväga om de i stället kan prövas av Invandrarverket, Utlänningsnämnden, domstol eller någon annan myndighet. En utgångspunkt bör vara att regeringens prövning av ärenden i första instans skall undvikas. Ett viktigt skäl att söka efter andra lösningar är att det saknas möjlighet att överklaga regeringens beslut.

Nordiskt och europeiskt perspektiv

Kommittén skall analysera medborgarskapslagstiftningen i ett nordiskt och europeiskt perspektiv samt följa arbetet inom Europarådet med en ny europeisk konvention om medborgarskap. I den mån det behövs för att svensk lagstiftning skall stå i överensstämmelse med konventionen, skall kommittén överväga och föreslå ändringar i medborgarskapslagstiftningen. Med hänsyn till det nordiska samarbete som hittills har kännetecknat området skall kommittén inrikta sitt arbete på att även i fortsättningen en i stort sett gemensam nordisk utgångspunkt för medborgarskapslagstiftningen skall upprätthållas.

Övriga frågor

Kommittén får i utredningsarbetet ta upp även andra frågor som gäller medborgarskapslagstiftningen än de som nu har berörts.

Uppläggningsarbetet

Utredningsarbetet skall vara avslutat den 1 september 1998.

I den del som gäller kravet på styrkande av identitet skall kommitténs överväganden och förslag redovisas senast den 1 december 1997.

Kommittén bör samråda med andra pågående utredningar på det integrations- och migrationspolitiska området. Det gäller särskilt utredningen om introduktion för nyanlända invandrare samt ny myndighetsstruktur för det integrationspolitiska området (In 1997:03) och en kommande utredning om ny instans- och processordning vid tillämpning av utlännings- och medborgarskapslagstiftningen, m.m.

Under arbetets gång bör kommittén hålla kontakt med övriga nordiska länder.

För utredningsarbetet gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), om prövning av offentliga åtaganden (dir. 1994:23), om jämställdhetspolitiska aspekter (dir. 1994:124) samt om redovisning av konsekvenser för brottsligheten (dir. 1996:49).

(Inrikesdepartementet)

KUNGL. BIBL.
1997-12-03
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
 2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
 3. Fastighetsdataregister. Ju.
 4. Förbättrad miljöinformation. M.
 5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
 6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
 7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
 8. Roster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
 9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
 10. Ansvar för valutapolitiken. Fi.
 11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
 12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
 13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
 14. IT i kulturens tjänst. Ku.
 15. Det svåra samspillet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
 16. Att utveckla industriforskningsinstitut. N.
 17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
 18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
 19. Bättre information om konsumentpriser. In.
 20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
 21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
 22. Aktiebolagets kapital. Ju.
 23. Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
 24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
 25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
 26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
 27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
 28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
 29. Barnpornografifrågan. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
 30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
 31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
 32. Följdagstiftning till miljöbalken. M.
 33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
 34. Övervakning av miljön. M.
 35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
 36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
 37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
 38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
 39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
 40. Unga och arbete. In.
 41. Staten och trossamfunden Rättslig reglering – Grundlag – Lag om trossamfund – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
 42. Staten och trossamfunden Begravningsverksamheten. Ku.
 43. Staten och trossamfunden Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
 44. Staten och trossamfunden Svenska kyrkans personal. Ku.
 45. Staten och trossamfunden Stöd, skatter och finansiering. Ku.
 46. Staten och trossamfunden Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
 47. Staten och trossamfunden Den kyrkliga egendomen. Ku.
 48. Arbetsgivarpolitik i staten. För kompetens och resultat. Fi.
 49. Grundlagsskydd för nya medier. Ju.
 50. Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. Jo.
 51. Brister i omsorg – en fråga om bemötande av äldre. S.
 52. Omsorg med kunskap och inlevelse – en fråga om bemötande av äldre. S.
 53. Avskaffa reklamskatten! Fi.
 54. Ministern och makten. Hur fungerar ministerstyre i praktiken? Fi.
 55. Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. Ku.
 56. Folket som rådgivare och beslutsfattare. + Bilaga 1 och 2. Ju.
 57. I medborgarnas tjänst. En samlad förvaltningspolitik för staten. Fi.
 58. Personalutyrning. A.
 59. Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. Ku.
 60. Betal-TV inom Sveriges Television. Ku.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

61. Att växa bland betong och kajor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. S.
62. Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kajor från Storstadskommittén. S.
63. Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. K.
64. Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd
+ Bilagedel. A
65. Polisens register. Ju.
66. Statsskuldpolitiken. Fi.
67. Återkallelse av uppehållstillstånd. UD.
68. Grannlands-TV i kabelnät. Ku.
69. Besparingar i stort och smått. U.
70. Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. Fö.
71. Politik för unga.
+ 2 st bilagor. In.
72. En lag om socialförsäkringar. S.
73. Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium
anordnat av IT-kommissionen, Närings- och
handelsdepartementet och SEIS den 11 december
1996. IT-kommissionens rapport 6/97. K.
74. EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional
utveckling. Jo.
75. Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för
fysiska personer. Fi.
76. Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. S.
77. Uppföljning av inkomstskattelagen. Fi.
78. Medelsförvaltning i kommuner och landsting. In.
79. Försäkringsmäklare. En lagöversyn av
Försäkringsmäklarutredningen. Fi.
80. Reformerad stabsorganisation. Fi.
81. Allmännyttiga bostadsföretag.
+ Bilaga. In.
82. Lika möjligheter. In.
83. Om makt och kön – i spåren av offentliga
organisationers omvandling. A.
84. En hållbar kemikaliepolitik. M.
85. Förmån efter inkomst – Samordnat inkomst
begrepp för bostadsstöden och nya
kvalifikationsregler för rätt till
sjukpenninggrundande inkomst. S.
86. Punktskattekontroll av alkohol, tobak och
mineralolja, m.m. Fi.
87. Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. A.
88. Upphandling för utveckling. N.
89. Handeln med skrot och begagnade varor. N.
90. Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg-
och bostadsväsendet. In.
91. Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor.
Jo.
92. Medieföretag i Sverige – Ägande och
strukturförändringar i press, radio och TV. Ku.
93. Hantering av fel i utjämningsystemet för
kommuner och landsting. In.
94. Konkurrensneutralt transportbidrag. N.
95. Forum för världskultur
– en rapport om ett rikare kulturliv. Ku.
96. Lokalförörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation.
Fi.
97. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. M.
98. Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.
Bilagor. M.
99. En ny vattenadministration. Vatten är livet. M.
100. Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska
museiverksamheten. Ku.
101. Behandling av personuppgifter om
totalförsvarspiktiga. Fö.
102. Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s
jordbruk i framtiden. Jo.
103. Rapport med förslag om sändningsorter. Ku.
104. Polis i fredens tjänst. UD.
105. Agenda 21 i Sverige.
Fem år efter Rio – resultat och framtid. M.
106. En fond för unga konstnärer. Ku.
107. Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. U.
108. Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till
skriftspråket och om förskolans och skolans
möjligheter att förebygga och möta läs- och
skrivsvårigheter. U.
109. Myndighetsansvaret för transport av farligt
gods. Fö.
110. Säkrare obligationer? Fi.
111. Branschsanering - och andra metoder mot
ekobrott. Ju.
112. En samordnad militär skolorganisation.
113. Mot halva makten – elva historiska essäer om
kvinners strategier och mäns motstånd. A.
114. Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i
förändring och könsmaktens framtid. A.
115. Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande
belysning. A.
116. Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. S.
116. Barnets bästa – en antologi. S.

Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

117. Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetssentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. Ku.
118. Delade städer. S.
119. En tydligare roll för hälso- och sjukvården i folkhälsoarbetet. S.
120. Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. U.
121. Skolfrågor – Om skola i en ny tid. U.
122. Rättigheter i luftfartyg. K.
123. Ett effektivare näringsförbud. N.
124. IT-kommissionens hearing om den nya medie- och programvaruindustrin. Andrakammarsalen, Riksdagen, 1997-06-16. K.
125. Ett svenskt investerarskydd. Fi.
126. Bilen, miljön och säkerheten. Fi.
127. Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. Ju.
128. Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. UD.
129. Kollektivtrafik i tid + Bilaga. K.
130. Effektivare statlig inköpsamordning. Fi.
131. Lag om premiepension. Fi.
132. Antimicrobial Feed Additives. Jo.
133. Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag). Jo.
134. Förtroendemännainflytande – ökad kvalitet och rättssäkerhet. S.
135. Ledare, makt och kön. A.
136. Kvinnors och mäns löner – varför så olika? A.
137. Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. A.
138. Familj, makt och jämställdhet. A.
139. Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. A.
140. Fonogramersättning. Ku.
141. Boken i tiden. Ku.
142. Högkostnadsskydd mot sjuklönekostnader. S.
143. Större EU – säkrare Europa. UD.
144. Försvarets fastigheter.
Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning. Fi.
145. Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet. M.
146. Grunddata – i samhällets tjänst. Fi.
147. Barns bilder av åldrande
– en fråga om bemötande av äldre. S.
148. Utbildningskanalen. U.
149. Miljön i ett utvidgat EU. M.
150. EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning. Jo.
151. Food and the environment, Swedish strategy for the future of EU agriculture. Jo.
152. Upphållstillstånd på grund av anknytning. UD.
153. Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet + Bilagedel. A.
154. Patienten har rätt. S.
155. Miljösamverkan i vattenvården. M.
156. Ett större och bättre Europa? EU:s utvidgning: Samhällsekonomiska effekter. Fi.
157. Att erövra omvärlden. Förslag till läroplan för förskolan. U.
158. Vuxenpedagogik i teori och praktik. U.
159. Ett utvidgat europeiskt område med frihet, säkerhet och rättvisa. Ju.
160. Regionala konsekvenser av EU:s östutvidgning. N.
161. Stöd i föräldraskapet. S.
162. Medborgarskap och identitet. In.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Fastighetsdataregister. [3]
- Aktiebolagets kapital. [22]
- Barnpornografiåtgärden. [29]
- Innehavskriminalisering m.m. [29]
- Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]
- Grundlagsskydd för nya medier. [49]
- Folket som rådgivare och beslutsfattare.
+ Bilaga 1 och 2. [56]
- Polisens register. [65]
- Branschsanering - och andra metoder mot ekobrott. [111]
- Straffansvar för juridiska personer. Del A+B. [127]
- Ett utvidgat europeiskt område med frihet,
säkerhet och rättvisa. [159]

Utrikesdepartementet

- Återkallelse av uppehållstillstånd. [67]
- Polis i fredens tjänst. [104]
- Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden. [128]
- Större EU – säkrare Europa. [143]
- Upphållstillstånd på grund av anknytning. [152]

Försvarsdepartementet

- Totalförsvaret och frivilligorganisationerna
– uppdrag, stöd och ersättning. [70]
- Behandling av personuppgifter om
totalförsvarsskyldiga. [101]
- Myndighetsansvaret för transport av farligt gods. [109]
- En samordnad militär skolorganisation. [112]

Socialdepartementet

- Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
- Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]
- Bristar i omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [51]
- Omsorg med kunskap och inlevelse
– en fråga om bemötande av äldre. [52]
- Att växa bland betong och kojor.
Ett delbetänkande om barns och ungdomars
uppväxtvillkor i storstädernas utsatta områden från
Storstadskommittén. [61]
- Rosor av betong.
En antologi till delbetänkandet Att växa bland
betong och kojor från Storstadskommittén. [62]
- En lag om socialförsäkringar. [72]
- Invandrare i vård och omsorg
– en fråga om bemötande av äldre. [76]
- Förmån efter inkomst – Samordnat inkomstbegrepp
för bostadsstöden och nya kvalifikationsregler för
rätt till sjukpenninggrundande inkomst. [85]

- Barnets bästa i främsta rummet. FN:s konvention
om barnets rättigheter förverkligas i Sverige. [116]
- Barnets bästa – en antologi. [116]
- Delade städer. [118]
- En tydligare roll för hälso- och sjukvården i
folkhälsoarbetet. [119]
- Förtroendemännainflytande – ökad kvalitet och
rättssäkerhet. [134]
- Högekostnadsskydd mot sjuklönekostnader. [142]
- Barns bilder av åldrande
– en fråga om bemötande av äldre. [147]
- Patienten har rätt. [154]
- Stöd i föräldraskapet. [161]

Kommunikationsdepartementet

- Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
- IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från
en hearing anordnad av IT-kommissionen den
18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
- Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik,
demokrati och delaktighet den 8 november 1996
anordnat av Folkomröstningsutredningen, IT-
kommissionen och Kommunikationsforsknings-
beredningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
- Kristallkulan – tretton röster om framtiden.
IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
- Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]
- Sverige inför epokskiftet.
IT-kommissionens rapport 5/97. [63]
- Inför en svensk policy om säker elektronisk
kommunikation. Referat från ett seminarium anordnat av
IT-kommissionen, Närings- och handelsdepartementet
och SEIS den 11 december 1996.
IT-kommissionens rapport 6/97. [73]
- Rättigheter i luftfartyg. [122]
- IT-kommissionens hearing om den nya medie- och
programvaruindustrin. Andrakammarsalen,
Riksdagen, 1997-06-16. [124]
- Kollektivtrafik i tid + Bilaga. [129]

Finansdepartementet

- Inkomstskattelag, del I-III. [2]
 - Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex
förvaltningsområden. [7]
 - Flexibel förvaltning. Förändring och verksam-
hetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
 - Ansvar för valutapolitiken. [10]
 - Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
 - Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt
och problematik. [15]
-

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Skatter, tjänster och sysselsättning.
+ Bilagor. [17]
Granskning av granskning.
Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
Europa och staten. Europeiserings betydelse för svensk statsförvaltning. [30]
Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
Bekämpande av penningtvätt. [36]
Myndighet eller marknad.
Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]
Arbetsgivarpolitik i staten.
För kompetens och resultat. [48]
Avskaffa reklamskatten! [53]
Ministern och makten.
Hur fungerar ministerstyrelse i praktiken? [54]
I medborgarnas tjänst.
En samlad förvaltningspolitik för staten. [57]
Statsskuldpolitiken. [66]
Bosättningsbegreppet. Skatterättsliga regler för fysiska personer. [75]
Uppföljning av inkomstskattelagen. [77]
Försäkringsmäklare. En lagöversyn av Försäkringsmäklarutredningen. [79]
Reformerad stabsorganisation. [80]
Punktskattekontroll av alkohol, tobak och mineralolja, m.m. [86]
Lokalförsörjning och fastighetsägande.
En utvärdering av statens fastighetsorganisation. [96]
Säkrare obligationer? [110]
Ett svenskt investerarskydd. [125]
Bilen, miljön och säkerheten. [126]
Effektivare statlig inköpsamordning. [130]
Lag om premiepension. [131]
Försvarets fastigheter.
Former för en kostnadseffektiv och verksamhetsinriktad förvaltning. [144]
Grunddata – i samhällets tjänst. [146]
Ett större och bättre Europa? EU:s utvidgning: Samhällsekonomiska effekter. [156]

Utbildningsdepartementet

Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]
Besparingar i stort och smått. [69]

Den nya gymnasieskolan
– problem och möjligheter. [107]
Att lämna skolan med rak rygg – Om rätten till skriftspråket och om förskolans och skolans möjligheter att förebygga och möta läs- och skrivsvårigheter. [108]
Vuxenpedagogik i Sverige. Forskning, utbildning, utveckling. En Kartläggning. [120]
Skolfrågor – Om skola i en ny tid. [121]
Utbildningskanalen. [148]
Att erövra omvärlden. Förslag till läroplan för förskolan. [157]
Vuxenpedagogik i teori och praktik. [158]

Jordbruksdepartementet

Svensk mat – på EU-fat. [25]
EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]
Alternativa utvecklingsvägar för EU:s gemensamma jordbrukspolitik. [50]
EU:s jordbrukspolitik, miljön och regional utveckling. [74]
Jaktens villkor – en utredning om vissa jaktfrågor. [91]
Mat & Miljö. Svensk strategi för EU:s jordbruk i framtiden. [102]
Antimicrobial Feed Additives. [132]
Antimikrobiella fodertillsatser (sammandrag). [133]
EU:s jordbrukspolitik och östutvidgning. [150]
Food and the environment, Swedish strategy for the future of EU agriculture. [151]

Arbetsmarknadsdepartementet

Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]
Personaluthyrning. [58]
Samhall. En arbetsmarknadspolitisk åtgärd + Bilagedel. [64]
Om makt och kön – i spåren av offentliga organisationers omvandling. [83]
Kvinnor, män och inkomster.
Jämställdhet och oberoende. [87]
Mot halva makten – elva historiska essäer om kvinnors strategier och mäns motstånd. [113]
Styrssystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid. [114]
Ljusnande framtid eller ett långt farväl?
Den svenska välfärdsstaten i jämförande belysning. [115]
Ledare, makt och kön. [135]
Kvinnors och mäns löner – varför så olika? [136]

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Glastak och glasväggar? Den könssegregerade arbetsmarknaden. [137]

Familj, makt och jämställdhet. [138]

Hemmet, barnen och makten. Förhandlingar om arbete och pengar i familjen. [139]

Arbetskraftens fria rörlighet – trygghet och jämställdhet + Bilagedel. [153]

Kulturdepartementet

IT i kulturens tjänst. [14]

Staten och trossamfunden

Rättslig reglering

– Grundlag

– Lag om trossamfund

– Lag om Svenska kyrkan. [41]

Staten och trossamfunden

Begravningsverksamheten. [42]

Staten och trossamfunden

Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]

Staten och trossamfunden

Svenska kyrkans personal. [44]

Staten och trossamfunden

Stöd, skatter och finansiering. [45]

Staten och trossamfunden

Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]

Staten och trossamfunden

Den kyrkliga egendomen. [47]

Staten och trossamfunden. Sammanfattningarna av förslagen från de statliga utredningarna. [55]

Svenskhemmet Voksenåsens förvaltningsform. [59]

Betal-TV inom Sveriges Television. [60]

Grannlands-TV i kabelnät. [68]

Medieföretag i Sverige – Ägande och

strukturförändringar i press, radio och TV. [92]

Forum för världskultur

– en rapport om ett rikare kulturliv. [95]

Nya samverkansformer inom den sjöhistoriska museiverksamheten. [100]

Rapport med förslag om sändningsorter. [103]

En fond för unga konstnärer. [106]

Nobelcenter i Stockholm – ett informations- och aktivitetscentrum kring naturvetenskap, kultur och samhälle. [117]

Fonogramersättning. [140]

Boken i tiden. [141]

Närings- och handelsdepartementet

Regionpolitik för hela Sverige. [13]

Att utveckla industriforskningsinstitutet. [16]

Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

Upphandling för utveckling. [88]

Handeln med skrot och begagnade varor. [89]

Konkurrensneutralt transportbidrag. [94]

Ett effektivare näringsförbud. [123]

Regionala konsekvenser av EU:s östutvidgning. [160]

Inrikesdepartementet

Bättre information om konsumentpriser. [19]

Unga och arbete. [40]

Politik för unga.

+ 2 st bilagor. [71]

Medelsförvaltning i kommuner och landsting. [78]

Allmännyttiga bostadsföretag.

+ Bilaga. [81]

Lika möjligheter. [82]

Ändrad organisation för det statliga plan-, bygg- och bostadsväsendet. [90]

Hantering av fel i utjämningssystemet för kommuner och landsting. [93]

Medborgarskap och identitet. [162]

Miljödepartementet

Förbättrad miljöinformation. [4]

Följdlagstiftning till miljöbalken. [32]

Övervakning av miljön. [34]

En hållbar kemikaliepolitik. [84]

Skydd av skogsmark. Behov och kostnader. [97]

Skydd av skogsmark. Behov och kostnader.

Bilagor. [98]

En ny vattenadministration. Vatten är livet. [99]

Agenda 21 i Sverige.

Fem år efter Rio – resultat och framtid. [105]

Förvalta med miljöansvar. Statsförvaltningens arbete för ekologisk hållbarhet. [145]

Miljön i ett utvidgat EU. [149]

Miljösamverkan i vattenvården. [155]

FRITZES

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM

FAX: 08-690 91 91, TELEFON: 08-690 91 90

ISSN 0975-250X