

Svenskt medborgarskap

Slutbetänkande av
1997 års medborgarskapskommitté
SOU 1999:34

Ref k

Dec '50



Statens offentliga utredningar
1999:34
Kulturdepartementet

Svenskt medborgarskap

Slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté
Stockholm 1999

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt. För remissutsändningar av SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie svarar Fakta Info Direkt på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post order@faktainfo.se

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:

Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29

Till statsrådet Ulrica Messing

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 har även ingått att överväga åtgärder som kan stärka medborgarskapets status. Genom tilläggsdirektiv den 17 juni 1998 har kommittén vidare getts i uppdrag att förutsättningslöst utreda frågan om dubbelt medborgarskap.

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

Håkan Holmberg och Lena Olsson entledigades den 1 december 1997 och ersattes då av f.d. statsrådet Karin Ahrlund (fp) och jur.kand. Bodil Ceballos (mp).

Att som sakkunniga delta i kommitténs arbete förordnades den 20 mars 1997 departementsråden Ursula Grundell och Gunnar Hermanson. Som experter förordnades samtidigt utlänningsnämndsrådet Kurt Björk, kanslirådet Henrik Jermsten, avdelningsdirektören Bo Lundberg och avdelningschefen Birgitta Ornbrant. Därutöver har hovrättsassessorn Anders Norin varit expert den 1 oktober 1997–16 november 1998.

Som sekreterare åt kommittén har hovrättsassessorn Lennart Strinäs tjänstgjort fr.o.m. den 10 mars 1997. Under tiden den 20 april–26 juni och den 23 november–31 december 1998 har även hovrättsassessorn Katarina Persson varit sekreterare.

Kommittén, som antagit namnet 1997 års medborgarskapskommitté, har i november 1997 överlämnat delbetänkandet Medborgarskap och identitet (SOU 1997:162).

Kommittén överlämnar härmed sitt slutbetänkande Svenskt medborgarskap (SOU 1999:34).

Karin Ahrland har avgett reservation. Särskilda yttranden har avgetts av Karin Ahrland, Stig Alexandersson och Bodil Ceballos.

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i mars 1999

Britt Olauson

Karin Ahrland Stig Alexandersson Axel Andersson

Nalin Peggul Agneta Brendt Bodil Ceballos

Johnny Gylling Kenneth Johansson Anita Jönsson

Sonia Karlsson Kenneth Kvist Ingibjörg Sigurdsdóttir

/Lennart Strinäs

Katarina Persson

Innehåll

Sammanfattning.....	9
Författningsförslag.....	25
DEL A BAKGRUND	
1 Utredningsuppdraget och dess genomförande	37
2 <i>Den nuvarande ordningen</i>	39
2.1 Inledning.....	39
2.2 1 § medborgarskapslagen	40
2.3 1 a § medborgarskapslagen	42
2.4 2 § medborgarskapslagen	46
2.5 2 a § medborgarskapslagen	47
2.6 3 § medborgarskapslagen	48
2.7 4 § medborgarskapslagen	52
2.8 5 § medborgarskapslagen	53
2.9 6 § medborgarskapslagen	55
2.9.1 Kravet på styrkt identitet.....	56
2.9.2 Åldersvillkoret.....	58
2.9.3 Hemvistvillkoret.....	58
2.9.3.1 Det nuvarande femårskravet	58
2.9.3.2 Tidpunkter från vilka hemvisttiden beräknas.....	59
2.9.3.3 Avbrott i hemvistet och beräkning av vistelsetid i sådana fall.....	62
2.9.3.4 Dispenssituationer vid tillämpning av hemvistvillkoret	63
2.9.4 Vandelsvillkoret.....	65
2.9.5 Villkorad naturalisation.....	67
2.9.6 Beslutande myndigheter.....	70
2.9.7 Sökandens barn	71
2.9.8 Utländska förhållanden	71
2.9.8.1 Norden.....	72
2.9.8.2 Övriga Europa	76
2.9.8.3 Övriga världen.....	85
2.9.8.4 Sammanfattning	88

2.10	7 § medborgarskapslagen.....	89
2.11	7 a § medborgarskapslagen.....	90
2.12	8 § medborgarskapslagen.....	91
2.12.1	Utländska förhållanden	93
2.12.2	Norden.....	94
2.12.3	Övriga Europa	95
2.12.4	Sammanfattning	96
2.13	9 § medborgarskapslagen.....	97
2.14	9 a § medborgarskapslagen	99
2.15	10 § medborgarskapslagen.....	100
2.16	11 § medborgarskapslagen.....	102
2.17	12 § medborgarskapslagen.....	102
2.18	13 § medborgarskapslagen.....	103
2.19	13 a § medborgarskapslagen	105
2.20	14 § medborgarskapslagen.....	106
2.21	14 a § medborgarskapslagen	106
3	<i>Medborgarskapets betydelse</i>	109
3.1	Kartläggningen.....	109
3.2	Medborgarskapets rättsliga betydelse	109
3.2.1	Inledning.....	109
3.2.2	Grundläggande fri- och rättigheter.....	111
3.2.3	Skyddet mot landsförvisning m.m.....	114
3.2.4	Rösträtt och valbarhet.....	115
3.2.5	Bistånd till svenska medborgare vid vistelse utomlands.....	118
3.2.6	Statsledningen samt offentliga tjänster och uppdrag.....	119
3.2.7	Totalförsvarsplikt m.m.....	125
3.2.8	Näringsverksamhet m.m.....	126
3.2.9	Social trygghet m.m.	127
3.2.10	Övriga rättsområden.....	128
3.2.11	Några avslutande synpunkter	129
3.3	Medborgarskapets informella betydelse.....	130
4	<i>Dubbelt medborgarskap – en genomgång av svenska och utländska förhållanden</i>	137
4.1	Inledning.....	137
4.2	Situationer i vilka dubbelt medborgarskap uppkommer enligt den nuvarande ordningen.....	138
4.2.1	Vid födelsen	138
4.2.2	Genom adoption	139
4.2.3	Genom legitimation.....	139
4.2.4	Genom anmälan.....	139

4.2.5	Genom naturalisation	140
4.2.6	Genom förvärv av utländskt medborgarskap	140
4.2.7	Efter medgivande att få behålla det svenska medborgarskapet	141
4.2.8	Sammanfattning	141
4.3	Konsekvenser av dubbelt medborgarskap	141
4.3.1	Rösträtten och valbarheten	142
4.3.1.1	Gällande bestämmelser om rösträtt	142
4.3.1.2	1983 års rösträttskommitté	144
4.3.1.3	1985 års medborgarskapskommitté	147
4.3.1.4	Regeringens proposition 1990/91:195 om aktiv flykting- och immigrationspolitik m.m.	149
4.3.2	Möjligheterna att ge konsulärt bistånd	150
4.3.3	Skyldigheten att fullgöra värnplikt	153
4.3.3.1	Internationella överenskommelser	154
4.3.3.2	Den svenska totalförsvarsplikten	155
4.3.3.3	Sammanfattning	157
4.3.4	Säkerhetsaspekter	157
4.3.4.1	1985 års medborgarskapskommitté	158
4.3.4.2	Regeringens proposition 1990/91:195 om aktiv flykting- och immigrationspolitik	159
4.3.4.3	Rikspolisstyrelsens/Säkerhetspolisens uppfattning	159
4.3.4.4	Försvarsmaktens uppfattning	160
4.4	Synen på dubbelt medborgarskap i 1963 års och 1997 års Europarådskonventioner	163
4.4.1	Sammanfattning	166
4.5	1979 års ändring av 1 § MedbL angående svenskt medborgarskap efter modern	167
4.5.1	Bakgrunden till 1979 års lagändring samt dess förarbeten	168
4.6	Riksdagsdebatten om dubbelt medborgarskap	170
4.7	Antalet personer i Sverige med dubbelt medborgarskap	173
4.8	Utländska förhållanden	175
4.8.1	Norden	175
4.8.2	Övriga Europa	180
4.8.3	Övriga världen	191
4.8.4	Sammanfattning	195

DEL B ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

5	<i>Dubbelt medborgarskap</i>	201
5.1	Inledning.....	201
5.2	Allmänna utgångspunkter	202
5.3	Rösträtten och valbarheten.....	204
5.4	Möjligheterna att ge konsulärt bistånd.....	206
5.5	Skyldigheten att fullgöra värnplikt.....	207
5.6	Säkerhetsaspekter m.m.....	209
5.7	Kommitténs förslag.....	212
6	<i>Medborgarskap efter svensk, ogift far</i>	219
6.1	Inledning.....	219
6.2	1997 års europeiska konvention om medborgarskap	219
6.3	Utländska förhållanden	220
6.3.1	Norden.....	220
6.3.2	Övriga Europa	222
6.4	Kommitténs förslag.....	223
7	<i>Svenskt medborgarskap genom adoption</i>	229
7.1	Inledning.....	229
7.2	Adoptioner som gäller i Sverige på grund av lag.....	229
7.3	Skrivelse från Adoptionscentrum.....	230
7.4	Kommitténs förslag.....	231
8	<i>Statslösa barn</i>	235
8.1	Inledning.....	235
8.2	FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen)..	236
8.3	Barnkommittén.....	237
8.4	1997 års europeiska konvention om medborgarskap	238
8.5	Övriga nordiska länders lagstiftning och praxis på området....	238
8.6	Behovet av en ändrad ordning.....	240
8.7	Alternativa lösningar.....	241
8.8	Kommitténs förslag.....	244
9	<i>Barn med enbart utländskt medborgarskap</i>	255
9.1	Inledning.....	255
9.2	Riksdagsmotionen 1996/97:Sf608	256
9.3	1997 års europeiska konvention om medborgarskap	257
9.4	Deltagande i skolresor	258
9.5	Några andra länders lagstiftning och praxis på området.....	258
9.6	Behovet av en ändrad ordning.....	261
9.7	Kommitténs förslag.....	263

10	<i>Återvinning av svenskt medborgarskap</i>	269
10.1	Inledning.....	269
10.2	Kommitténs förslag.....	269
11	<i>Förvärv som biperson i anmälningsärenden</i>	273
11.1	Inledning.....	273
11.2	Kommitténs förslag.....	273
12	<i>Svenskt medborgarskap efter ansökan (naturalisation)</i>	275
12.1	Inledning.....	275
12.2	Dispensgrunden ”till gagn för landet” m.m.....	276
12.3	Villkorad naturalisation.....	278
13	<i>Behörighet att inge ansökan och anmälan</i>	281
13.1	Inledning.....	281
13.2	Kommitténs förslag.....	281
14	<i>Preskription av svenskt medborgarskap</i>	283
14.1	Inledning.....	283
14.2	Kommitténs förslag.....	283
15	<i>Befrielse från svenskt medborgarskap efter ansökan</i>	287
15.1	Inledning.....	287
15.2	Kommitténs förslag.....	287
16	<i>Säkerhetsärenden</i>	289
16.1	Inledning.....	289
16.2	SÄPO:s roll vid hanteringen av medborgarskapsärenden.....	289
16.3	Regleringen i utlänningslagen (1998:529).....	291
16.4	Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU).....	292
16.5	Kommitténs förslag.....	293
17	<i>Åtgärder för att stärka medborgarskapets status</i>	303
17.1	Inledning.....	303
17.2	Medborgarskapet och integrationsprocessen	304
17.3	Krav på kunskaper i svenska språket och i samhällskunskap..	307
17.3.1	Frågans tidigare behandling	307
17.3.2	Krav på språkkunskaper m.m. i utländsk rätt.....	309
17.3.3	Kommitténs förslag.....	313
17.4	Information om svenskt medborgarskap.....	318
17.4.1	Informationen i dag.....	318

17.4.2	Kommitténs förslag.....	321
17.5	Formerna för erhållande av svenskt medborgarskap	325
17.5.1	Särskilda ceremonier vid erhållandet av svenskt medborgarskap	325
17.5.2	Kommitténs förslag.....	328
17.6	Sammanfattande överväganden i anslutning till frågan om medborgarskapets status – ett helhetsperspektiv.....	330
18	<i>Övriga frågor</i>	333
18.1	Utfärdande av nya tillämpningsföreskrifter	333
18.2	Avgifter i samband med förvärv av svenskt medborgarskap	334
18.3	Konsekvenser av kommitténs förslag	335
18.4	Frågan om ratificering av 1997 års europeiska konvention om medborgarskap	338
19	<i>Författningskommentar</i>	341
	<i>Reservation och särskilda yttranden</i>	351
	<i>Bilagor</i>	
1	Kommittédirektiv 1997:5.....	357
2	Kommittédirektiv 1998:50.....	367
3	Preliminär översättning av 1997 års europeiska konvention om medborgarskap.....	371
4	Tabell utvisande antalet utländska medborgare efter medborgarskapsland och tid i Sverige	385
5	Antalet svenska medborgare som utvandrat från Sverige respektive återflyttat hit under åren 1960–1997	391

Sammanfattning

Uppdraget

1997 års medborgarskapskommitté har haft i uppdrag att se över lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap (MedbL) samt att utreda vissa speciella frågeställningar som rör medborgarskapslagstiftningen. I uppdraget har även ingått att överväga åtgärder som kan stärka medborgarskapets status. Slutligen har kommittén genom tilläggsdirektiv getts i uppdrag att förutsättningslöst utreda frågan om dubbelt medborgarskap.

Bakgrund

MedbL trädde i kraft den 1 januari 1951. Den tillkom således under en tid som i flera avseenden skiljer sig markant från dagens förhållanden. För det första kan konstateras att det sedan dess skett en utveckling som innebär att utlänningar med hemvist i Sverige i stor utsträckning kommit att jämföras med svenska medborgare. Denna utveckling har sin viktigaste förklaring i att den s.k. domicilprincipen kommit att tillämpas på alltför många områden, vilket innebär att bosättningen fått ökad betydelse för en persons rättigheter och skyldigheter i samhället. Medborgarskapet kan i motsvarande mån sägas ha minskat i betydelse.

Det är vidare så att samhället sedan tidpunkten för MedbL:s tillkomst har internationaliserats på ett sätt som knappast var möjligt att förutse då. Det moderna samhället inrymmer internationella kontakter i väldigt hög utsträckning vilket bl.a. medfört att det blivit allt vanligare att svenska medborgare arbetar och bor utomlands. Likaså förekommer internationellt studieutbyte på ett helt annat sätt än tidigare. Familjebildningar mellan svenska medborgare och utländska medborgare är en annan naturlig följd av internationaliseringen.

Även invandringen till Sverige har genomgått stora förändringar sedan MedbL:s tillkomst. Antalet utländska medborgare som bodde i Sverige år 1950 uppgick till drygt 123 500. Motsvarande siffra för år 1997 var omkring 522 000. Som ytterligare jämförelse kan nämnas att det år 1950 fanns cirka 200 000 personer i Sverige som var födda utomlands. År 1997 var antalet omkring 954 000 vilket med andra ord innebär att mer än var tionde person som i dag bor i Sverige är född utomlands.

Den omfattande invandringen har naturligtvis också medfört att antalet ansökningar om svenskt medborgarskap ökat kraftigt. Numera handlägger Invandrarverket cirka 35 000 medborgarskapsärenden per år.

Samtidigt som invandringen till Sverige ökat i omfattning har det skett en betydande utflyttning från Sverige. År 1997 utvandrade t.ex. drygt 23 200 svenska medborgare medan cirka 11 400 återinvandrade hit. Nettoutflyttningen av svenska medborgare det året uppgick således till ungefär 11 800 personer. Sett över en längre tidsperiod, åren 1960–1997, uppgick nettoutflyttningen av svenska medborgare till omkring 135 600 personer.

MedbL har fram till tillsättandet av 1997 års medborgarskapskommitté inte varit föremål för någon mer genomgripande översyn. Lagen är därför i behov av en modernisering och anpassning till de nya förhållanden som i dag råder.

I det följande ges en sammanfattning av kommitténs förslag.

Dubbelt medborgarskap

Den svenska medborgarskapslagstiftningen bygger sedan gammalt på att dubbelt medborgarskap i princip bör undvikas. Den ovan beskrivna samhällsutvecklingen har emellertid medfört att människor i allt högre utsträckning känner verklig och djup anknytning till mer än ett land. I takt därmed har önskemålen om att få vara medborgare i mer än ett land blivit allt fler.

Bland de praktiska fördelar som följer av dubbelt medborgarskap märks en möjlighet att utan särskilt tillstånd kunna bosätta sig och arbeta i vart och ett av medborgarskapsländerna. Ytterligare en fördel är att det enkelt, t.ex. utan att behöva bry sig om eventuella visum-regler, går att besöka ursprungslandet.

De allra viktigaste fördelarna för den enskilde ligger kanske dock på det känslomässiga planet, något som gäller för såväl utlandssvenskar som för invandrare i Sverige. Många upplever det som ett svårt steg att avsäga sig sitt tidigare medborgarskap med allt vad det innefattar i form av identitet, traditioner, kulturarv m.m. För dem kan en förlust av medborgarskapet medföra en känsla av att de tappar sitt ursprung och förlorar något av sin identitet. Det kan också uppfattas som ett skiljande från de anhöriga i hemlandet. Att innehavet av dubbla medborgarskap för dessa människor upplevs som angeläget är lätt att förstå, i synnerhet om det finns planer på att i ett senare skede eventuellt återvända till ursprungslandet. I förlängningen kan även den trygghet som det

innebär att ha det gamla medborgarskapet kvar, bidra till en ökad trivsel och snabbare integrering i det nya samhället.

Kommittén har i sitt arbete kunnat konstatera att de motiv som ligger till grund för enskildas önskemål att inneha dubbelt medborgarskap är många och beaktansvärda. Samtidigt är det emellertid så att ett utökat tillåtande av dubbla medborgarskap också innebär att fler människor kommer att beröras av den problematik som utgör grunden för den nuvarande huvudprincipen i fråga om dubbelt medborgarskap. Kommittén har därför gjort en samlad bedömning av för- respektive nackdelar med dubbelt medborgarskap.

De skäl som ligger till grund för den nuvarande svenska hållningen i fråga om dubbelt medborgarskap har av tradition varit hänförliga till i huvudsak rösträtten och valbarheten i flera länder, möjligheterna att ge konsulärt bistånd, skyldigheten att fullgöra värnplikt samt säkerhetsfrågor.

Den dubbla rösträtten anses av många, med hänvisning till principen "en individ, en röst", vara det största hindret mot tillåtande av dubbelt medborgarskap. Vad gäller möjligheterna att lämna konsulärt bistånd har problematiken sin grund i att en stat inte äger rätt att intervensera hos en annan stat för någon av sina medborgare som är medborgare också i den staten. Frågeställningarna som rör värnplikten hänger samman med att skyldigheten att fullgöra värnplikt för ett land i princip alltid grundar sig på innehav av landets medborgarskap. Därmed finns det också en latent risk för att en person med dubbelt medborgarskap ställs inför kravet att fullgöra värnplikt i båda sina medborgarskapsstater. Det argument som slutligen är hänförligt till säkerhetsaspekter går ut på att innehav av mer än ett medborgarskap kan leda till dubbla lojaliteter och lojalitetskonflikter, något som skulle kunna medföra säkerhetsrisker.

Kommittén har gjort en noggrann genomgång av de fyra områdena och kan utifrån det konstatera att den problematik som i dessa avseenden kan uppkomma till följd av dubbelt medborgarskap är förhållandevis begränsad.

I fråga om skyldigheten att fullgöra värnplikt har framkommit att problem visserligen kan tänkas uppkomma beträffande medborgare i vissa stater, men att det i praktiken inte är särskilt vanligt förekommande. Även beträffande möjligheterna att ge diplomatiskt skydd är problematiken av begränsad omfattning. Till det kommer att den enskilde inom dessa områden kan undvika problematiken genom att låta bli att resa till landet i fråga eller genom att avsäga sig det ena medborgarskapet.

Vad gäller säkerhetsaspekter har kommitténs genomgång visat att de farhågor, som i olika sammanhang framförts om att dubbelt medborgar-

skap skulle medföra säkerhetsrisker, har varit överdrivna. Det är visserligen så att dubbla lojaliteter och lojalitetskonflikter under vissa förhållanden kan medföra säkerhetsrisker. Enligt kommitténs uppfattning får det emellertid anses vara klarlagt att det dubbla medborgarskapet i detta avseende är av synnerligen underordnad betydelse.

Kommittén anser att den dubbla rösträtten i och för sig bör betraktas som en oönskad konsekvens av dubbelt medborgarskap. Samtidigt visar emellertid erfarenheten att det är få människor som verkligen utnyttjar sin dubbla rösträtt. Denna omständighet saknar inte betydelse när man bedömer vilken verkan möjligheten att rösta dubbelt skall ha på hela frågan om dubbelt medborgarskap.

I fråga om människors valdeltagande finns det ytterligare en dimension som måste beaktas i detta sammanhang. Ökad acceptans av dubbla medborgarskap skulle med säkerhet medföra att ett större antal människor ansöker om svenskt medborgarskap eftersom de då slipper att avstå från sitt ursprungliga medborgarskap. Detta skulle på grund av att rösträtten vid val till riksdagen är knuten till medborgarskapet också innebära att en större andel av befolkningen ges möjlighet att delta i den svenska demokratiska beslutsprocessen på riksnivå, något som enligt kommitténs uppfattning är positivt för såväl den enskilde som för det svenska samhället. För den enskildes del kan en sådan delaktighet befrämja integrationen genom ökad samhörighet med det svenska samhället och genom större möjligheter att aktivt delta i det politiska livet. Fördelar av motsvarande slag uppkommer självfallet också för de utlandssvenskar som har medborgarskap även i det land som de bor i.

Utöver de fyra grundområdena – dubbel rösträtt etc. – finns det vid överväganden kring att eventuellt tillåta dubbelt medborgarskap ytterligare några aspekter som bör beaktas. En av dessa är att det redan i dag finns omkring 300 000 personer i Sverige som har dubbelt medborgarskap. Att antalet kunnat bli så pass högt beror på att gällande lagstiftning och praxis redan i dag i förhållandevis många situationer medger undantag från huvudregeln om att dubbelt medborgarskap bör undvikas. Det stora antalet personer med dubbelt medborgarskap innebär att man rimligen redan i dagsläget får betrakta principen om undvikande av dubbelt medborgarskap som i betydande grad modifierad.

Trots omkring 300 000 i Sverige bosatta dubbelmedborgare har det inte framkommit några tecken på eller rapporter om att dessa dubbla medborgarskap skulle ha gett upphov till några mer påtagliga problem. De svenska erfarenheterna i detta avseende ligger väl i linje med vad som framkommit i kommitténs internationella undersökning. Gemensamt för de länder som tillåter dubbla medborgarskap är att de i sina

svar till kommittén inte gett uttryck för att denna hållning skulle ha skapat några problem av betydelse.

Den internationella trenden är för övrigt att dubbelt medborgarskap tillåts i allt större utsträckning. Inte något av de länder som ingår i kommitténs undersökning redovisar planer på att minska möjligheterna till dubbelt medborgarskap utan förekommande strömningar rör sig i stället åt andra hållet. Schweiz och Italien accepterar t.ex. dubbelt medborgarskap sedan år 1992. Ett annat uttryck för den internationella utvecklingen är 1997 års europeiska konvention om medborgarskap, som Sverige undertecknat men ännu inte ratificerat. 1997 års konvention är neutral i fråga om dubbelt medborgarskap till skillnad från 1963 års europeiska konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap m.m.

Mot bakgrund av den genomgång som kommittén gjort framstår det som klart att de nackdelar som följer av dubbelt medborgarskap är relativt begränsade. Vid en sammantagen bedömning finner kommittén att de enskildas intresse av att få inneha dubbelt medborgarskap väger tyngre än de nackdelar som är förknippade med sådant innehav. Kommittén föreslår därför att Sverige överger den rådande principen och i stället accepterar dubbelt medborgarskap fullt ut fr.o.m. att den nya medborgarskapslagen träder i kraft, något som beräknas kunna ske den 1 juli 2001.

Kommitténs förslag i fråga om dubbelt medborgarskap förutsätter att Sverige säger upp 1963 års europeiska konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap m.m. En annan konsekvens av förslaget är att 7 § i den nu gällande medborgarskapslagen – som bl.a. innebär att svenskt medborgarskap förloras av den som förvärvar utländskt medborgarskap efter ansökan eller uttryckligt samtycke – inte får någon motsvarighet i förslaget till ny medborgarskapslag.

Vidare föreslår kommittén i övergångsbestämmelserna till den nya lagen att en person som förlorat sitt svenska medborgarskap till följd av bestämmelserna i 1950 års lag, men som skulle haft det kvar om den nya lagen varit gällande vid tidpunkten för förlusten, skall kunna få tillbaka svenskt medborgarskap. Detta föreslås ske genom att han eller hon skriftligen hos Invandrarverket före den 1 juli 2003 anmäler önskemål om det.

Medborgarskap efter svensk, ogift far

Ett barn förvärvar alltid svenskt medborgarskap vid födelsen om modern är svensk medborgare. Är emellertid endast fadern svensk medborgare, krävs för att barnet vid födelsen skall få faderns medborgarskap att denne är gift med barnets mor. Om fadern är avliden vid barnets födelse gäller i stället att fadern vid sin död skall ha varit svensk medborgare och gift med barnets mor. Bland konsekvenserna av den nuvarande regleringen märks att ett barn, även om det föds i Sverige och har svensk far, kan bli statslöst. Det kan ske om fadern är svensk medborgare men inte gift med barnets utländska mor. Barnet blir i dessa fall statslöst om modern är statslös eller om lagstiftningen i hennes hemland inte ger barn rätt till medborgarskap efter modern.

Som angetts i föregående avsnitt har Sverige undertecknat 1997 års europeiska konvention om medborgarskap. Enligt artikel 6 punkt 1 a) gäller bl.a. att varje konventionsstat i sin nationella lagstiftning skall föreskriva att barn – vars åtminstone ena förälder är medborgare i staten – vid födelsen automatiskt skall förvärva statens medborgarskap. I fråga om utomlands födda barn ger artikeln möjlighet att föreskriva undantag.

Enligt kommitténs uppfattning är det angeläget att bestämmelserna i MedbL underlättar för barn att få svenskt medborgarskap efter fadern även om denne inte är gift med barnets mor. Vidare är det önskvärt med största möjliga jämställdhet mellan män och kvinnor i fråga om möjligheten att överföra medborgarskap på barn.

Kommittén föreslår att ett barn med svensk far alltid skall förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen om barnet föds i Sverige. Detta bör gälla även om fadern är avliden men vid sin död var svensk medborgare.

I fråga om barn som föds utomlands - och som har svensk, ogift far - föreslår kommittén att det införs en möjlighet till förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan. Ett barn som föds under dessa omständigheter, och vars far alltsedan barnets födelse är svensk medborgare, kan enligt förslaget förvärva svenskt medborgarskap genom att fadern skriftligen anmäler önskemål om det innan barnet fyllt arton år. Har barnet fyllt tolv år krävs enligt huvudregeln att barnet samtycker.

Att ett barn på detta sätt förvärvar faderns medborgarskap genom anmälan kan i vissa fall komma att leda till förlust av det medborgarskap som barnet förvärvat efter modern. Om så är fallet krävs moderns samtycke under förutsättning att hon är ensam vårdnadshavare eller har del i vårdnaden om barnet.

Svenskt medborgarskap genom adoption

De flesta utländska barn under tolv år som adopteras av svenska adoptivföräldrar förvärvar i dag svenskt medborgarskap med automatik i enlighet med 1 a § MedbL. Detta gäller dock inte i de fall då ett utländskt adoptionsbeslut har automatisk giltighet i Sverige till följd av bestämmelserna i lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption. När så är fallet är barnet i stället hänvisat till att ansöka om naturalisation.

Kommittén anser att adoptivbarn i fråga om medborgarskap så långt möjligt skall vara likställda med andra barn. Kommittén föreslår därför att även ett utomnordiskt adoptionsbeslut som gäller i Sverige på grund av lag skall medföra automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för adoptivbarnet om någon av personerna som adopterar är svensk medborgare och barnet inte har fyllt tolv år.

Statslösa barn

Ett barn som föds i Sverige förvärvar inte alltid ett medborgarskap vid födelsen. Således blir t.ex. ett barn som föds i Sverige statslöst om båda föräldrarna är statslösa. Detsamma gäller om två föräldrar – som visserligen har medborgarskap men vars länder tillämpar en ordning som innebär att födelse på landets territorium är avgörande för om man skall få det landets medborgarskap – får barn i Sverige. Som angetts i föregående avsnitt kan vidare ett barn som föds i Sverige under vissa förutsättningar bli statslöst även om barnet har en svensk far.

Det totala antalet statslösa barn i Sverige, dvs. personer som inte fyllt arton år, uppgick den 31 december 1997 till 4 243. Av dessa barn var 3 883 också födda i Sverige.

Undvikande av statslöshet är en viktig utgångspunkt för svensk lagstiftning och praxis på medborgarskapsområdet. Detta kommer till uttryck bl.a. genom att en statslös person som regel kan naturaliseras efter fyra års hemvist i stället för efter fem år, som är det normala.

Principen om att undvika statslöshet är vidare inskriven i flera av de internationella konventioner som Sverige åtagit sig att följa. I artikel 7 punkt 1 i FN:s barnkonvention föreskrivs t.ex. att varje barn skall ha rätt att förvärva ett medborgarskap. 1997 års europeiska konvention om medborgarskap är än mer konkret och föreskriver att om ett barn som föds i en konventionsstat inte förvärvar medborgarskap vid födelsen, så skall medborgarskap kunna förvärfvas senast vid den tidpunkt då barnet sedan fem år har hemvist i staten.

Sverige saknar i dag bestämmelser som är direkt inriktade på att underlätta förvärv av svenskt medborgarskap för barn som föds här såsom statslösa. Detta innebär i sin tur att det förekommer att i Sverige födda statslösa barn måste vänta tills de fyllt arton år för att kunna bli svenska medborgare trots att de kanske bott här under hela sin uppväxt. Enligt kommitténs uppfattning är den rådande ordningen inte förenlig med Barnkonventionens artikel 7 och de motiv om ligger till grund för denna. Inte heller kommer den nuvarande ordningen att vara förenlig med 1997 års europeiska konvention när den träder i kraft i förhållande till Sverige.

Redan Sveriges nuvarande och kommande internationella åtaganden motiverar alltså en ändring i nu aktuellt avseende. Dessa åtaganden betingas i sin tur av – vilket därmed också är huvudskälet till att en ändring bör genomföras – det självklara i att man i största möjliga utsträckning tillskapar garantier för att människor skall slippa att växa upp under den otrygghet och det utanförskap som det innebär att inte vara accepterad såsom medborgare i någon stat. Därtill kommer att en ändring till förmån för de statslösa barnen helt allmänt utgör ett mycket viktigt led i utvecklandet och stärkandet av den svenska lagstiftningens princip om undvikande av statslöshet.

Sammanfattningsvis finner kommittén det vara mycket angeläget att det i MedbL införs bestämmelser vars direkta syfte är att underlätta förvärv av svenskt medborgarskap för barn som föds här såsom statslösa. Barnkonventionen medger att barn på sådant sätt kan förvärva och tillerkännas rättigheter skilda från föräldrarnas rättigheter.

Det tydligaste sättet att leva upp till strävan att undvika statslöshet – sådan den kommit till uttryck i vår lagstiftning och i våra internationella åtaganden – vore att ge barnen svenskt medborgarskap redan vid födelsen. En viktig aspekt i sammanhanget är emellertid att ett automatiskt medborgarskapsförvärv inte alltid är förenligt med föräldrarnas vilja. Det inträffar nämligen att barn föds i Sverige såsom statslösa trots att föräldrarna har medborgarskap i någon stat. I vissa fall kan barnet i en sådan situation förvärva medborgarskap i föräldrarnas medborgarskapsland genom ett enkelt anmälningsförfarande. Man får utgå från att en del föräldrar under sådana förhållanden föredrar att barnet har medborgarskap i samma land som de själva och inte därutöver har även svenskt medborgarskap.

Kommittén föreslår därför i stället att ett statslöst barn som föds i Sverige skall kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan till Statens invandrarverk. Därmed undgår man risken för att ett barn påförs ett medborgarskap i strid med föräldrarnas vilja.

Utöver att barnet är fött i Sverige bör krävas att barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige. Kommittén föreslår att anmälan i dessa fall skall göras innan barnet har fyllt fem år.

Det hittills sagda avser barn som föds i Sverige. Frågan är då hur man i medborgarskapshänseende bör se på de statslösa barn som kommer till Sverige efter sin födelse. Å ena sidan kan visserligen hävdas att det faktum att barnets födelse äger rum i Sverige bör vara av avgörande betydelse i detta sammanhang och att de barn som inte föds här därför liksom i dag bör få vänta till arton års ålder för att kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Å andra sidan kan konstateras att en sådan ordning medför att skillnaden mellan t.ex. ett barn som föds såsom statslöst i Sverige och ett statslöst barn som kommer hit vid några veckors ålder blir väldigt stor. Det i Sverige födda barnet kan tämligen omgående efter sin födelse förvärva svenskt medborgarskap medan det andra barnet – för det fall inte föräldrarna ansöker om naturalisation dessförinnan – normalt får vänta till arton års ålder innan det kan bli svensk medborgare.

De skäl som ligger till grund för förslaget såvitt avser i Sverige födda statslösa barn gäller i hög utsträckning även de statslösa barn som under sin uppväxt flyttar till Sverige. En så stor skillnad som i det angivna exemplet är enligt kommitténs uppfattning därför inte önskvärd och bör undvikas. Således bör nya bestämmelser tillskapas även för den nu aktuella kategorin.

Vid en sammantagen bedömning – och med särskilt beaktande av det angelägna i att undvika längre tids statslöshet för barn – finner kommittén att statslösa barn som kommer till Sverige bör kunna förvärva svenskt medborgarskap under förutsättning att de har permanent uppehållstillstånd i Sverige samt dessutom hemvist här sedan fem år. Med en sådan ordning visar Sverige att barnen är välkomna hit och att vi räknar med att de skall stanna här, något som även kan bidra till att barnen snabbare finner sig väl till rätta i Sverige.

En anmälan avseende förvärv i denna ordning bör enligt kommitténs uppfattning göras innan barnet har fyllt arton år. I praktiken innebär det att ett barn måste komma till Sverige före tretton års ålder för att omfattas av förvärvsmöjligheten.

Att kommittén föreslår att anmälan skall göras senast vid arton års ålder hänger samman med att förslaget har till främsta syfte att underlätta förvärvet av svenskt medborgarskap för just barn. Samtidigt innebär emellertid denna ordning att barnet för sitt förvärv av svenskt medborgarskap är beroende av att föräldrarna medverkar till förvärvet genom att upprätta en anmälan för barnets räkning. Normalt sett torde detta inte leda till några problem. Det kan emellertid inte uteslutas att det i några fall kan vara så att föräldrar – kanske på grund av att de

själva fått avslag på sin ansökan om svenskt medborgarskap – avstår från att medverka till att deras barn får svenskt medborgarskap trots att barnen vill det och trots att de i och för sig uppfyller de formella förutsättningarna för det. Det bör därför öppnas upp en möjlighet även för myndiga personer att under viss tid efter uppnådd myndighetsålder förvärva svenskt medborgarskap genom ett anmälningförfarande. Kommittén finner det skäligt att de myndiga personer som här berörs ges tid på sig fram till tjugo års ålder att inge anmälan. Vidare bör hemvistkravet i dessa fall utsträckas till sju år vilket – i likhet med vad som gäller i de fall då anmälan måste göras före arton års ålder – innebär att utlänningen måste ha kommit till Sverige före tretton års ålder för att omfattas av förvärvsmöjligheten.

De båda sista förvärvsalternativen – dvs. anmälan vid senast arton respektive tjugo års ålder – bör stå öppna även för personer som fötts såsom statslösa i Sverige men som av någon anledning inte förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan innan de fyllt fem år.

Barn med enbart utländskt medborgarskap

Ett barn som vid födelsen i Sverige förvärvar enbart något annat lands medborgarskap är inte på samma sätt som de statslösa barnen föremål för beskydd i olika internationella konventioner på medborgarskapsområdet. Den naturliga förklaringen till det står att finna i att den förstnämnda gruppen av barn erhåller i vart fall något medborgarskap vid födelsen och att deras ställning i medborgarskaphänseende därför är mindre utsatt än de statslösa barnens.

Under senare år har man i den offentliga debatten väckt frågan om man inte borde underlätta för barn med utländskt medborgarskap att förvärva svenskt medborgarskap.

Fördelen med att erbjuda även dessa barn svenskt medborgarskap är främst att en sådan ordning helt allmänt förbättrar villkoren för barnens integration i det svenska samhället. Barnen föds här i landet och kommer i många fall också att tillbringa hela sin uppväxt här och resten av sina liv här. Genom att underlätta villkoren för förvärv av svenskt medborgarskap visar det svenska samhället att vi räknar med att barnen hör hit och att vi betraktar dem såsom fullt ut tillhöriga den svenska samhällsgemenskapen. Därmed ökar också förutsättningarna för att barnen under sin uppväxt kommer att känna lojalitet och samhörighet med Sverige, något som är av betydelse inte bara för de enskilda barnen utan även för samhället i stort. När barnet nått en bit upp i skolåldern kan det svenska medborgarskapet i många fall vidare bidra till att barnet lättare upplever sig som en i mängden i skolgemenskapen.

En möjlighet till förvärv av svenskt medborgarskap i dessa situationer gör det också möjligt för de berörda familjerna att ta hänsyn till de olika familjemedlemmarnas önskemål i fråga om medborgarskap. T.ex. kan en utländsk familj med tonårsbarn – där föräldrarna avser att återvända till sitt ursprungsland men barnen har för avsikt att leva sina liv i Sverige – välja att låta barnen förvärva svenskt medborgarskap medan föräldrarna avstår från det. Möjligheten att agera så kan självfallet bidra till att undvika familjekonflikter i de fall då föräldrarna och barnen har olika önskemål i fråga om medborgarskap. Vidare kan möjligheten bidra till att minska eventuell bitterhet hos barn över att deras föräldrar fått avslag på sin ansökan om svenskt medborgarskap och att även barnen själva därmed tills vidare är förhindrade från att bli svenska medborgare.

Kommittén finner det vara angeläget att det öppnas upp en möjlighet för förvärv av svenskt medborgarskap även för denna grupp av barn så att de inte med obligatorisk verkan skall behöva vara bundna av det ställningstagande i medborgarskapsfrågan som föräldrarna gör för egen del. Än mer angeläget är det med en möjlighet för de barn vars föräldrar fått avslag på sin ansökan om svenskt medborgarskap. Det saknas i dessa fall helt skäl till att föräldrarnas oförmåga att uppfylla något av de föreskrivna villkoren med automatik skall komma även barnen till nackdel.

Kommittén finner det vara rimligt att barn som föds i Sverige – och som vid födelsen förvärvat enbart utländskt medborgarskap – ges möjlighet till förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan under förutsättning att de har permanent uppehållstillstånd i Sverige samt dessutom hemvist här sedan fem år. Krav på längre tids hemvist skulle enligt kommitténs uppfattning innebära att skillnaden i förvärvsvillkor mellan statslösa barn och barn med utländskt medborgarskap blev omotiverat stor. Till detta kan läggas att fem år är lika med den tid efter vilken dessa barn normalt kan bli svenska medborgare såsom bipersoner i samband med föräldrarnas förvärv av svenskt medborgarskap efter ansökan.

Motiven för att underlätta förvärvet av medborgarskap för i Sverige födda barn gäller i hög grad även de barn som under sin uppväxt flyttar till Sverige. Kommittén anser att det beträffande de utländska barn, som under ett relativt tidigt skede av sin uppväxt kommer till Sverige, inte finns skäl att uppställa krav på längre tids hemvist än fem år. De barnen bör därför omfattas av samma förvärvsvillkor som gäller för de barn som föds i Sverige och som vid födelsen får enbart utländskt medborgarskap.

Anmälan bör i dessa fall göras innan barnet har fyllt arton år. De barn som därmed kommer att omfattas av bestämmelsen är de som

kommer till Sverige före tretton års ålder. Har barnet fyllt tolv år vid tidpunkten för anmälan, bör enligt huvudregeln krävas att barnet samtycker.

Förvärv av svenskt medborgarskap i de nu angivna situationerna förutsätter föräldrarnas medverkan eftersom anmälan skall göras senast vid arton års ålder. Det bör därför, i likhet med vad som föreslagits beträffande statslösa personer, införas en möjlighet för myndiga personer att fram till tjugo års ålder förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Vidare bör villkoret avseende hemvistid utsträckas till sju år vilket gör att en utländsk medborgare således också i dessa fall måste komma till Sverige före tretton års ålder för att omfattas av möjligheten till förenklat förvärv.

Möjlighet att återfå svenskt medborgarskap

4 § MedbL gör det möjligt för en person, som förlorat sitt svenska medborgarskap, att under vissa förutsättningar återfå svenskt medborgarskap genom ett anmälningsförfarande. De nu gällande förutsättningarna för att återfå svenskt medborgarskap är att sökanden

- blivit svensk medborgare vid födelsen,
- oavbrutet haft sitt hemvist i Sverige intill arton års ålder, samt dessutom
- har hemvist här sedan två år.

För att en utländsk medborgare skall kunna återfå svenskt medborgarskap gäller vidare att han eller hon måste styrka att det utländska medborgarskapet därigenom förloras.

Kommittén föreslår att det fortsättningsvis skall vara möjligt att återfå svenskt medborgarskap för den som haft hemvist i Sverige under sammanlagt tio år före arton års ålder och som dessutom vid tidpunkten för ansökan har hemvist här sedan två år.

Som en konsekvens av kommitténs förslag i fråga om dubbelt medborgarskap bör det fortsättningsvis inte krävas att sökanden för att återfå svenskt medborgarskap styrker att han eller hon därigenom förlorar sitt utländska medborgarskap. Kommittén föreslår vidare att möjligheten att återfå svenskt medborgarskap, till skillnad från vad som i dag är fallet, skall stå öppen även för den som har förvärvat sitt svenska medborgarskap på annat sätt än genom födelsen.

Villkorad naturalisation

I dag är huvudregeln vid förvärv av svenskt medborgarskap efter ansökan att sökanden inte tillåts ha kvar sitt utländska medborgarskap. Om det utländska medborgarskapet inte förloras automatiskt vid förvärv av det svenska, kan det som villkor för svenskt medborgarskap föreskrivas att sökanden inom viss tid visar att han eller hon erhållit medgivande till befrielse från det utländska medborgarskapet. Av de ungefär 150 nationaliteter som förekom i ärenden om svenskt medborgarskap år 1998, uppställde Invandrarverket villkor om befrielse beträffande cirka 50. Syftet med sådan villkorad naturalisation är att undvika dubbla medborgarskap.

Kommittén föreslår – som en konsekvens av förslaget om att dubbelt medborgarskap bör tillåtas – att systemet med villkorad naturalisation slopas.

Utöver att slopandet av villkorat medborgarskap underlättar för den enskilde kan även noteras den effekten att myndigheternas hantering av medborgarskapsärenden underlättas. De resurser som de tillämpande myndigheterna i dag lägger ner på frågor som hänger samman med villkorat medborgarskap är nämligen inte obetydliga.

Dispensgrunden ”till gagn för landet”

Enligt 6 § MedbL är det i dag möjligt att bevilja dispens från något av villkoren för naturalisation bl.a. om det är till gagn för Sverige att sökanden blir svensk medborgare.

Kommittén anser att frågan om huruvida en person skall beviljas svenskt medborgarskap inte bör vara avhängig av om Sverige som land kan ha någon nytta av att personen beviljas svenskt medborgarskap. Prövningen bör i stället vara fokuserad på sökandens personliga förhållanden. Kommittén föreslår därför att dispensgrunden ”till gagn för landet” slopas.

Beträffande övriga dispensgrunder – bl.a. att det med hänsyn till sökandens förhållanden finns särskilda skäl för ett svenskt medborgarskap – föreslås inte någon ändring.

Säkerhetsärenden

Ett av de villkor för förvärv av svenskt medborgarskap som uppställs i 6 § MedbL är att sökanden fört och kan förväntas komma att föra en hederlig vandel. Som ett led i prövningen av om detta villkor är uppfyllt begär Invandrarverket i naturalisationsärenden där sökanden fyllt femton år ett s.k. kontrollbesked hos Säkerhetspolisen. Syftet med denna begäran är att utröna om det finns några hinder av säkerhetsmässig karaktär mot att bevilja svenskt medborgarskap.

I de fall då ett medborgarskapsärende visar sig innefatta någon säkerhetsaspekt har Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden getts möjlighet att under vissa förutsättningar överlämna ärendet till regeringen för avgörande. För att ett överlämnande skall få ske på säkerhetsmässiga grunder krävs att ärendet bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet. Då ett överlämnande sker prövar regeringen ärendet som första instans och det finns inte någon möjlighet att överklaga regeringens beslut. Däremot är sökanden oförhindrad att återkomma med en ny ansökan. Vidare har regeringen möjlighet att under vissa förutsättningar ompröva sitt eget beslut utan att det föreligger en ny ansökan. Slutligen är även resningsinstitutet tillämpligt beträffande dessa beslut.

Vid överväganden rörande handläggningen av säkerhetsärenden måste man beakta artikel 12 i 1997 års europeiska konvention om medborgarskap. I denna artikel föreskrivs bl.a. att varje konventionsstat skall tillse att ett beslut om förvärv av medborgarskap skall kunna underkastas administrativ eller judiciell omprövning i enlighet med statens nationella lagstiftning. Av konventionens förklarande text framgår att artikel 12 inte utesluter nationella regler som innebär att vissa ärenden prövas av regeringen, dock sägs att även dessa beslut måste kunna bli föremål för administrativ eller judiciell omprövning.

Som angetts är en person som av regeringen fått avslag på sin ansökan om svenskt medborgarskap inte helt betagen möjligheten att få beslutet omprövat. Bortsett från de i praktiken mycket sällsynta resningsfallen görs emellertid omprövningen alltid av regeringen själv och det är enligt kommitténs uppfattning därför tveksamt om dagens ordning kan sägas fullt ut uppfylla syftet med konventionens föreskrift om omprövning i administrativ eller judiciell ordning. Med hänsyn till det – sammantaget med det faktum att det helt allmänt är otillfredsställande att möjlighet till överklagande saknas – finner kommittén att en ändrad ordning bör införas.

Kommittén föreslår att säkerhetsärenden enligt MedbL skall avgöras av Invandrarverket i första instans och att verkets beslut i dessa ärenden

skall kunna överklagas till regeringen. Även Rikspolisstyrelsen bör ges rätt att överklaga ett sådant beslut.

Att regeringen bör vara överinstans för denna grupp av ärenden har sin huvudsakliga grund i att det är regeringen som har det yttersta ansvaret för rikets säkerhet och för den allmänna säkerheten. Det saknar i sammanhanget inte heller betydelse att man inom Regeringskansliet besitter ett stort mått av expertkunskap inom de skilda områden som kan aktualiseras vid avgörande av säkerhetsärenden.

Åtgärder för att stärka medborgarskapets status

Det saknas i princip allmän och lättillgänglig information om svenskt medborgarskap utom såvitt avser de formella kraven som uppställs för förvärv av medborgarskap enligt MedbL. Kunskaperna hos såväl i Sverige bosatta utlänningar som hos svenska medborgare om vad ett svenskt medborgarskap innebär är bristfälliga.

Kommittén anser att medborgarskapets status kan stärkas genom informationsinsatser som syftar till att sprida kunskap om medborgarskapets innebörd. Sådan information bör rikta sig till svenska medborgare samt till utländska medborgare och statslösa. Det är vidare, bl.a. mot bakgrund av de nya förvärvsvillkor som föreslås för barn och ungdomar, mycket viktigt att informationen når även dessa grupper.

Det övergripande ansvaret för allmän information om medborgarskapet bör enligt kommitténs uppfattning åvila Integrationsverket. Kommittén föreslår att det överläts på verket att bevaka att ändamålsenlig information utarbetas och att den sprids på lämpligt sätt.

Ett annat sätt att stärka det svenska medborgarskapets status är genom åtgärder som markerar medborgarskapsförvärvet. Det är därför viktigt att formerna för erhållande av svenskt medborgarskap förbättras och görs mer välkomnande för nya medborgare.

Kommittén anser att det bör hållas särskilda ceremonier för nya medborgare och att det bör ankomma på kommunerna att svara för arrangemangen. Kommittén föreslår att allmänna rekommendationer avseende ceremonier för nya svenska medborgare utformas i samråd mellan Integrationsverket och Svenska kommunförbundet.

Kommittén framhåller att kunskaper i svenska språket är av största vikt för alla som är permanent bosatta i landet. Det är också en av grundförutsättningarna för en fungerande integrationsprocess. Kommittén anser emellertid att krav på språkkunskaper inte bör knytas till medborgarskapet. Frågor som berör sådana kunskaper är en uppgift för utbildningsväsendet och de åtgärder som behövs bör sättas in långt tidigare än då frågan om naturalisation aktualiseras.

Avgifter i samband med förvärv av svenskt medborgarskap

Enligt kommitténs uppfattning utgör förvärvet av svenskt medborgarskap ett viktigt led i integrationsprocessen. Det är därför viktigt att avgifterna för ansökan och anmälan inte ligger på nivåer som är så höga att de i sig avhåller människor från – eller försvårar för dem – att förvärva svenskt medborgarskap. Det kan vidare ifrågasättas huruvida avgift över huvud taget bör tas ut när det handlar om barns förvärv av svenskt medborgarskap.

Kommittén föreslår att regeringen ser över systemet med avgifter i samband med förvärv av svenskt medborgarskap. Översynen bör vara generell och således avse samtliga typer av förvärv.

Frågan om ratificering av 1997 års europeiska konvention om medborgarskap

1997 års konvention bärs upp av grundvärderingar och principer – bl.a. att statslöshet skall undvikas – vilka Sverige i alla delar kan ställa sig bakom. Kommittén har i sitt arbete med en ny medborgarskapslag följdriktigt också hela tiden varit uppmärksam på och beaktat innehållet i konventionen. Enligt kommitténs uppfattning råder det inte någon som helst tvekan om att samtliga bestämmelser i förslaget till ny medborgarskapslag står i överensstämmelse med konventionen.

Kommittén föreslår att Sverige – som i november 1997 undertecknat konventionen – även ratificerar konventionen och att detta görs utan förbehåll. Detta bör i tiden kunna ske parallellt med ikraftträdandet av den nya medborgarskapslagen.

Författningsförslag

Förslag till Lag om svenskt medborgarskap

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 §

I denna lag finns bestämmelser om förvärv och förlust av svenskt medborgarskap. Lagen innehåller också bestämmelser om vilka myndigheter som beslutar i medborgarskapsärenden och om rätten att överklaga beslut i sådana ärenden.

2 §

Den som har fyllt arton år får själv göra ansökan eller anmälan enligt denna lag utan hinder av att lagen i det land där han eller hon är medborgare föreskriver en högre myndighetsålder än arton år.

3 §

Vad som föreskrivs i lagen om krav på permanent uppehållstillstånd gäller inte för den som är medborgare i Danmark, Finland, Norge eller Island.

Förvärv av svenskt medborgarskap

Förvärv av svenskt medborgarskap vid födelsen

4 §

Ett barn förvärvar svenskt medborgarskap vid födelsen om

1. modern är svensk medborgare,
2. fadern är svensk medborgare och barnet föds i Sverige,
3. fadern är svensk medborgare och gift med barnets mor,
4. fadern är avliden men var svensk medborgare vid sin död och barnet föds i Sverige, eller
5. fadern är avliden men var svensk medborgare vid sin död och gift med barnets mor.

Ett hittebarn som anträffas här i landet anses såsom svensk medborgare till dess något annat framkommer.

Förvärv av svenskt medborgarskap genom adoption

5 §

Ett barn som inte har fyllt tolv år och som adopteras av en svensk medborgare blir vid adoptionen svensk medborgare om

1. barnet adopteras i Sverige, Danmark, Finland, Island eller Norge, eller
2. barnet adopteras genom ett utländskt adoptionsbeslut som gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption eller enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

Förvärv av svenskt medborgarskap genom föräldrars äktenskap

6 §

Om en svensk man ingår äktenskap med en utländsk kvinna blir ett före äktenskapet fött barn till makarna, som inte har förvärvat svenskt medborgarskap enligt 4 §, svensk medborgare om barnet är ogift och inte har fyllt arton år.

Förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan

7 §

Om ett barn, som har fötts utomlands, inte har förvärvat svenskt medborgarskap enligt 4 eller 6 § men barnets far sedan tidpunkten för barnets födelse är svensk medborgare, förvärvar barnet svenskt medborgarskap genom att fadern skriftligen anmäler önskemål om det innan barnet fyllt arton år.

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

Kan barnets förvärv av svenskt medborgarskap medföra förlust av det medborgarskap som barnet har förvärvat efter modern, krävs moderns samtycke om hon är ensam vårdnadshavare eller har del i vårdnaden om barnet. Står barnet under vårdnad av särskilt förordnad

förmyndare eller liknande krävs under samma förutsättning i stället samtycke från den eller dem som på sådant sätt anförtrotts vårdnaden om barnet.

8 §

Ett barn som föds i Sverige och som vid födelsen inte får något medborgarskap, förvärvar svenskt medborgarskap om

1. barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet,
2. barnet fortfarande saknar medborgarskap, samt
3. föräldrarna eller, vid ensam vårdnad, den av föräldrarna som har vårdnaden om barnet skriftligen innan barnet fyllt fem år anmäler att barnet skall förvärva svenskt medborgarskap.

9 §

Ett utländskt barn förvärvar svenskt medborgarskap om barnet har

1. permanent uppehållstillstånd i Sverige,
2. hemvist här i landet sedan fem år, samt
3. föräldrarna eller, vid ensam vårdnad, den av föräldrarna som har vårdnaden om barnet skriftligen innan barnet fyllt arton år anmäler att barnet skall förvärva svenskt medborgarskap.

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

10 §

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

1. permanent uppehållstillstånd i Sverige, och
2. hemvist här i landet sedan sju år.

11 §

Den som förlorat sitt svenska medborgarskap återfår detta genom skriftlig anmälan om han eller hon

1. före arton års ålder haft hemvist här i landet under sammanlagt tio år,
2. har permanent uppehållstillstånd i Sverige, och
3. sedan två år har hemvist här i landet.

12 §

Om en utlänning blir svensk medborgare enligt 7, 9, 10 eller 11 §, medför detta svenskt medborgarskap även för hans eller hennes ogifta barn som har hemvist här i landet och inte fyllt arton år om utlänningen

1. ensam har vårdnaden om barnet, eller
2. har vårdnaden gemensamt med den andre föräldern och denne är svensk medborgare.

Blir föräldrarna till ett ogift barn som har hemvist här i riket och inte fyllt arton år samtidigt svenska medborgare enligt 9, 10 eller 11 §, medför detta svenskt medborgarskap även för barnet om detta står under bådas vårdnad.

13 §

Anmälan enligt 7–11 §§ skall göras hos Statens invandrarverk. Är utlänningen medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge skall anmälan dock göras hos länsstyrelsen i det län där han eller hon är folkbokförd.

Den myndighet till vilken anmälan görs skall meddela beslut huruvida anmälan medfört förvärv av svenskt medborgarskap eller ej. Detsamma gäller vid anmälan enligt 20 eller 21 §.

Ansökan om svenskt medborgarskap (naturalisation)

14 §

En utlänning kan på ansökan beviljas svenskt medborgarskap om han eller hon

1. styrkt sin identitet,
2. fyllt arton år,
3. har permanent uppehållstillstånd i Sverige,
4. har hemvist här i landet sedan
 - a) två år i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare,
 - b) fyra år i fråga om den som är ofrivilligt statslös eller att bedöma som flykting i enlighet med 5 kap. 2 § utlänningslagen (0000:00), eller
 - c) fem år i fråga om övriga utlänningar, samt
5. fört och kan förväntas komma att föra en hederlig vandel.

15 §

Även om kravet på styrkt identitet enligt 14 § 1 inte kan uppfyllas får svenskt medborgarskap beviljas, om sökanden sedan minst åtta år har hemvist här i landet och gör sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig.

Även om villkoren enligt 14 § 2–5 inte är uppfyllda får svenskt medborgarskap beviljas om

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

16 §

Ansökan om svenskt medborgarskap skall göras hos Statens invandrarverk.

I ett beslut om svenskt medborgarskap efter ansökan skall det bestämmas om även sökandens ogifta barn under arton år skall förvärva svenskt medborgarskap.

Upphörande av svenskt medborgarskap

Förlust av svenskt medborgarskap

17 §

En svensk medborgare som

1. är född utomlands,
2. aldrig haft hemvist i Sverige, och
3. inte heller uppehållit sig här under förhållanden som tyder på samhörighet med landet,

förlorar sitt svenska medborgarskap när han eller hon fyller tjugotre år. På ansökan som gjorts dessförinnan får dock Statens invandrarverk medge att medborgarskapet bibehålls.

När någon enligt första stycket förlorar svenskt medborgarskap, medför detta förlust av sådant medborgarskap även för hans eller hennes barn, som förvärvat medborgarskapet till följd av att föräldern varit svensk medborgare. Förlust av medborgarskapet för barnet inträder dock inte om den andra föräldern har kvar sitt svenska medborgarskap och barnet härleder sitt svenska medborgarskap även från honom eller henne.

Förlust av svenskt medborgarskap enligt första eller andra stycket inträder inte om förlusten skulle leda till att personen kommer att sakna medborgarskap.

Befrielse från svenskt medborgarskap

18 §

Statens invandrarverk får på ansökan befria den som är eller önskar bli utländsk medborgare från hans eller hennes svenska medborgarskap. Befrielse får inte vägras den som har sitt hemvist utomlands. Den som har hemvist i Sverige får vägras befrielse endast om det föreligger särskilda skäl.

Är sökanden inte redan utländsk medborgare skall som villkor för befrielsen från svenskt medborgarskap föreskrivas att han eller hon inom viss tid förvärvar medborgarskap i annat land.

Medborgarskapsrättsliga avtal mellan de nordiska länderna

19 §

Regeringen får, efter avtal med Danmark, Finland, Island eller Norge, meddela föreskrifter om tillämpning av en eller flera av bestämmelserna i 20 och 21 §§. Med avtalsstat avses i dessa bestämmelser den eller de stater med vilka Sverige har ingått sådant avtal.

20 §

En medborgare i avtalsstat som

1. förvärvat medborgarskapet på annat sätt än efter ansökan,
 2. fyllt arton år,
 3. har hemvist här i landet sedan fem år, och
 4. under denna tid inte dömts till fängelse,
- förvärvar svenskt medborgarskap genom att hos länsstyrelsen i det län där han eller hon är folkbokförd skriftligen anmäla önskemål om det. Vid sådant förvärv av medborgarskap tillämpas såvitt avser utlänningens ogifta barn bestämmelsen i 12 §.

21 §

Den som har förlorat sitt svenska medborgarskap och därefter oavbrutet varit medborgare i avtalsstat, återfår svenskt medborgarskap genom att, efter det han eller hon tagit hemvist här i landet, hos länsstyrelsen i det län där han eller hon är folkbokförd skriftligen anmäla önskemål om det. Vid sådant förvärv av medborgarskap tillämpas såvitt avser utlänningens ogifta barn bestämmelsen i 12 §.

Överklagande m.m.**22 §**

Statens invandrarverk får efter ansökan meddela förklaring att någon är svensk medborgare. Härvid får dock inte prövas fråga som avses i 13 §.

23 §

Statens invandrarverks beslut enligt denna lag får överklagas till utlänningsdomstol. Detsamma gäller beslut av en länsstyrelse.

Invandrarverkets beslut enligt första stycket överklagas dock till regeringen om det rör ett säkerhetsärende. Ett sådant beslut får överklagas även av Rikspolisstyrelsen.

Säkerhetsärenden är ärenden där Rikspolisstyrelsen hos Invandrarverket av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet har förordat att ansökan avslås.

I ett säkerhetsärende gäller förvärvet av svenskt medborgarskap från och med den dag då beslutet har vunnit laga kraft.

24 §

En utlänningsdomstols dom eller beslut får överklagas till Utlänningsöverdomstolen. Prövningstillstånd krävs vid sådant överklagande.

Bestämmelser om utlänningsdomstolar och Utlänningsöverdomstolen finns i 12 kap. utlänningslagen (0000:00).

Övriga bestämmelser**25 §**

I fråga om adoptivbarn gäller bestämmelserna i denna lag om barns förvärv eller förlust av svenskt medborgarskap med anledning av att barnets adoptivfar eller adoptivmor förvärvar sådant medborgarskap endast

1. om barnet adopterats i Sverige, Danmark, Finland, Island eller Norge,
2. om barnet adopterats genom ett utländskt adoptionsbeslut som gäller i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella förhållanden rörande adoption eller enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, eller
3. om en far eller mor adopterat sitt eget barn.

26 §

En socialnämnd skall på begäran av regeringen, Utlänningsöverdomstolen, en utlänningsdomstol, Statens invandrarverk eller Rikspolisstyrelsen lämna ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om svenskt medborgarskap.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001, då lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap skall upphöra att gälla.

2. Ett barn som är fött i Sverige den 1 juli 1983 eller senare och som skulle ha blivit svensk medborgare om 7 § i den nya lagen varit gällande vid tidpunkten för födelsen, förvärvar svenskt medborgarskap om

- a) barnet inte har fyllt arton år,
- b) fadern fortfarande är svensk medborgare, och
- c) fadern skriftligen före den 1 juli 2003 hos Statens invandrarverk anmäler önskemål om svenskt medborgarskap för barnet.

Har barnet fyllt tolv år krävs att barnet samtycker. Sådant samtycke krävs dock inte om barnet är varaktigt förhindrat att lämna samtycke på grund av psykisk störning eller något annat liknande förhållande.

Kan barnets förvärv av svenskt medborgarskap medföra förlust av det medborgarskap som barnet har förvärvat efter modern, krävs moderns samtycke om hon är ensam vårdnadshavare eller har del i vårdnaden om barnet. Står barnet under vårdnad av särskilt förordnad förmyndare eller liknande krävs under samma förutsättning i stället samtycke från den eller dem som på sådant sätt anförtrots vårdnaden om barnet.

3. Ett adoptivbarn som är fött den 1 juli 1983 eller senare och som skulle ha blivit svensk medborgare om 5 § i den nya lagen varit gällande vid tidpunkten för adoptionsbeslutet, förvärvar svenskt medborgarskap om

- a) adoptionen beslutats den 1 juli 1992 eller senare,
- b) barnet inte har fyllt arton år, och
- c) den eller de personer som har vårdnaden om barnet skriftligen hos Statens invandrarverk före den 1 juli 2003 anmäler önskemål om svenskt medborgarskap för barnet.

Har adoptivbarnet fyllt tolv år krävs att adoptivbarnet samtycker. Sådant samtycke krävs dock inte om adoptivbarnet är varaktigt förhindrat att lämna det på grund av psykisk störning eller något annat liknande förhållande.

4. En person som förlorat sitt svenska medborgarskap enligt 1950 års lag, men som skulle haft det kvar om den nya lagen varit gällande vid tidpunkten för förlusten, återfår svenskt medborgarskap om han eller hon skriftligen hos Statens invandrarverk före den 1 juli 2003 anmäler önskemål om det.

Har personen vid tidpunkten för anmälan inte uppnått myndig ålder, görs anmälan i stället av föräldrarna eller, vid ensam vårdnad, den av föräldrarna som har vårdnaden om barnet.

I de fall det ankommer på föräldrarna eller någon av dessa att ge in anmälan skall barnet lämna sitt samtycke om barnet har fyllt tolv år. Sådant samtycke krävs dock inte om barnet är varaktigt förhindrat att lämna det på grund av psykisk störning eller något annat liknande förhållande.

5. Äldre föreskrifter skall tillämpas i fråga om ärenden som enligt 9 a § i 1950 års lag har överlämnats till regeringen före ikraftträdandet av den nya lagen. Detsamma gäller i fråga om anmälningsärenden enligt 3 § i 1950 års lag som har getts in före ikraftträdandet av den nya lagen om tillämpning av 1950 års lag är förmånligare för den enskilde än vad tillämpning av den nya lagen skulle vara.

DEL A

BAKGRUND

1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

Uppdraget

Kommitténs direktiv (dir. 1997:5) beslutades av regeringen den 16 januari 1997. Efter framställning från kommittén beslutade regeringen den 17 juni 1998 vidare om tilläggsdirektiv (dir 1998:50). Kommitténs båda direktiv återges i sin helhet som bilagor till betänkandet.

Kommittén har i november 1997 överlämnat delbetänkandet Medborgarskap och identitet (SOU 1997:162), som behandlar frågeställningar som hänger samman med kravet på styrkt identitet vid ansökan om svenskt medborgarskap.

Kommitténs uppgift i nu aktuella delar har varit att se över lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap samt att utreda vissa speciella frågeställningar som rör medborgarskapslagstiftningen. I uppgiften har även ingått att överväga åtgärder som kan stärka medborgarskapets status. Slutligen har kommittén genom tilläggsdirektiven getts i uppdrag att förutsättningslöst utreda frågan om dubbelt medborgarskap.

Genomförande av uppdraget

Kommittén, som påbörjade arbetet med slutbetänkandet i december 1997, har under arbetets gång haft upprepade och ingående kontakter med Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden för att inhämta kunskap om gällande praxis på medborgarskapsområdet.

Kommittén har vidare inhämtat kunskap om vad som i ett 20-tal andra länder - bl.a. de nordiska - gäller i fråga om naturalisationsvillkor, syn på dubbelt medborgarskap m.m. Detta har skett genom Utrikesdepartementets försorg som i sin tur anlitat de svenska beskickningarna i respektive land.

Kommittén har vid sex sammankomster med sammanlagt ett 20-tal invandrar- och frivilligorganisationer tagit del av organisationernas synpunkter på olika frågor som hänger samman med kommitténs uppdrag. Kommittén har vidare sammanträffat med Föreningen svenskar i världen, som framför allt tagit upp frågan om dubbelt medborgarskap. Föreningen har till kommittén även överlämnat ett skriftligt namnupprop om att dubbelt medborgarskap bör tillåtas. Uppropet omfattar några hundratal namnunderskrifter från utlandssvenskar.

Rikspolisstyrelsen/Säkerhetspolisen har vid två sammanträffanden med kommittén redogjort dels för sin syn på hanteringen av s.k. säkerhetsärenden, dels för sin uppfattning i fråga om säkerhetsmässiga aspekter på dubbelt medborgarskap. Kommittén har vidare haft ett sammanträde med Försvarsmakten för att ta del av synpunkter på olika frågor som hänger samman med dubbelt medborgarskap. Slutligen har kommittén också träffat Utrikesdepartementet för att ta del av erfarenheter av den problematik som i vissa fall kan uppstå till följd av att en stat inte äger rätt att intervensera hos en annan stat för någon av sina medborgare som är medborgare också i den staten.

För att kunna beräkna antalet personer i Sverige med dubbelt medborgarskap har kommittén inhämtat ett omfattande statistiskt material från Statistiska centralbyrån. Materialet avser bl.a. antalet naturaliserade svenskar fördelade på ursprungsland samt antalet i Sverige födda barn vars föräldrar har utländsk anknytning genom att vara födda i utlandet eller vara utländska medborgare.

I anslutning till kommitténs diskussioner rörande åtgärder som kan stärka medborgarskapets status har professorn Åke Daun (etnologi) och docenten Mátyás Szabó (etnologi) redovisat resultatet av sina forskningsarbeten om medborgarskapsfrågor för kommittén.

Det finns på medborgarskapsrättens område en långvarig tradition av nordiskt samarbete. Kommittén har därför vid två tillfällen - i Stockholm i maj 1998 och i Köpenhamn i januari 1999 - deltagit i nordiska samrådsmöten avseende medborgarskap. Vid dessa möten har kommittén lämnat rapporter om sitt arbete.

Parallellt med kommitténs arbete har det bedrivits arbete inom Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU), som överlämnade sitt slutbetänkande Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16) den 25 februari 1999. 1997 års medborgarskapskommitté har samrått med NIPU samt i relevanta delar även tagit del av NIPU:s förslag.

I sammanhanget bör även framhållas att många privatpersoner under utredningstiden har hört av sig till kommittén med synpunkter på olika delar av kommitténs uppdrag.

Utifrån det således inhämtade bakgrundsmaterialet har kommittén vid ett antal sammanträden fört diskussioner om vilka bestämmelser som fortsättningsvis bör gälla på medborgarskapsrättens område och hur ett förslag till ny medborgarskapslag bör utformas.

2 Den nuvarande ordningen

2.1 Inledning

Enligt folkrätten bestämmer varje stat själv genom sin lagstiftning vilka personer som skall räknas som dess medborgare. Någon form av naturlig samhörighet mellan individen och staten, t.ex. att personen är född där eller har föräldrar som är medborgare i den staten, måste dock föreligga. Ett förvärv av medborgarskap utan någon som helst sådan anknytning till landet är inte folkrättsligt tillåtet.

Reglerna om förvärv och förlust av svenskt medborgarskap finns i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap (MedbL), som trädde i kraft den 1 januari 1951. MedbL – som tillkom efter samråd mellan Danmark, Norge och Sverige – har sedan sitt ikraftträdande genomgått flera detaljförändringar, men den har hittills inte varit föremål för någon mer genomgripande översyn.

MedbL bygger på *härstamningsprincipen*, som innebär att föräldrarnas medborgarskap är avgörande för vilket medborgarskap ett barn skall få vid födelsen. Denna princip tillämpas även av våra nordiska grannländer samt av de flesta staterna i Europa i övrigt. Andra länder – t.ex. USA och flertalet av de sydamerikanska – har i stället *territorialprincipen* som huvudregel, vilket innebär att medborgarskap i första hand förvärvas på grund av födelse inom statens territorium.

Beträffande tillämpningen av härstamnings- respektive territorialprincipen kan sägas att de ofta kombineras med varandra på sådant sätt att ett lands lagstiftning visserligen i huvudsak bygger på den ena principen, men att det också finns inslag av bestämmelser som är hänförliga till den motsatta principen.

Ytterligare viktiga grundläggande principer som präglar MedbL är en strävan att *undvika dubbelt medborgarskap och statslöshet*.

I fråga om MedbL:s tre grundprinciper uttalas i kommitténs direktiv att den svenska medborgarskapslagstiftningen även fortsättningsvis bör bygga på härstamningsprincipen. Vidare framhålls att undvikande av statslöshet är en viktig utgångspunkt och att kommittén bör överväga om ytterligare åtgärder kan vidtas för att underlätta för statslösa personer att bli svenska medborgare. Vad slutligen gäller dubbelt medborgarskap har kommittén genom tilläggsdirektiv den 17 juni 1998 getts mandat att förutsättningslöst utreda i vilken utsträckning som det bör vara tillåtet.

Kommitténs huvuduppgift är att genomföra en allmän översyn av MedbL. Utöver den allmänna översynen skall kommittén utreda vissa speciella frågeställningar som direkt eller indirekt berör denna lagstiftning. Det är därför av vikt att inledningsvis göra en genomgång av MedbL:s bestämmelser och tillämpningen av dem. I anslutning till några av bestämmelserna lämnas dessutom en redogörelse för förhållandena i ett antal andra länder.

Varje paragrafgenomgång inleds med återgivande av paragrafen i dess nuvarande lydelse.

2.2 1 § medborgarskapslagen

Barn förvärfvar svenskt medborgarskap vid födelsen, om

- 1) modern är svensk medborgare,
- 2) fadern är svensk medborgare och gift med barnets moder,
- 3) fadern är avliden men vid sin död var svensk medborgare och gift med barnets moder.

Hittebarn som anträffas här i riket anses såsom svensk medborgare intill dess annat utrönes.

Paragrafen anger villkoren för att ett barn skall förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen. Bestämmelserna gäller oberoende av om barnet föds i Sverige eller utomlands. De påverkas inte heller av om barnet samtidigt med det svenska medborgarskapet också erhåller medborgarskap i något annat land.

Som framgår av punkt 1 får ett barn alltid svenskt medborgarskap vid födelsen, om modern är svensk medborgare. Så har varit fallet sedan den 1 juli 1979 då bestämmelsen trädde i kraft. Fram till dess gällde att ett barn – för det fall modern vid tidpunkten för barnets födelse var gift med fadern – fick svenskt medborgarskap efter modern endast under förutsättning att barnet inte erhöll något medborgarskap efter fadern (om föräldrarna inte var gifta med varandra fick däremot barnet svenskt medborgarskap om modern var svensk medborgare). Det hade vid tidpunkten för lagändringen sedan lång tid tillbaka framställts krav på att i medborgarskapshänseende jämställa kvinnan med mannen i äktenskapet. Bl.a. uttalades i det betänkande som föregick 1950 års lag, Nya medborgarskapslagar för Danmark, Norge och Sverige (SOU 1949:45), att en följdriktig tillämpning av principen om könens lika rättighet skulle leda till att barn i äktenskap alltid förvärvade svenskt medborgarskap om modern var svensk medborgare. Att ändringen likväl kom att dröja till år 1979 berodde framför allt på

farhågor om att antalet dubbla medborgarskap skulle öka kraftigt. Detta eftersom många länder fram till dess hade tillämpat en ordning som innebar att endast faderns medborgarskap överfördes på barnet vid födelsen.

Punkterna 2 och 3 knyter an till faderskapspresumtionen 1 kap. 1 § föräldrabalken (FB). Innebörden av denna presumtion är att om modern är gift då barnet föds, så skall mannen i äktenskapet anses som barnets far. Detsamma gäller om modern är änka och barnet föds inom sådan tid efter mannens död att det kan vara avlat dessförinnan. Hävs emellertid sedermera faderskapet i enlighet med FB:s regler härom, är den rådande uppfattningen att detta får retroaktiv verkan i medborgarskapsfrågan och barnet anses då aldrig ha förvärvat svenskt medborgarskap i enlighet med punkten 2 eller 3.

Parförhållanden mellan personer från olika länder har med tiden blivit mycket vanliga. Det bör i sammanhanget därför framhållas att frågor om äktenskap och faderskap i sådana förhållanden kan vara att bedöma enligt utländsk rätt på grund av den svenska internationella familjerätten. Bland konsekvenserna härav märks att utländska familjerättsliga avgöranden kan äga giltighet även i Sverige. Författningar av intresse i detta sammanhang är bl.a. lagen (1904:26) om vissa internationella förhållanden rörande äktenskap och förmynderskap och lagen (1973:943) om erkännande av vissa äktenskapsskillnader och hemskillnader. Inomnordiska frågor om äktenskap regleras i KF (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap. I fråga om internationella faderskapsfrågor återfinns de svenska bestämmelserna i lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor samt i lagen (1979:1001) om erkännande av nordiska faderskapsavgöranden.

Enligt paragrafens andra stycke, som är av begränsad betydelse i praktiken, skall hittebarn som anträffas här i riket anses såsom svensk medborgare intill dess annat utrönes. Hittebarn är ett folkrättsligt begrepp som avser ett mycket ungt barn, i princip ett spädbarn, som anträffas övergivet och som har okända föräldrar. Kravet på att föräldrarna skall vara okända anses inte vara uppfyllt om en förälder är känd men inte kan identifieras.

Av den i bestämmelsen valda formuleringen "anses såsom" framgår att det handlar om en presumtion och bestämmelsen innebär därför inte att barnet de facto förvärvat svenskt medborgarskap. Presumtionen gäller även om barnet påträffas under sådana omständigheter, t.ex. vid en flyktinförläggning, som tyder på att barnet har utländska föräldrar.

För brytande av presumtionen är det tillräckligt att det utreds att barnet inte är svensk medborgare. Det finns i sammanhanget således inte något krav på att barnets verkliga medborgarskap klarläggs. Vid

brytande av presumptionen blir medborgarskapsfrågan att bedöma utifrån övriga bestämmelser i MedbL.

2.3 1 a § medborgarskapslagen

Ett barn som inte fyllt tolv år och som adopteras av svensk medborgare blir vid adoptionen svensk medborgare om

1) barnet adopteras i Sverige, Danmark, Finland, Island eller Norge, eller

2) barnet adopteras genom ett utländskt adoptionsbeslut som godkänts i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption eller som gäller här i landet enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

Utvecklingen avseende adoptivbarns rättsliga ställning i Sverige kännetecknas av att deras position fortlöpande stärkts samt att de rättsliga banden mellan adoptivbarnen och de biologiska föräldrarna avbrutits. Sedan den 1 januari 1972 gäller således som huvudregel (4 kap. 8 § FB) att adoptivbarn – vid tillämpning av bestämmelse i lag eller annan författning som tillägger släktskap eller svägerlag rättslig betydelse – skall anses som adoptantens barn och inte som barn till sina biologiska föräldrar.

Vid införandet av 4 kap. 8 § FB år 1972 ansågs emellertid tiden inte mogen att i medborgarskaphänseende fullt ut jämställa adopterade barn med biologiska. Skälen för det var dels att man ansåg att en ändring av MedbL inte borde göras utan föregående samråd med de andra nordiska länderna, dels att en sådan förändring skulle leda till ett ökat antal dubbla medborgarskap.

De anförda skälen kom dock med tiden att förlora i styrka. Således innebar 1979 års ändring av 1 § MedbL (jfr. avsnitt 2.2) att dubbla medborgarskap för barn fortsättningsvis accepterades i svensk rätt. Vidare ändrade Danmark år 1986 sin adoptions- och medborgarskapslag i nu aktuellt hänseende. I Sverige genomfördes ändringen den 1 juli 1992 då förevarande paragraf trädde i kraft. Paragrafen anger uttömmande de situationer i vilka ett barn med automatik förvärvat svenskt medborgarskap genom adoption.

För förvärv av svenskt medborgarskap i denna ordning krävs inledningsvis att den som adopterar är svensk medborgare. Är det två personer som adopterar är det tillräckligt att en av dem är svensk medborgare. Ytterligare en grundförutsättning är att barnet inte har fyllt

tolv år. Denna åldersgräns skall ses mot bakgrund av 4 kap. 5 § FB, som föreskriver att den som har fyllt tolv år i princip inte får adopteras utan eget samtycke. Även i fråga om att få ett nytt medborgarskap ansåg man att barnets inställning borde klarläggas vilket ledde till att det automatiska förvärvet av svenskt medborgarskap vid adoption av barn inte gäller över den ålder där barnet uppnått tillräcklig mognad för att kunna ha en egen uppfattning i frågan. Har barnet fyllt tolv år avgörs frågan om svenskt medborgarskap i stället efter ansökan om naturalisation.

Utöver nämnda grundförutsättningar gäller enligt punkten 1 som enda villkor för förvärv av svenskt medborgarskap att barnet adopteras i något av de nordiska länderna. Punkten 2 avser utomnordiska adoptionsbeslut och för att ett sådant skall medföra svenskt medborgarskap gäller att beslutet antingen skall ha

- godkänts i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, eller att det
- gäller här i landet enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner.

I punkten 2, första ledet, uppställs således som villkor att det utländska adoptionsbeslutet skall ha godkänts i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption. Behörig att pröva en fråga om sådant godkännande är Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) och dess beslut kan överklagas hos regeringen.

Från NIA:s behörighet undantas emellertid sådana adoptioner som enligt 3 § i lagen om internationella rättsförhållanden rörande adoption automatiskt gäller i Sverige. I nämnda paragraf föreskrivs att – förutsatt att den som adopteras inte är svensk medborgare eller har hemvist här i landet – ett utländskt beslut om adoption automatiskt blir giltigt i Sverige om adoptanten var medborgare eller hade hemvist i den främmande staten när beslutet meddelades. Även om således adoptionen till följd av denna paragraf automatiskt blir giltig här, är detta inte tillräckligt för att svenskt medborgarskap skall erhållas. Eftersom NIA i ett sådant fall dessutom saknar behörighet att godkänna beslutet, är adoptivbarnet i stället hänvisad till att ansöka om naturalisation. Som skäl för denna ordning angavs i propositionen om svenskt medborgarskap för adoptivbarn, m.m. (1991/92:90, s. 12) att det i dessa fall ofta behövs en utredning om gällande rätt i det främmande landet innan det står klart om en adoption med verkan i Sverige föreligger.

Att NIA skall godkänna utomlands meddelade adoptioner – där den som adopteras är svensk medborgare eller har hemvist här i landet – motiverades i propositionen med förslag till lag om internationella rättsförhållanden rörande adoption m.m. (1971:113 s. 32) enligt följande:

”Svenska medborgare och personer med hemvist i Sverige har ett berättigat intresse av att här beredas ett rättsskydd i överensstämmelse med de grundläggande värderingarna i vår rättsordning. Av särskild betydelse är, som också utredningen har framhållit, att ett erkännande här av ett utländskt adoptionsbeslut beträffande en minderårig medför att adoptanten blir vårdnadshavare och därmed kan bestämma barnets vistelseort. Eftersom det inte kan uteslutas att en utländsk adoption i ett eller flera hänseenden framstår som olämplig från svensk synpunkt, kan ett erkännande av adoptionen i fall då barnet är svensk medborgare eller har hemvist här leda till uppenbart stötande resultat. På nu anförda skäl biträder jag utredningens förslag att giltigheten av ett utländskt beslut om adoption av den som är svensk medborgare eller har hemvist här i Sverige görs beroende av särskild prövning i det enskilda fallet.”

I punkten 2, andra ledet, anges som villkor för förvärv av svenskt medborgarskap att adoptionen gäller i vårt land enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Denna bestämmelse i MedbL trädde i kraft den 1 juli 1997.

Ändamålet med Haagkonventionen är bl.a. att upprätta garantier för att säkerställa att internationella adoptioner sker med beaktande av barnets bästa och med respekt för barnets grundläggande rättigheter såsom dessa erkänns i internationell rätt (artikel 1 a). Av konventionens innehåll i övrigt skall här endast kortfattat beröras några av artiklarna.

Artiklarna 4 och 5 anger – genom en beskrivning av respektive stats åligganden – de villkor som gäller för adoptioner enligt konventionen. I enlighet med artikel 4 gäller att ursprungsstaten innan en adoption får genomföras bl.a. skall ha fastställt att adoptionen är till barnets bästa och att samtycken lämnats i vederbörlig ordning. I artikel 5 uppställs de förutsättningar som skall vara uppfyllda från mottagarlandets sida för att en adoption skall få ske. Mottagarlandet skall bl.a. ha fastställt att de tilltänkta adoptivföräldrarna är lämpliga och att de erhållit den rådgivning som kan vara nödvändig.

Artiklarna 23–27 handlar om erkännande och verkan av adoptioner meddelade i en fördragsslutande stat. Enligt artikel 23 punkten 1 gäller att en adoption som har genomförts i enlighet med vad som föreskrivs i konventionen skall erkännas i de övriga fördragsslutande staterna

omedelbart på grund av lag. Att adoptionen verkligen genomförts på föreskrivet sätt skall styrkas genom intyg av behörig myndighet i den stat där adoptionen har ägt rum (behörig centralmyndighet i Sverige är NIA). Enligt artikel 24 kan en fördragsslutande stat vägra att erkänna en adoption endast om adoptionen med hänsyn tagen till barnets bästa är uppenbart oförenlig med grunderna för rättsordningen i den staten.

I fråga om Haagkonventionen skall avslutningsvis nämnas artikel 39 i vilken föreskrivs att konventionen inte inverkar på något internationellt instrument som de fördragsslutande staterna är parter i. Det bör därvid noteras att det mellan de nordiska länderna finns en konvention från år 1931 som innehåller internationellt privaträttsliga bestämmelser om äktenskap, adoption och förmynderskap. Konventionen ligger i sin tur till grund för förordningen (1931:429) om vissa internationella rättsförhållanden rörande äktenskap, adoption och förmynderskap. Följden av artikel 39 i Haagkonventionen blir således att de nordiska adoptioner som faller in under den nordiska konventionen inte påverkas av Haagkonventionens reglering även om de båda berörda nordiska staterna också skulle ha tillträtt Haagkonventionen.

Däremot kommer regleringen i lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption, som inte grundar sig på någon internationell överenskommelse, att i förhållande till övriga konventionsstater få ge vika för Haagkonventionen i de avseenden som denna innehåller särskilda bestämmelser. Framför allt gäller det Haagkonventionens regler om erkännande av utländska adoptionsbeslut som kommer att ersätta bestämmelserna om erkännande i 1971 års lag. Exempel på det motsatta – dvs. när den svenska lagen i stället kompletterar konventionen – är i fråga om adoptionens rättsverkningar vilka inte reglerats på ett uttömmande sätt i Haagkonventionen. Den svenska lagens 4 § kan således, om det visar sig att detta lagrum i fråga om rättsverkningar innebär ett starkare skydd för barnet än det skydd som föreskrivs i artikel 26 i konventionen, anses vara tillämplig som en komplettering till konventionen.

Förvärv av svenskt medborgarskap i enlighet med den nu aktuella paragrafen anses ske vid tidpunkten för adoptionsbeslutet och således inte när detta vinner laga kraft. Att beslutet vunnit laga kraft är däremot en nödvändig förutsättning för att konstatera att förvärv av svenskt medborgarskap skett.

Enligt 4 kap. 7 § FB upphör, såvitt angår adoptivbarnets ställning till adoptanten och dennes släktingar, all verkan av adoptionen om adoptivbarnet adopteras av annan än adoptantens make eller adoptanten ingår äktenskap med adoptivbarnet. Att rättsverkan av adoptionen på detta sätt upphör, inverkar inte på det medborgarskap som förvärvats

genom adoptionsbeslutet. Annorlunda förhåller det sig om adoptionsbeslutet eller godkännandet visar sig vara ogiltigt; då anses något svenskt medborgarskap aldrig ha uppkommit.

2.4 2 § medborgarskapslagen

Ingår svensk man äktenskap med utländsk kvinna, blir före äktenskapet fött barn till makarna svensk medborgare, om det är ogift och ej fyllt aderton år.

Paragrafen reglerar villkoren för erhållande av svenskt medborgarskap genom *legitimation*. Paragrafens ordalydelse har inte ändrats sedan tillkomsten av MedbL.

Ett barn till en svensk far och en utländsk mor blir, om inte föräldrarna är gifta med varandra vid barnets födelse, inte svensk medborgare enligt 1 § MedbL. Gifter sig emellertid den svenske mannen därefter med den utländska kvinnan, blir deras barn svensk medborgare med tillämpning av förevarande paragraf.

Faderns medborgarskap vid tidpunkten för barnets födelse saknar betydelse i detta sammanhang. Det avgörande är i stället om fadern var svensk medborgare vid tidpunkten för äktenskapets ingående. Paragrafen är därför tillämplig även när fadern erhållit sitt svenska medborgarskap efter barnets födelse men utan att barnet omfattats av förvärvet.

Bestämmelserna i FB om faderskapspresumtion gäller inte för ogifta föräldrar utan i nu aktuella fall skall faderskapet fastställas antingen genom bekräftelse eller dom. Bekräftelse av faderskap sker skriftligen och vidare skall bekräftelsen godkännas av socialnämnden. Skall faderskapet i stället fastställas genom dom gäller att domstolen skall förklara en man vara far, om det är utrett att han haft samlag med barnets mor under den tid då barnet kan vara avlat och det med hänsyn till samtliga omständigheter är sannolikt att barnet avlats av honom.

Legitimationsförvärv gäller från tidpunkten från föräldrarnas giftermål. I de fall då faderskapet vid denna tidpunkt ännu inte fastställts, är konstaterandet av att barnet blivit svensk medborgare beroende av en framtida faderskapsfastställelse. När denna blivit gjord anses dock barnet ha blivit svensk medborgare med verkan från tidpunkten för giftermålet.

2.5 2 a § medborgarskapslagen

Har barn ej förvärvat svenskt medborgarskap enligt 1 eller 2 § men är barnets fader sedan tiden för barnets födelse svensk medborgare och har han genom slutligt avgörande av svensk domstol eller genom ett avtal som godkänts av socialnämnden fått vårdnaden om barnet ensam eller gemensamt med barnets moder eller fått vårdnaden gemensamt med barnets moder genom registrering hos skattemyndighet, förvärvar barnet svenskt medborgarskap genom att fadern eller, vid gemensam vårdnad, föräldrarna hos den myndighet som anges i 11 § första stycket skriftligen anmäler sin önskan om detta innan barnet fyllt aderton år. Har barnet fyllt femton år, fordras barnets samtycke.

Denna bestämmelse, som i sin ursprungliga lydelse trädde i kraft den 1 juli 1979, är ett uttryck för ambitionen att öka jämställdheten mellan föräldrar i fråga om rätten att överföra svenskt medborgarskap till barn. Fullt ut har denna princip dock ej fått genomslag och skälet till det är att man ansett att samhörigheten mellan en far och hans barn utom äktenskap kan variera i sådan utsträckning att själva faderskapet inte ensamt kan motivera att barnet får faderns medborgarskap (prop. 1978/79:72 s. 54). Ytterligare ett skäl för denna ståndpunkt är att FB:s bestämmelser om legal faderskapspresumtion endast är tillämpliga då modern är gift med barnets far eller sedan kort tid är änka efter honom. Faderskapfastställelsen sker i andra fall efter barnets födelse. Redan av det skälet skulle det – uttalades i samma prop. s. 55 – möta stora praktiska svårigheter att i dessa fall ge barnet retroaktiv rätt från födelsen till faderns medborgarskap.

När de i paragrafen angivna förutsättningarna i fråga om vårdnad är uppfyllda, antas samhörighet mellan fadern och barnet föreligga i tillräcklig grad för att fadern skall kunna överföra sitt medborgarskap på barnet. Som tillkommande förutsättning gäller att fadern alltsedan barnets födelse skall ha varit svensk medborgare.

Att ett vårdnadsavgörande som åberopas måste vara svenskt hänger samman med dels att utländska vårdnadsavgöranden inte gäller i Sverige utan lagstöd, dels en strävan efter att endast vårdnadsbeslut som står i överensstämmelse med barnets bästa skall beaktas i sammanhanget (prop. 1978/79:72 s. 56–57). Denna ordning kan leda till vissa problem i praktiken eftersom utländska vårdnadsavgöranden numera i ganska stor utsträckning gäller i Sverige till följd av regleringen i lagen (1989:14) om erkännande av utländska vårdnadsavgöranden m.m. En konsekvens härav är att man får utgå från att en svensk domstol skulle avvisa en faders ansökan om ensam

vårdnad om ett sådant förordnade redan hade fastställts genom utländsk dom med giltighet i Sverige. I en sådan situation skulle det således inte finnas någon möjlighet för barnet att erhålla svenskt medborgarskap med tillämpning av denna paragraf.

Bestämmelsen om att man alternativt kan åberopa ett av socialnämnden godkänt vårdnadsavtal trädde i kraft den 1 april 1998 och var en ren konsekvensändring till följd av ändringar i FB. I detta sammanhang skall bara nämnas att ändringarna i FB syftar till att underlätta för samförståndslösningar i fråga om vårdnad och umgänge samt att bana väg för ökad användning av gemensam vårdnad.

I paragrafen anges slutligen som alternativ att fadern fått vårdnaden gemensamt med barnets mor genom registrering hos skattemyndighet. Enligt 6 kap. 4 § andra stycket FB kan ogifta föräldrar få gemensam vårdnad genom registrering hos skattemyndigheten efter anmälan av dem båda

- 1) till socialnämnden i samband med att nämnden skall godkänna en faderskapsbekräftelse, eller
- 2) till skattemyndigheten under förutsättning att förordnande om vårdnaden inte har meddelats tidigare och att föräldrarna och barnet är svenska medborgare.

Att endast punkten 1 kommer i fråga som alternativ i samband med anmälan om svenskt medborgarskap för barn följer av att punkten 2 förutsätter att barnet redan vid registreringstidpunkten är svensk medborgare.

Har barnet fyllt femton år krävs att det samtycker till anmälan. Detta motiveras i propositionen, 1978/79:72 s. 57, av att det anses rimligt att barn som uppnått denna ålder inte mot sin vilja skall bli svensk medborgare och som en följd därav eventuellt förlora sitt utländska medborgarskap.

Förvärv av svenskt medborgarskap i enlighet med denna paragraf anses ske fr.o.m. den dag då anmälan kom in till den beslutande myndigheten.

2.6 3 § medborgarskapslagen

Utlänning, som oavbrutet haft sitt hemvist i riket från det han fyllt sexton år och dessutom tidigare haft sitt hemvist här under sammanlagt minst fem år, förvärvar svenskt medborgarskap genom att, efter det han fyllt tjuguet år men innan han fyllt tjugutre år, hos den myndighet som anges i 11 § första stycket skriftligen anmäla sin önskan att bli

svensk medborgare. Den som icke är medborgare i någon stat eller styrker, att han skulle förlora sitt utländska medborgarskap genom att förvärva svenskt medborgarskap, må dock göra sådan anmälan redan då han fyllt aderton år, om han vid tiden för anmälan har sitt hemvist i riket sedan fem år och dessutom tidigare haft sitt hemvist här under sammanlagt minst fem år.

Då riket är i krig, äger vad i första stycket är stadgat icke tillämpning å den som är medborgare i fientlig stat eller som där ägt medborgarskap men förlorat det utan att förvärva medborgarskap i annan stat.

Paragrafen reglerar vad som gäller i fråga om förvärv av medborgarskap genom långvarig hemvist i Sverige (*s.k. increscens*). Bestämmelsen bygger på uppfattningen att utländska barn som vuxit upp och gått i skola här i landet därigenom har knutits så starkt till Sverige att de bör ha rätt att bli svenska medborgare om de så önskar.

För tillämpning av paragrafen krävs uppfyllande av samtliga villkor i något av följande alternativ.

A)

- 1) Sökanden skall ha fyllt tjugooett men inte tjugotre år, och
- 2) oavbrutet ha haft sitt hemvist i Sverige från det han eller hon fyllt sexton år,
- 3) han eller hon skall vidare dessförinnan ha haft sitt hemvist i antingen Sverige, Danmark, Finland eller Norge under sammanlagt minst fem år.

B)

- 1) Sökanden skall ha fyllt arton men inte tjugooett år och sakna medborgarskap eller styrka att det utländska medborgarskapet förloras vid förvärv av svenskt medborgarskap,
- 2) han eller hon skall vid tiden för anmälan ha haft sitt hemvist i Sverige sedan fem år,
- 3) han eller hon skall vidare dessförinnan ha haft sitt hemvist i antingen Sverige, Danmark, Finland eller Norge under sammanlagt minst fem år.

I den nu aktuella paragrafen används begreppet "hemvist" för första gången i MedbL. Det återkommer därefter i flera av lagens paragrafer – såväl i samband med förvärv av medborgarskap genom naturalisation som vid vissa förvärv genom anmälan – och sammantaget kan konstateras att innebörden och tolkningen av hemvistbegreppet är av stor betydelse för tillämpningen av MedbL.

Det grundläggande skälet till att krav uppställs i fråga om hemvist är att en person bör ha kunskaper om och vara integrerad i det svenska samhället innan medborgarskap beviljas. Till det kommer att kravet naturligtvis också har betydelse för möjligheten att bedöma en utlännings lämplighet att bli svensk medborgare, något som dock är relevant endast när det handlar om naturalisation eftersom myndigheterna i sådana ärenden företar en diskretionär lämplighetsprövning. I anmälningsfallen har sökanden däremot en ovillkorlig rätt att förvärva svenskt medborgarskap för det fall han eller hon uppfyller de i respektive paragraf uppställda villkoren.

Hemvistbegreppet är inte helt okomplicerat och prövningen av det kan ibland innefatta svåra överväganden. En närmare redovisning av begreppets tillämpning – beräkning av tid m.m. – ges i den framställning som följer i anslutning till 6 § MedbL. I förevarande sammanhang redogörs därför endast för den innebörd som termen hemvist anses ha när det förekommer i MedbL.

Med hemvist avses den ort där en person är bosatt på ett faktiskt och varaktigt sätt. Det avgörande är således inte var man är folkbokförd. Är en person skriven i Sverige, men likväl bor i utlandet, anses han eller hon därför inte ha sitt hemvist här i landet. En annan sak är att begreppet hemvist inte i och för sig utesluter att en person har hemvist i flera länder.

Av stor betydelse vid bedömningen av om någon har hemvist i Sverige är personens avsikt. För att hemvist skall anses föreligga måste det hos personen i fråga finnas en avsikt att varaktigt stanna kvar i Sverige (*det s.k. subjektiva rekvisitet*). Det behöver inte vara fråga om att stanna här för alltid, men det får inte heller handla om tillfälliga vistelser för exempelvis semester, studier eller besök hos släktingar. Av vikt vid prövningen av det subjektiva rekvisitetet är om utlännningen ansökt om uppehållstillstånd för bosättning i Sverige. Om så är fallet får han eller hon normalt anses ha visat sin avsikt att stanna i landet.

Det ingår inte något tidsvillkor i själva hemvistbegreppet. En utlänning kan alltså ha hemvist i Sverige redan från tidpunkten för ankomsten hit. Å andra sidan behöver den omständigheten att vistelsen här är långvarig inte med nödvändighet innebära att personen i fråga anses ha hemvist i Sverige.

Hemvistbegreppet förutsätter vidare att vistelsen i Sverige är legal. Den som vistas här utan att söka erforderligt tillstånd och i stället håller sig undan kan således inte anses ha hemvist här. Inte heller anses en utlänning, som vistas här sedan han eller hon genom ett lagakraftvunnet beslut avvisats eller utvisats ur landet, ha hemvist i Sverige.

Att en utlänning vistas i Sverige under falsk identitet utesluter däremot inte att han eller hon likväl kan ha hemvist här. En annan sak

är att man enligt praxis inte får tillgodoräkna sig sådan tid som hemvisttid i ett naturalisationsärende.

I fråga om hemvistbegreppets innebörd skall avslutningsvis noteras att MedbL rör sig dels med begreppet "hemvist i Sverige", dels "sitt hemvist i Sverige". När det som villkor uppställs att en person skall ha haft "hemvist i Sverige" sedan viss tid finns det inget som hindrar att personen samtidigt haft hemvist även i något annat land. "Sitt hemvist" utesluter däremot sådana fall där personen har hemvist såväl i Sverige som i annat land. Det räcker alltså inte heller att det huvudsakliga hemvistet är i Sverige.

Det begrepp som används i 3 § MedbL är "sitt hemvist". Att en utlänning vid förvärv av svenskt medborgarskap i denna ordning delvis kan ha haft sitt hemvist i Danmark, Finland eller Norge beror på att Sverige – i enlighet med 10 § a) MedbL – såvitt avser tillämpningen av 3 § MedbL ingått avtal med dessa länder om att hemvist i fördragsslutande stat likställs med hemvist i Sverige i den mån hemvisttiden infallit före sexton års ålder och tidigare än fem år före anmälan.

I fråga om den nedre åldersgränsen för A-alternativet, dvs. tjuogoett år, uttalades i förarbetena till 1950 års lag (prop. 1950:217 s. 30 f.) att det fanns skäl som talade för att åldersgränsen sattes vid arton år eftersom det skulle medföra fördelar i värnpliktshänseende och i vissa fall även ha betydelse för vederbörandes möjligheter till yrkesval och utbildning. Samtidigt konstaterades emellertid att regleringen i åtskilliga länder var sådan att respektive lands medborgarskap inte förlorades genom förvärv av utländskt medborgarskap på grund av anmälan gjord före tjuogoett års ålder. Med hänsyn till vikten av att antalet dubbla medborgarskap begränsades i största möjliga utsträckning föreslogs därför som huvudregel att anmälan skulle få göras först efter fyllda tjuogoett år.

Vad avsåg den övre åldersgränsen uttalades (prop. s. 31) att det ansågs orimligt att en person – som under det i paragrafen angivna åldersintervallet kunde ha förvärvat svenskt medborgarskap men som valt att inte utnyttja möjligheten – skulle ha tillfälle att kanske många år senare bli svensk medborgare genom en ensidig handling.

Är sökanden 18–21 år åligger det honom eller henne själv att styrka att det utländska medborgarskapet förloras vid förvärv av svenskt medborgarskap. Det finns därvid inget som hindrar att det utländska beslutet om befrielse är villkorat på sådant sätt att det anger att personen befrias från sitt medborgarskap under förutsättning att han eller hon erhåller svenskt medborgarskap. Det är vidare relativt vanligt att ett utländskt medborgarskap förloras automatiskt vid förvärv av medborgarskap i Sverige, i de fallen krävs det inte av utlänningen att

han eller hon företer bevisning om innehållet i den andra statens lagstiftning.

Vid fyllda tjuogoett år gäller inte längre något krav på samtidig förlust av det utländska medborgarskapet. I förarbetena, SOU 1949:45 s. 51 f., motiverades detta med att det inte ansågs rimligt att en främmande stat skulle kunna hindra en i Sverige född och uppvuxen myndig person från att bli svensk medborgare.

Andra stycket innebär att – då riket är i krig – första stycket inte är tillämpligt på den som är medborgare i fientlig stat eller som där haft medborgarskap men förlorat det utan att förvärva medborgarskap i annan stat. Bestämmelsen har sin förklaring i att regleringen i Danmark och Norge under andra världskriget medförde att en del medborgare i fientlig stat blev danska eller norska medborgare.

Tillägget avseende statslösa personer gjordes eftersom man ville hindra ett kringgående av bestämmelsen genom att den fientliga staten framtog sina i Sverige bosatta medborgare deras medborgarskap (prop. 1950:217 s. 33).

2.7 4 § medborgarskapslagen

Har någon, som vid födelsen blivit svensk medborgare och oavbrutet haft sitt hemvist här i riket intill aderton års ålder, förlorat sitt svenska medborgarskap, återvinner han, om han sedan två år har hemvist i riket, medborgarskapet genom att hos den myndighet som anges i 11 § första stycket skriftligen anmäla sin önskan härom. Den som är utländsk medborgare återvinner dock icke svenskt medborgarskap, med mindre han styrker, att han därigenom skulle förlora det utländska medborgarskapet.

Paragrafen gör det möjligt för en person, som blivit svensk medborgare vid födelsen men som senare förlorat detta medborgarskap, att under vissa förutsättningar återfå svenskt medborgarskap genom ett anmälningsförfarande. Sökanden undgår därigenom den prövning som regelmässigt sker i ärenden om naturalisation.

Möjligheten till återvinning står således endast öppen för den som förvärvat sitt svenska medborgarskap genom födelsen. Vidare fordras att sökanden oavbrutet haft sitt hemvist här i landet från födelsen till arton års ålder, något som i förarbetena (SOU 1949:45 s. 55) motiverades med att man från återvinningsmöjligheten ville utesluta tidigare svenska medborgare som saknar verklig anknytning till Sverige. Skälen för det tillkommande kravet på hemvist i Sverige sedan

två år var att sökanden inte skall ha möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap förrän han eller hon har haft tillfälle att åter bli förtrogen med landets förhållanden samt att myndigheterna skall ha möjlighet att i sällsynta undantagsfall – genom utvisning eller förpassning ur landet – hindra personer som inte är önskvärda här från att återvinna svenskt medborgarskap.

Såvitt avser paragrafens villkor i fråga om hemvist bör noteras att uttrycket "sitt hemvist här i riket" används i fråga om hemvistet fram till arton års ålder medan det beträffande tvåårskravet föreskrivs "hemvist i riket". Skillnaden är att "sitt hemvist här i riket" innebär att personen skall ha haft enbart ett hemvist och att det skall ha varit i Sverige. Begreppet "hemvist i riket" innebär däremot att det inte finns något hinder mot att personen har hemvist både i Sverige och utomlands.

Den som är utländsk medborgare måste styrka att han eller hon genom återvinningen av det svenska medborgarskapet förlorar det utländska. Syftet med det är att undvika uppkomsten av dubbla medborgarskap.

Vid tillämpningen av denna paragraf jämsätts med hemvist i Sverige – i enlighet med 10 a § medborgarskapslagen – hemvist i Danmark, Norge eller Finland intill tolv års ålder.

Personer som förlorat sitt svenska medborgarskap har även möjlighet att återfå svenskt medborgarskap genom naturalisation varvid dispens från hemvistvillkoret normalt beviljas. En förutvarande svensk medborgare, som varit bosatt i Sverige intill vuxen ålder, kan som regel återfå sitt svenska medborgarskap omedelbart eller kort tid efter återkomsten till Sverige. Även en tidigare svensk medborgare som aldrig – eller endast under en kortare tid som barn – haft sitt hemvist här kan erhålla dispens. I dessa fall krävs dock en något längre hemvistid i Sverige, normalt två år.

2.8 5 § medborgarskapslagen

Blir utländsk man svensk medborgare enligt 3 eller 4 §, medför detta svenskt medborgarskap jämväl för hans ogifta barn som har hemvist här i riket och ej fyllt aderton år, om han ensam har vårdnaden om barnet eller har vårdnaden gemensamt med barnets moder och modern är svensk medborgare.

Vad i första stycket är stadgat om att barn förvärvar medborgarskap tillsammans med fadern skall äga motsvarande tillämpning på förhållandet mellan barn och modern.

Blir fader och moder till ogift barn som har hemvist här i riket och ej fyllt aderton år samtidigt svenska medborgare enligt 3 eller 4 §, medför detta svenskt medborgarskap jämväl för barnet, om barnet står under bådas vårdnad.

Paragrafen, som erhöll sin nuvarande lydelse den 1 januari 1977, reglerar under vilka förutsättningar ett ogift barn får svenskt medborgarskap genom att barnets far och/eller mor förvärvar svenskt medborgarskap efter anmälan enligt 3 eller 4 § MedbL. Paragrafen är dock tillämplig även när svenskt medborgarskap förvärvas enligt 7 a § sista stycket samt enligt 10 § b och c MedbL.

Grundförutsättningarna för att ett barn som biperson till sina föräldrar – eller till någon av dem – skall kunna förvärva svenskt medborgarskap är att barnet

- inte har fyllt arton år,
- är ogift,
- har hemvist i Sverige vid tidpunkten för huvudpersonens förvärv av svenskt medborgarskap.

Paragrafen uppställer vidare vissa förutsättningar i fråga om den rättsliga vårdnaden om barnet. Dessa regler innebär bl.a. att ett barn – som står under gemensam vårdnad av utländska föräldrar – inte blir svensk medborgare som biperson om endast den ene av föräldrarna förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan. Dock kan ett sådant barn under vissa förutsättningar få svenskt medborgarskap genom naturalisation.

Till skillnad från vad som gäller enligt 2 a § uppställs i förevarande paragraf inte något krav på att vårdnadsavgörandet skall vara svenskt. Utländska vårdnadsavgöranden som gäller i Sverige skall således beaktas vid tillämpning av paragrafen.

Är förutsättningarna enligt paragrafen uppfyllda sker förvärvet av medborgarskap automatiskt och det är således inte möjligt att undanta ett barn från förvärvet. Finns av någon anledning sådana önskemål kan föräldern i stället välja att ansöka om naturalisation.

För det fall en person – som förvärvar svenskt medborgarskap i egenskap av biperson enligt 5 § – själv har barn, anses detta barn ha förvärvat svenskt medborgarskap vid samma tidpunkt som sin förälder.

2.9 6 § medborgarskapslagen

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

- 1) styrkt sin identitet,
- 2) fyllt arton år,
- 3) sedan fem år eller, i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare, sedan två år har hemvist här i landet, samt
- 4) fört och kan förväntas komma att föra en hederligandel.

Även om villkoren enligt första stycket 2–4 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.

Även om kravet på styrkt identitet enligt första stycket 1 inte kan uppfyllas får naturalisation beviljas, om sökanden sedan minst åtta år har hemvist här i landet och gör sannolikt att den identitet han uppger är riktig.

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.

Paragrafen reglerar villkoren för erhållande av svenskt medborgarskap genom naturalisation. Med naturalisation avses att en utlänning genom ett särskilt beslut upptas till en stats medborgare. Paragrafen fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 1999 då det i praxis sedan lång tid etablerade kravet på styrkt identitet fördes in i lagtexten. Vidare infördes – vilket var en nyhet jämfört med tidigare – en möjlighet till dispens från detta krav.

Sett över åren har lagstiftning och praxis avseende naturalisationsvillkoren genomgått vissa förändringar. Således har t.ex. kravet på att

sökanden skall kunna försörja sig tagits bort. Vidare har hemvistkravet sänkts etappvis och i början av 1980-talet slopades det obligatoriska intyget avseende kunskaper i svenska språket (för en närmare redovisning av vad som tidigare gällde i fråga om språkkunskaper hänvisas till avsnitt 17.3).

De villkor som uppställs för naturalisation är hänförliga till tidpunkten för beslutet i medborgarskapsärendet. Det skall dock framhållas att det 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 anmälaren en absolut rätt att bli svensk medborgare under förutsättning att han eller hon uppfyller de i respektive paragraf angivna villkoren.

2.9.1 Kravet på styrkt identitet

Som angetts finns det från den 1 januari 1999 möjlighet att erhålla dispens från kravet på styrkt identitet. Huvudregeln är dock fortfarande att man skall kunna styrka sin identitet vid ansökan om svenskt medborgarskap.

Kravet på styrkt identitet hänger samman med bl.a. 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. Det är vidare så att 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen omöjliggör återkallelse av ett beslut om svenskt medborgarskap även om det har tillkommit under sådana omständigheter.

I det följande lämnas en sammanfattande redovisning av hur kravet på styrkt identitet tillämpas i praktiken. För en mer ingående redovisning hänvisas till kommitténs delbetänkande *Medborgarskap och identitet* (SOU 1997:162).

Vid en ansökan om naturalisation ankommer det på sökanden att styrka de uppgifter som lämnas i identitetshänseende. Sökanden skall styrka namn, ålder och normalt 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 handlingens äkthet 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. Av detta följer bl.a. att en handling inte får vara av alltför enkel beskaffenhet.

En följd av den fria bevisvärderingen är också att det – om än i undantagsfall – förekommer att en person anses ha styrkt sin identitet trots att han eller hon inte 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 eller de handlingar som åberopas, föreligger ytterligare omständigheter som ger ett starkt och otvetydigt stöd för den av sökanden uppgivna identiteten.

Den införda dispensmöjligheten innebär att en person – som inte kan styrka sin identitet – likväl kan beviljas svenskt medborgarskap efter viss tid om han eller hon gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. Sökanden skall vara trovärdig beträffande både uppgifterna om identiteten och anledningen till att identiteten inte kan styrkas.

I fråga om sannolikhetsbedömningen anförde Socialförsäkringsutskottet i betänkandet Medborgarskap och identitet (1998/99:SfU3 s. 9) att en omständighet som bör väga tungt är om sökanden vidhållit samma uppgifter om sin identitet under hela vistelsen i Sverige. Talar i ett sådant fall inga omständigheter emot den uppgivna identiteten, bör det inte uppställas krav på att uppgifterna stöds av annan skriftlig utredning. I de fall då en sökande har ändrat sina identitetsuppgifter har det, alltjämt enligt utskottet, betydelse om ändringen skett efter påpekande av någon myndighet eller om de nya uppgifterna lämnats på eget initiativ. Har sökanden själv del i att identiteten inte kan styrkas kan detta komma att utgöra ett försvårande moment i den trovärdighetsbedömning som skall göras vid dispensprövningen.

Att möjligheten till dispens är förenad med ett krav på förlängd hemvistid – åtta år – har sin grund i bl.a. att det anses medföra större möjligheter att bedöma trovärdigheten av de uppgifter sökanden lämnar samt även utgör ett incitament för honom eller henne att få fram erforderliga handlingar.

2.9.2 Åldersvillkoret

Ett av villkoren för självständig naturalisation är att sökanden fyllt arton år. Dispens från åldersvillkoret kan ges i bl.a. följande fall.

Ett utländskt barn under arton år som adopterats av svensk medborgare beviljas normalt dispens från åldersvillkoret under förutsättning att adoptionen är gällande i Sverige. Dessa dispenser har dock minskat i omfattning efter införandet av 1 a § MedbL som innebär att barn under tolv år som adopteras av svensk medborgare numera i de flesta fall automatiskt blir svensk medborgare genom adoptionen.

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. Det handlar främst om när någon av föräldrarna förvärvat svenskt medborgarskap efter barnets födelse utan att barnet samtidigt blivit svensk medborgare.

I undantagsfall har dispens från åldersvillkoret meddelats även om inte någon av barnets rättsliga vårdnadshavare är svensk medborgare. Sådana dispenser har normalt avsett barn som varit medborgare i annat nordiskt land och som under lång tid vistats i Sverige som fosterbarn hos svenska föräldrar.

2.9.3 Hemvistvillkoret

I enlighet med första stycket, tredje punkten, kan en utlänning naturaliseras om han eller hon sedan fem år – eller i fråga om medborgare i annat nordiskt land sedan två år – har hemvist här i landet.

Hemvistbegreppets innebörd vid tillämpning av MedbL har redovisats under avsnitt 2.6. Som angetts där är det grundläggande skälet till krav på viss hemvisttid är att en person bör ha kunskaper om och vara integrerad i det svenska samhället för att få svenskt medborgarskap. I naturalisationsärenden, där det sker en diskretionär lämplighetsprövning, har kravet vidare betydelse för möjligheten att bedöma en utlännings lämplighet att bli svensk medborgare.

2.9.3.1 Det nuvarande femårskravet

Kravet på fem års hemvist vid naturalisation av utomnordisk medborgare har gällt sedan mitten av 1970-talet då det genomfördes en sänkning från sju till fem år (prop. 1975/76:136, SFS 1976:469). Det

avgörande skälet för sänkningen var att förutsättningarna för utlänningslagens möjligheter att växa in i svenska förhållanden hade ändrats. En rad åtgärder för att förbättra invandrarnas förutsättningar för integration hade således genomförts under de närmast förflutna åren, bl.a. lagenlig möjlighet till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning. Invandrarna ansågs genom bl.a. dessa åtgärder ha fått möjlighet att snabbare än förr inlemmas i det svenska samhället och det kunde enligt propositionen därför sättas i fråga om den i lagen föreskrivna kvalifikationstiden fortfarande var motiverad. I propositionen underströks också att kravet på hemvisttidens längd i princip inte borde sättas högre än vad som behövdes för att utlänningslag i allmänhet skulle hinna inlemmas i det svenska samhället.

Under riksmötet 1994/95 hade riksdagen att ta ställning till tre motioner rörande hemvistkravet vid naturalisation. I motion 1994/95:Sf20 av Gullan Lindblad m.fl. (m) anfördes således att tiden för erhållande av svenskt medborgarskap borde utsträckas från fem år till sex år. I motion 1994/95:Sf630, yrkande 8, av Marianne Samuelsson m.fl. (mp) och i motion 1994/95:Sf636, yrkande 16, av Yvonne Ruwaida m.fl. (mp) begärdes däremot tillkännagivanden om att alla flyktingar borde kunna erhålla svenskt medborgarskap efter tre år i Sverige.

Socialförsäkringsutskottet behandlade motionerna i betänkandet Ändringar i utlänningslagen (1994/95:SfU16). Utskottet konstaterade därvid att motioner beträffande en sänkning av det lagstadgade hemvistkravet tidigare hade avslagits av riksdagen. Utskottet hänvisade till sitt tidigare betänkande 1991/92:SfU4 i vilket man uttalat att kravet på hemvisttidens längd inte bör sättas högre än vad som erfarenhetsmässigt behövs för att utlänningslag i allmänhet skall hinna inlemmas i det svenska samhället. Utskottets bedömning 1991/92 blev dock – med beaktande även av möjligheterna att erhålla dispens från hemvistkravet – att en sänkning av hemvisttiden till tre år inte borde ske. I det nu aktuella betänkandet, 1994/95:SfU16, fann utskottet inte anledning att frångå sin tidigare uppfattning. Vidare förklarade man sig dela den uppfattning som regeringen gett uttryck för i prop. 1994/95:179 om ändringar i utlänningslagen, nämligen att inte heller någon förlängning av kvalifikationstiden för medborgarskap borde genomföras för närvarande.

2.9.3.2 Tidpunkter från vilka hemvisttiden beräknas

Utgångspunkten för hemvisttidens beräkning beror på förhållandena i det enskilda fallet. Har utlänningslag redan vid inresan i Sverige haft

uppehållstillstånd för bosättning, räknas hemvisttiden från inresedagen. Även beträffande medborgare i våra nordiska grannländer, vilka inte behöver uppehållstillstånd för att vistas här, tillämpas denna ordning.

I de fall då en utlänning vid ankomsten till Sverige inte haft uppehållstillstånd för bosättning räknas hemvisttiden i stället från tidpunkten för utlänningens ansökan om sådant, självfallet dock under den givna förutsättningen att ansökningen senare bifalls.

Beträffande utlänningar som för att beviljas uppehållstillstånd åberopar anknytning genom äktenskap eller samboförhållande tillämpas s.k. uppskjuten invandrarstatus. Detta innebär att personen under en inledande tvåårsperiod beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd för att anknytningen skall prövas. En person tillhörande denna kategori får dock, om han eller hon senare beviljas permanent uppehållstillstånd, vid beräkningen av hemvisttid tillgodoräkna sig även den tid han eller hon vistats i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd.

I övrigt anses i princip den som uppehåller sig i Sverige med tidsbegränsade uppehållstillstånd vara här tillfälligt. Med andra ord får ändamålet med vistelsen anses vara ett annat än att för framtiden bosätta sig i Sverige och en person som vistas här med tidsbegränsat uppehållstillstånd är därför inte accepterad som invandrare här. Han eller hon förväntas normalt inte heller verka för sin integrering i det svenska samhället på samma sätt som en invandrare som är permanent bosatt här. Det sagda får sammantaget till följd att personer som vistas i Sverige med stöd av tidsbegränsade uppehållstillstånd inte anses ha hemvist i Sverige och att den vistelsetid som hänför sig till sådana uppehållstillstånd normalt inte kan tillgodoräknas som hemvisttid.

Om en person under pågående korttidstillstånd byter vistelsestatus till permanent uppehållstillstånd får han eller hon i princip räkna hemvisttid från tidpunkten för ansökan om uppehållstillstånd för bosättning. Har utlänningen före statusbytet haft många tidsbegränsade uppehållstillstånd kan utlänningen dock – under förutsättning att han eller hon inte varit här i egenskap av gäststuderande – dispensvägen få tillgodoräkna sig viss del av tiden. Av betydelse i ett sådant fall är om det av de bakomliggande förhållandena framgår att syftet varit att varaktigt vistas i Sverige.

Utlänningsnämnden avgjorde den 13 november 1997 för första gången ett ärende, UN 95/12382, avseende tillämpningen av hemvistvillkoret i 6 § MedbL för en person som beviljats uppehållstillstånd med stöd av EES-avtalet. Beslutet innebär att ett uppehållstillstånd grundat på EES-reglerna i princip inte kan ligga till grund för beräkningen av hemvisttid i ett naturalisationsärende. Uppehållstillstånd enligt EES-avtalet skall i dessa sammanhang i stället

likställas med uppehållstillstånd för tillfällig vistelse, t.ex. besök, studier eller tidsbegränsade arbeten. Principen bör enligt Utlänningsnämnden dock inte upprätthållas undantagslöst. Avsteg bör göras då en utlänning som ansökt om permanent uppehållstillstånd beviljats uppehållstillstånd enligt EES-reglerna trots att förutsättningarna för erhållande av permanent uppehållstillstånd i och för sig varit uppfyllda. I dessa fall bör utlänningen enligt Utlänningsnämnden få räkna hemvisttid från tidpunkten för ansökan.

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 som regel, under förutsättning att den nya identiteten senare styrks, hemvisttiden redan från tidpunkten för anmälan av den nya identiteten till Invandrarverket.

En förutsättning för att oriktiga uppgifter om identiteten skall komma sökanden till nackdel vid beräkning av hemvisttid är vidare att han eller hon medvetet lämnat de oriktiga uppgifterna. Har sökanden 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 sin födelsetid felaktigt antecknat på grund av misstag vid tolkningen. Det finns i praxis även exempel på personer som omedvetet lämnat oriktiga uppgifter på grund av att deras föräldrar i samband med födelseregistreringen i hemlandet lämnat oriktiga uppgifter om födelsedatum.

I Sverige bosatta utlänningar som utvisats ur landet av domstol på grund av brott får i princip inte tillgodoräkna sig vistelsetid i riket förrän utvisningsbeslutet har upphävts av regeringen eller annars förfallit. Från det sagda gäller dock två undantag. Det första avser personer som har fått anstånd med verkställigheten av ett utvisningsbeslut. En sådan person får visserligen inte tillgodoräkna sig anståndstiden som hemvisttid, dock medges viss dispens från hemvistvillkoret. I praxis innebär detta att en person som fått anstånd med verkställigheten, och som dessutom har lång tidigare vistelse här, kan tas upp till svensk medborgare sedan tre år gått från det att beslutet om utvisning upphävdes. Det andra undantaget innebär att den, som har fått tillstånd att utan hinder av utvisningsbeslutet vistas i riket, får räkna

hemvist i riket från dagen för första tillståndet. Utvisningsbeslutet måste dock ha upphävts minst ett år före beslutet om naturalisation.

2.9.3.3 Avbrott i hemvistet och beräkning av vistelsetid i sådana fall

Hemvistkravet i 6 § MedbL avser en i princip oavbruten hemvisttid före naturalisationstidpunkten. I enlighet med rådande praxis fordras det som regel att utlänningen vistats i Sverige utan andra avbrott än tillfälliga och kortvariga utlandsvistelser. Har emellertid utlandsvistelsen varit av viss art eller haft ett särskilt syfte är man i praxis mer benägen att medge undantag från hemvistvillkoret.

Hemvist i Sverige avbryts antingen genom att man tar hemvist i utlandet utan att ha kvar det svenska hemvistet eller genom att man ger upp det svenska hemvistet utan att ta hemvist i något annat land. Vid prövningen av om ett hemvist avbrutits är – i likhet med vad som gäller vid bedömningen av om ett hemvist faktiskt föreligger – personens avsikt av avgörande betydelse. Om t.ex. en person, som rest ut från Sverige, skaffar fast bostad eller ingår ett varaktigt anställningsavtal i utlandet får han eller hon normalt anses ha tagit hemvist där. Likaså får hemvistet i princip anses avbrutet för den som utreser från Sverige och i samband därmed till folkbokföringen anmäler utflyttning från landet; detta får anses gälla även om det senare visar sig att han eller hon återkommer hit efter kortare tid.

Sedvanliga semesterresor, kortare släktbesök och andra liknande besök i utlandet bryter däremot inte hemvistet. De påverkar inte heller beräkningen av hemvisttiden.

Ibland kan det inträffa att en utlandsvistelse blir längre än planerad på grund av omständigheter som den enskilde inte råder över, t.ex. med anledning av sjukdom eller vägrat utresetillstånd. I ett sådant fall anses i princip den ofrivilliga förlängningen av utlandsvistelsen medföra att hemvistet i Sverige är brutet och vistelsen utomlands får därför inte tillgodoräknas vid beräkningen av hemvisttid i Sverige. Har emellertid det ursprungliga syftet med utlandsresan varit av icke hemvistbrytande karaktär – exempelvis semesterresa eller släktbesök – kan den som råkat ut för den ofrivilliga förlängningen vid beräkningen av hemvisttid dispensvägen även få medta all den vistelsetid i Sverige som är hänförlig till tiden före utlandsresan.

Även i andra fall då hemvistet avbryts på grund av en utlandsvistelse ges som regel dispens vid beräkningen av hemvisttid om det av omständigheterna framgår att sökanden haft för avsikt att återvända till Sverige. I en del sådana fall får sökanden som regel

tillgodoräkna sig hela den tidigare vistelsetiden som kvalifikationstid, något som gäller t.ex.

- a) den som vistats i sitt hemland endast för att fullgöra värnplikt,
- b) den som för vidareutbildning inom sitt yrke varit hänvisad till utbildning utomlands,
- c) den som haft studiegång i utlandet och behållit sin anknytning till Sverige i form av t.ex. bostad eller familj, eller
- d) den som för kortare tid vistats i hemlandet i privata angelägenheter såsom för vård av sjuk anhörig eller dylikt.

I andra fall än de nu nämnda – och särskilt när utlandsvistelsen har uppgått till två år eller mer – kan sökanden få tillgodoräkna sig högst hälften av den tidigare vistelsetiden när han eller hon ansöker om svenskt medborgarskap. Därvid gäller också normalt att sökanden efter återkomsten skall ha haft hemvist i Sverige i minst två år.

Även den som emigrerat från Sverige, och sedan återvänt hit, kan i viss utsträckning få tillgodoräkna sig tidigare vistelsetid under förutsättning att han eller hon vistats mycket länge i Sverige och att avbrottet varit förhållandevis kort.

2.9.3.4 Dispenssituationer vid tillämpning av hemvistvillkoret

De villkor i fråga om hemvist som anges i 6 § MedbL är två år för personer som är medborgare i något av våra nordiska grannländer och fem år för övriga. Medborgare i Danmark, Finland, Norge eller Island kan, med hänsyn till det redan låga kravet på hemvisttid, i princip inte beviljas dispens från det föreskrivna kravet. Beträffande övriga utländska medborgare gäller emellertid att kravet på fem år inte är absolut utan det finns möjlighet att i ett antal situationer erhålla svenskt medborgarskap efter kortare tid än så. I det följande ges en översiktlig redovisning av den praxis som Invandrarverket och Utlänningsnämnden för närvarande tillämpar i fråga om utomnordiska medborgare.

A) Ett års dispens

- 1 Flyktingar
- 2 Statslösa
- 3 villkorsfall (dvs. personer som i enlighet med 6 § fjärde stycket MedbL erhåller beslut om villkorad naturalisation).

Kommentar: Praxisen i fråga om *flyktingar och statslösa* har sin grund i bl.a. att Sverige genom internationella överenskommelser åtagit sig att behandla dessa grupper särskilt förmånligt i medborgarskaps-hänseende. Skälet till att dispens ges i samband med s.k. *villkorsbeslut* är att det ofta tar lång tid för enskilda att erhålla befrielse från det utländska medborgarskapet.

B) Två års dispens

Den som är gift eller sambo med en svensk medborgare sedan två år.

Kommentar: Praxisen omfattar även homosexuella samboförhållanden. Vid äktenskap/samboförhållande med en *naturaliserad* svensk är det en grundförutsättning att den naturaliserade svensken har varit svensk medborgare under minst två år. Till det kommer att myndigheterna gör en materiell bedömning vilket i praktiken ofta leder till att det i dessa fall krävs något längre vistelsetid i Sverige.

C) Tre-fem års dispens

En förutvarande svensk medborgare – som varit bosatt i Sverige intill vuxen ålder – kan återfå sitt svenska medborgarskap omedelbart eller kort tid efter återkomsten till Sverige. Även en tidigare svensk medborgare som aldrig, eller endast under en kort tid som barn, haft sitt hemvist här kan erhålla dispens. I dessa fall krävs dock en något längre hemvisttid i Sverige, normalt två år.

D) Hemvisttid i Sverige krävs över huvud taget ej

- 1) Ett barn kan normalt – om båda eller någon av föräldrarna är svensk medborgare och dessutom har del i vårdnaden om barnet – naturaliseras självständigt utan något krav på hemvisttid om barnet är under femton år. Har barnet inte hemvist i Sverige krävs dock i princip att det är bosatt utanför sin medborgarskapsstat. För barn mellan femton och arton år krävs som regel tre års hemvist i Sverige. Motsvarande villkor gäller för adoptivbarn under förutsättning att adoptionen är gällande i Sverige (avser de situationer då adoptionen inte lett till automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap i enlighet med 1 a § MedbL).
- 2) En utlänning – som är gift eller sambo med en svensk medborgare och bor utomlands – kan dispenserats från hemvistkravet under förutsättning att äktenskapet har varat i minst tio år och att det i övrigt finns en stark anknytning till Sverige eller ett starkt behov av svenskt medborgarskap. Sökanden får inte heller vara bosatt i det land där han eller hon är medborgare.

- 3) Fullständig dispens från hemvistvillkoret kan även bli aktuell för personer som, på grund av att de inte känt till innehållet i 8§ MedbL (jfr. avsnitt 2.12), låtit bli att före tjugotvå års ålder ansöka om bibehållande av svenskt medborgarskap. I de fallen medges, under förutsättning att sökanden uppfyller övriga naturalisationsvillkor, normalt dispens från hemvistvillkoret om ansökan om naturalisation ges in kort tid efter preskriptionstidpunkten.
- 4) Slutligen har det i några fall också förekommit att utomlands bosatta personer återfått sina svenska medborgarskap efter det att de genom förvärv av utländskt medborgarskap förlorat sina svenska. Som regel har det i dessa fall handlat om personer som på grund av bristfällig information från svensk beskickning trott att förvärvet av det utländska medborgarskapet inte skulle medföra förlust av det svenska.

E) Övriga hemvistdispenser

- 1) Dispens från hemvistkravet kan i varierande utsträckning ges till personer som
 - a) arbetar på svenskt fartyg,
 - b) arbetar vid svenskt företag utomlands, eller
 - c) tjänstgör i den svenska biståndsverksamheten utomlands.
- 2 Idrottare på internationell elitnivå har i några fall medgetts dispens från hemvistvillkoret i viss utsträckning. Storleken på dispensen har i dessa fall varierat.
- 3 Det har i mycket sällsynta fall även förekommit att vetenskapsmän, forskare m.m. beviljats dispens från hemvistvillkoret.

2.9.4 Vandelsvillkoret

I första stycket, punkten 4, anges som villkor för naturalisation att sökanden fört och kan förväntas komma att föra en hederligandel.

Frågorna omandel har setts över relativt nyligen. I betänkandet Vandels betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. (SOU 1994:33) föreslogs dels att prövningen tydligare skulle inriktas på en bedömning av hur sökanden kunde komma att uppföra sig i framtiden, dels att en skärpning skulle ske avseende de tider som skall ha förflutit innan en utlänning som begått brott kan tas upp till svensk medborgare (*s.k. karenstider*). Utredningens förslag ledde fram till att vandelsvillkoret den 1 juli 1995 fick sin nuvarande lydelse.

I fråga om karenstider vid brott gäller från samma tidpunkt följande riktlinjer.

– Penningböter	Individuell prövning av karenstiden
– Dagsböter 30-	1 år efter brottets begående
– Dagsböter 60-	2 år efter brottets begående
– Dagsböter 100-	3 år efter brottets begående
– Fängelse 1 mån-	4 år efter brottets begående
– Fängelse 4 mån-	5 år efter brottets begående
– Fängelse 8 mån-	6 år efter brottets begående
– Fängelse 1 år-	7 år efter brottets begående
– Fängelse 2 år-	8 år efter verkställt straff
– Fängelse 4 år-	9 år efter verkställt straff
– Fängelse 6 år-	10 år eller mer efter verkställt straff
– Villkorlig dom	1 år från det att den lagstadgade prøvotiden om 2 år gått till ända, dvs. tidigast 3 år från lagakraftvunnen dom
– Skyddstillsyn	1 år från det att den lagstadgade prøvotiden om 3 år gått till ända, dvs. tidigast 4 år från den dag påföljden började verkställas.

I förarbetena betonades att karenstiderna endast är riktpunkter för en bedömning av om villkoret om ett skötsamt och hederligt levnadssätt kan anses vara uppfyllt. En individuell prövning måste således alltid göras. I propositionen, 1994/95:17 s. 59, anfördes som exempel på när gränserna kan underskridas att det är fråga om brott beträffande vilka återfallsrisken generellt sett måste bedömas som mycket låg, t.ex. vid vissa oaktsamhetsbrott. Som exempel på det motsatta – dvs. då det kan finnas skäl att överskrida karenstiden – angavs då någon under vistelsen i Sverige vid upprepade tillfällen dömts för brott och särskilt då det i brottsbilden ingår mycket grova brott.

Ibland förekommer det att en sökande är dömd för något brott av en utländsk domstol. Även sådana domar kan beaktas varvid påföljden dock inte alltid är avgörande för karenstiden. En förutsättning för att den utländska domen över huvud taget skall beaktas är vidare att den

gärning som avses med domen är straffbar även i Sverige. I sammanhanget skall också nämnas att utländska domar inte alltid kommer till Utlänningsnämndens och Invandrarverkets kännedom eftersom sådana domar inte framgår av det svenska rikspolisregistret.

I några fall har ansökningar om naturalisation avslagits på grund av att sökanden inte på ett tillfredsställande sätt kunnat redogöra för på vilket sätt han försörjer sig. Normalt har det i dessa fall funnits anledning att anta att sökanden försörjer sig på ett för samhället oacceptabelt sätt, t.ex. genom brott.

Av betydelse ur vandelsaspekten är också i vilken omfattning sökanden infriat honom eller henne ålagd underhållsskyldighet och uppfyllt sina förpliktelser mot det allmänna. Avgörande för denna bedömning är sökandens vilja att fullgöra sin betalningsskyldighet och det ankommer på sökanden själv att visa att han eller hon gjort vad som rimligen kan begäras eller att förmåga saknats. Det förekommer även att enskilda skulder beaktas vid denna prövning.

Paragrafen möjliggör att dispens lämnas även från vandelsvillkoret. Sådana dispenser beviljas emellertid, vilket överensstämmer med intentionerna i förarbetena till 1950 års lag, mer restriktivt än dispenser från övriga naturalisationsvillkor. Vanligast förekommande dispensgrund är att sökanden vistats i Sverige under mycket längre tid än den hemvisttid som lagen föreskriver. De dispenser som lämnats i dessa fall har när sökanden gjort sig skyldig till brott avsett upp till halva karenstiden.

2.9.5 Villkorad naturalisation

Internationellt sett är det förhållandevis vanligt med lagstiftningar som innebär att det egna landets medborgarskap förloras automatiskt vid frivilligt förvärv av medborgarskap i något annat land. Det förekommer emellertid också att det för medborgarskapets upphörande krävs ett medgivande av ursprungslandets regering eller någon annan myndighet. I de senare fallen kan det, i enlighet med vad som föreskrivs i 6 § fjärde stycket MedbL, som villkor för naturalisation anges att sökanden inför Invandrarverket inom viss tid styrker att sådant medgivande lämnats.

Av paragrafens ordalydelse – "kan det som villkor för naturalisation anges" – framgår att det för Invandrarverket är möjligt att avstå från villkoret om sådan befrielse. Likaså kan ett tidigare uppställt villkor efterges.

De situationer i vilka villkorsbefrielse enligt rådande praxis normalt kan aktualiseras är då:

- a) lagstiftningen i utlänningens hemland inte erkänner naturalisation som grund för befrielse från medborgarskap (villkor meddelas ej).
- b) en flykting ansöker om naturalisation. Att dispens meddelas i dessa situationer beror på att det inte anses rimligt att flyktingar skall behöva kontakta representanter för regimen i hemlandet för att begära befrielse från medborgarskapet (villkor meddelas ej).
- c) en utlänning fått avslag på sin ansökan om befrielse från det utländska medborgarskapet (meddelat villkor efterges).
- d) utlänningen kommer från något land som regelmässigt avslår eller låter bli att besvara befrielseansökningar, antingen beträffande samtliga landets medborgare eller begränsat till vissa grupper, t.ex. omyndiga (villkor meddelas ej).
- e) en utlänning inte inom rimlig tid fått något svar på sin ansökan om befrielse. Dock skall utlänningen i dessa fall styrka vad som gjorts för att få svar och de svenska myndigheternas utgångspunkt är att han eller hon skall ha gjort vad som rimligen kan begäras (meddelat villkor efterges).
- f) det andra landet tar ut höga avgifter för en ansökan om befrielse. För närvarande gäller generellt att dispens från befrielse medges om kostnaderna uppgår till 6 000 kr eller mer. Även om kostnaderna inte uppgår till 6 000 kr kan emellertid dispens ges om det med hänsyn till den enskildes personliga förhållanden finns skäl för det. (villkor meddelas ej eller meddelat villkor efterges).
- g) det andra landet kräver att utlänningen skall ersätta vissa kostnader som inte är direkt hänförliga till ansökningen om befrielse, t.ex. kostnader som staten haft för sökandens studier. Såvitt avser denna grund är storleken av det återkrävda beloppet av betydelse, det finns dock inte någon fast beloppsgräns utan det görs en prövning i varje enskilt fall (villkor meddelas ej eller meddelat villkor efterges).
- h) utlänningen har uppnått hög ålder. Således behöver personer som har fyllt sjuttiofem år normalt inte ansöka om befrielse från sitt andra medborgarskap (villkor meddelas ej).
- i) det föreligger ett starkt behov av att snabbt få svenskt medborgarskap och sökanden kan visa att han eller hon har lämnat in en fullständig ansökan om befrielse från sitt andra medborgarskap. Exempel härpå är utländska medborgare som varit i behov av att snabbt erhålla svenskt medborgarskap för att kunna arbeta inom ramen för svensk biståndsverksamhet (villkor meddelas ej).

I fråga om den under e) angivna befrielsesituationen – dvs. att utlänningen inte inom rimlig tid fått något svar på sin ansökan om befrielse trots att han eller hon gjort vad som rimligen kan begäras – gäller att sökanden skall styrka vad som gjorts för att få svar. I enlighet med rådande praxis gäller att den som anför detta skäl i princip medelst intyg eller på annat tillförlitligt sätt skall styrka att han eller hon lämnat in en fullständig ansökan om befrielse. Vidare skall den tvååriga villkorstiden normalt ha gått till ända och man måste ha ansökt om befrielse i nära anslutning till villkorsbeslutet.

Ett sätt att styrka att fullständig befrielseansökan getts in är genom intyg från det aktuella landets beskickning. Det kan dock av förklarliga skäl vara förenat med svårigheter att få ett sådant intyg utfärdat av t.ex. en beskickning som regelmässigt låter bli att besvara befrielseansökningar. En möjlighet som då står till buds för den enskilde är att i medborgarskapsärendet visa upp kopior på fullständiga ansökningshandlingar samt bevis på att ansökan lämnats in för postbefordran. Kan sökanden förete denna bevisning – och ansökan dessutom gjorts i nära anslutning till villkorsbeslutet – är det normalt tillräckligt för att ansökan om medborgarskap skall beviljas. Det skall dock framhållas att det sker en prövning i varje enskilt fall och att myndigheterna även är oförhindrade att förlänga villkorstiden. I praktiken kan så ske när myndigheterna bedömer att det inte är uteslutet att sökanden i ett senare skede kommer att erhålla den sökta befrielsen.

Det har även förekommit att sökanden inte ens lyckas få ut de ansökningshandlingar som krävs för att han eller hon skall kunna lämna in en ansökan om befrielse. I dessa fall krävs för dispens inledningsvis att sökanden påbörjat försöken att få ut ansökningshandlingar i nära anslutning till villkorsbeslutet. Det krävs vidare ett visst mått av aktivitet av sökanden under villkorsperioden; det är t.ex. inte tillräckligt att tämligen omgående efter villkorsbeslutet beställa ansökningshandlingar och att därefter helt passivt avvakta svar fram till dess den tvååriga villkorsperioden löpt ut. Även i dessa situationer åligger det sökanden att styrka att han eller hon vidtagit de åtgärder som krävs för dispens, något som kan ske genom kopior på den kommunikation som förevarit.

Bland skäl som i praxis inte godtagits som dispensgrundande märks att bibehållande av det utländska medborgarskapet är nödvändigt för att behålla arvsrätten eller för att äga fast egendom. Inte heller är det tillräckligt att sökanden önskar behålla sitt tidigare medborgarskap för att eventuellt vid en senare tidpunkt återvända till sitt ursprungliga hemland.

I praxis fastställs regelmässigt den tid, inom vilken sökanden skall styrka befrielsen från det utländska medborgarskapet, till två år från

dagen för villkorsbeslutet. Som redan berörts finns det emellertid inte något formellt hinder mot att myndigheterna ytterligare förlänger villkorstiden.

Uppfyller sökanden villkoret i rätt tid blir han eller hon svensk medborgare även om det t.ex. skulle vara så att personen i fråga under villkorstiden gjort sig skyldig till grov brottslighet. Denna ordning hänger samman med att prövningen av om naturalisationsvillkoren är uppfyllda görs i samband med att det villkorliga beslutet meddelas. Det löfte som det villkorade beslutet kan sägas innebära är därefter bindande under den tvåårsperiod som villkoret gäller.

Systemet med villkorat medborgarskap utgjorde fram till mars 1998 ett stort problem för många av de iranska medborgare som ansökte om svenskt medborgarskap. Till belysande härav kan nämnas att Invandrarverket under år 1997 såvitt avsåg iranska medborgare meddelade 968 beslut med villkor samt att det under året endast var 3 iranier som visade att de befriats från sitt iranska medborgarskap.

Problemen för de iranska medborgarna i detta avseende ledde till att Invandrarverket under hösten 1996 till regeringen överlämnade två ärenden rörande tillämpningen av villkorskravet för iranier. Innebörden av regeringens beslut i dessa ärenden, vilka meddelades den 26 februari 1998, är att det med verkan från beslutsdatum tills vidare inte skall uppställas något villkor på att iranska medborgare skall befria sig från sitt iranska medborgarskap för att kunna bli svenska medborgare. Regeringen hänvisade i besluten till de uppgifter som framkommit i ärendena om möjligheterna att bli befriad från iranskt medborgarskap och till det faktum att endast ett fåtal sökande under de senaste åren blivit befriade från iranskt medborgarskap.

2.9.6 Beslutande myndigheter

Av fjärde stycket framgår att frågor om naturalisation prövas av Statens invandrarverk. Detta gäller dock ej om naturalisation skall beviljas på grund av att det är till gagn för landet, i så fall är regeringen första – och enda – instans. Som skäl för denna ordning uttalades i prop. 1991/92:30 s. 28 att det av principiella skäl borde ankomma på regeringen att som enda instans pröva om någon bör beviljas svenskt medborgarskap därför att det är till gagn för landet.

2.9.7 Sökandens barn

I sista stycket föreskrivs att det i ett beslut om naturalisation skall bestämmas om naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under arton år. Till skillnad från vad som är fallet vid anmälan kan således ett naturalisationsbeslut inte med automatik medföra förvärv av svenskt medborgarskap för sökandens barn.

I förarbetena till 1950 års lag, SOU 1949:45 s. 61, anförs att avgörande för om naturalisation i det enskilda fallet skall omfatta även sökandens barn bör vara deras faktiska samhörighet med sökanden. De krav praxis uppställer i detta avseende är som regel att barnet är bosatt hos sökanden eller i vart fall i Sverige. Vidare är det normalt en förutsättning att sökanden har del i den rättsliga vårdnaden om barnet. Står barnet under gemensam vårdnad av båda föräldrarna, krävs vidare den andre vårdnadshavarens samtycke.

Enligt stadgandets ordalydelse omfattar naturalisationsvillkoren hemvist och hederligandel inte barn som bipersoner till en naturalisationssökande. I praxis tillmäts emellertid ett barnsandel eller hemvistid i Sverige viss betydelse vid prövningen av om barnet skall erhålla svenskt medborgarskap på detta sätt.

Vidare kan – eftersom barnet inte är att anse som sökande – barnets förvärv av svenskt medborgarskap tillsammans med föräldern inte göras beroende av ett villkor om att barnet först skall befrias från ett tidigare medborgarskap. Däremot kan det förhållandet, att barnet kan förlora det tidigare medborgarskapet endast tillsammans med den *andre* föräldern, medföra att barnet på grund av risken för uppkomst av dubbelt medborgarskap inte tillåts förvärva svenskt medborgarskap tillsammans med naturalisationssökanden.

2.9.8 Utländska förhållanden

Kommittén har undersökt vilka villkor för naturalisation som gäller i ett antal andra länder. Innan dessa utländska förhållanden redovisas skall konstateras – vilket framgår av den nyss lämnade redovisningen av 6 § MedbL – att den svenska praxisen i fråga om dispenser från naturalisationsvillkoren är tämligen omfattande och inte helt lätt att överblicka. Motsvarande situation får antas råda i flertalet andra länder. Det ligger emellertid i sakens natur att man vid en förfrågan om internationella förhållanden normalt i första hand får upplysning om de grundläggande villkoren medan svaren i fråga om dispenspraxis m.m. däremot inte är helt uttömmande. Den följande redovisningen bör läsas med detta i åtanke.

Några av de tillfrågade länderna har redovisat villkoren för även andra typer av medborgarskapsförvärv än genom naturalisation. När så skett har också de villkoren tagits med i redovisningen.

2.9.8.1 Norden

Danmark

Villkoren för att genom ansökan tas upp till dansk medborgare finns samlade i "Justitsministeriets cirkulaere om dansk infödsret ved naturalisation" (nr 132 af den 3 oktober 1997). Cirkuläret trädde i kraft den 1 november 1997 och innehåller de riktlinjer för beviljande av danskt medborgarskap genom naturalisation som är fastlagda genom den praxis som skapats av Folketingets medborgarskapsutskott.

I cirkuläret fastslås inledningsvis att naturalisation kan beviljas personer som har hemvist i Danmark och som i övrigt uppfyller cirkulärets riktlinjer i fråga om hemvisttid, ålder, vandel, skuldfrihet till det allmänna samt språkfärdigheter. Det är vidare en förutsättning att sökanden är införstådd med att göra avkall på sitt tidigare medborgarskap.

De i cirkuläret angivna grundvillkoren kan sammanfattas enligt följande.

Hemvist: För medborgare i övriga nordiska länder gäller att de lagligen och oavbrutet skall ha haft hemvist i Danmark sedan minst två år. För övriga utlänningar gäller sju år. Personer som är erkända som flyktingar i enlighet med 1951 års FN-konvention om flyktingars rättsliga ställning – och därmed jämställda personer – kan dock naturaliseras efter sex års oavbruten hemvist i Danmark.

Hemvisttiden räknas från det att sökanden beviljats permanent uppehållstillstånd. Har sökandens hemvist i Danmark avbrutits av vistelse utomlands, kan naturalisation meddelas endast om sökandens sammanlagda hemvisttid i Danmark uppgår till minst de i föregående stycke angivna tiderna och man vidare kan utgå från att sökanden har för avsikt att stanna kvar i Danmark. Det är dessutom en förutsättning att

- 1 hemvistavbrotten sammanlagt har uppgått till högst ett år, eller
- 2 hemvistavbrotten har uppgått till högst två år och uteslutande beror på utbildning, fullgörande av värnplikt i den stat som sökanden hittills varit medborgare i eller besök hos närstående familj på grund av allvarlig sjukdom hos någon i familjen.

Såvitt avser längre hemvistavbrott än de angivna hänvisas i cirkuläret till att justitsministeriet kan lämna närmare information om möjligheterna till naturalisation.

Beträffande barn som föds i Danmark utan att vid födelsen förvärva något medborgarskap, uppställs inte något krav på hemvistets varaktighet. För naturalisation av ett statslöst barn som fötts i Danmark är det således tillräckligt att barnet har hemvist i landet.

Vandel: Den som står under åtal för något brott kan inte naturaliseras utan utgången av åtalet måste först avvaktas.

En sökande som är straffad kan inte naturaliseras före utgången av en viss karenstid. Längden på denna tid beror på lagöverträdelsen samt på sanktionens art och längd. Som exempel kan nämnas att ett ovillkorligt fängelsestraff på högst tre månader utgör hinder för naturalisation i fem år från straffets avtjänande. Är sökanden straffad flera gånger för likartad kriminalitet, förlängs karenstiden med tre år för varje gång.

Skuldfrihet till det allmänna: Huvudregeln är att den som är i skuld till det allmänna inte kan naturaliseras. Från detta gäller dock ett antal undantag. T.ex. kan den som är återbetalningsskyldig i enlighet med biståndslagen naturaliseras om det för skulden har avtalats en avbetalningsplan och sökanden också har följt denna i minst ett år. Likaså kan t.ex. den som fått en skatteskuld eftergiven naturaliseras om skattemyndighetens beslut grundar sig på någon omständighet som inte kan läggas sökanden till last, t.ex. sjukdom, arbetslöshet eller påbörjad utbildning.

Språkkunskaper: Sökanden skall utan bruk av varken omskrivningar eller annat språk – och med den accent som är naturlig – obesvärat kunna delta i ett allmänt samtal på danska. Värderingen av sökandens språkkunskaper görs av den polis som tillsammans med sökanden går igenom de upplysningar som sökanden lämnat i sin ansökan om naturalisation.

Finland

Enligt 4 § i den finska medborgarskapslagen får en utlänning på ansökan upptas till finsk medborgare om han eller hon

- 1 fyllt arton år,
- 2 under de senaste fem åren haft och fortfarande har sitt egentliga bo och hemvist i Finland,
- 3 fört en hederlig vandel, samt
- 4 hans eller hennes samt eventuell familjs utkomst kan anses tryggad.

Undantag från något eller några av villkoren får göras om sökanden tidigare har varit finsk medborgare, om han eller hon är gift med en finsk medborgare eller om det annars finns särskilda skäl. Om sökanden är nordisk medborgare får undantag beviljas även om det inte föreligger några särskilda skäl.

Enligt 1 § medborgarskapsförordningen skall till medborgarskapsansökan fogas en utredning om sökandens kunskaper i svenska eller finska. Det krav som uppställs är att sökanden skall ha sådana kunskaper i något av dessa språk att han eller hon klarar sig i olika situationer i vardagslivet. I praktiken styrks kunskaperna med ett intyg som utfärdats av språklärare.

De beslutande myndigheterna kan medge undantag från kravet på språkkunskaper när det gäller äldre personer. Likaså kan undantag medges om sökanden t.ex. med ett läkarintyg styrker att han eller hon inte kan lära sig finska eller svenska. Det har hittills aldrig förekommit att någon fått avslag på sin ansökan om finskt medborgarskap på grund av bristande språkkunskaper.

Som villkor för naturalisation får vidare föreskrivas att sökanden befriar sig från sitt tidigare medborgarskap.

De redovisade villkoren gäller även för flyktingar och statslösa.

Island

Genom en lagändring den 1 oktober 1998 överflyttades beslutsfattandet i flertalet naturalisationsärenden från Althinget till justitieministern. Althinget har emellertid i enlighet med grundlagens § 66 fortfarande möjlighet att bevilja naturalisation genom lag och i dessa fall är det Althinget som i varje enskilt ärende fastställer vilka villkor som skall gälla.

I de fall då justitieministern beslutar om naturalisation gäller i enlighet med 5 a § loven om islandsk statsborgerret följande. Justitieministern kan – efter att ha inhämtat yttrande från utlänningsmyndigheten och från polismyndigheten i sökandens hemort – bevilja isländskt medborgarskap om ansökan getts in av sökanden personligen eller, om sökanden inte har fyllt arton år, av den som har föräldramyndigheten. För bifall till ansökan krävs att sökanden uppfyller nedanstående villkor i fråga om hemvist,andel och försörjning.

A Hemvistvillkor

- 1 Sökanden skall ha bott på Island i sju år eller – i fråga om medborgare i något annat nordiskt land – fyra år.
- 2 Sökande som är gift eller har ingått registrerat partnerskap med en isländsk medborgare, skall ha bott på Island i tre år från äktenskapets ingående eller partnerskapets registrering; dock skall den isländska maken/partnern ha varit isländsk medborgare i minst fem år.
- 3 Sökande som lever i registrerat samboförhållande med en isländsk medborgare skall ha bott på Island fem år från samboförhållandets registrering; dock skall den isländske medborgaren ha haft isländskt medborgarskap i minst fem år.
- 4 Sökande, vars ena förälder är isländsk medborgare, skall ha bott på Island i två år under förutsättning att den av föräldrarna som är isländsk medborgare har varit det i minst fem år.
- 5 Sökande som tidigare varit isländsk medborgare, men som förvärvat utländskt medborgarskap, skall ha bott på Island i ett år.
- 6 En flykting, som uppfyller villkoren i den internationella konventionen om flyktingars rättsliga ställning av den 28 juli 1951, skall ha bott på Island i minst fem år med flyktingstatus.
- 7 Dessa regler förutsätter att boendet är fast och att uppehållet på Island är stadigvarande. Det är dock tillåtet att frånga hemvistvillkoret om sökandens uppehåll på Island har varit avbrutet upp till ett år på grund av tidsbegränsat arbete eller särskilda orsaker, t.ex. en nära släktings sjukdom. Vidare tillåts avbrott på högst tre år på grund av utbildning i utlandet. Den tid som sökanden har bott och uppehållit sig på Island, skall dock minst utgöra lika lång tid som han eller hon måste uppfylla i enlighet med vad som anges under punkterna 1–6.

B. Övriga villkor

- 1 Sökanden skall genom yttrande från två trovärdiga personer styrka att han eller hon är arbetsduglig och har gott rykte på hemorten.
- 2 Sökanden skall – såvitt kan bedömas utifrån de uppgifter som framgår av ansökningsen – klara av att försörja sig på Island. Han eller hon får vidare inte ha mottagit bistånd från kommunen till sin försörjning under de två senaste åren.
- 3 Sökanden får inte vara straffad med häkte eller fängelse eller ha något pågående rättsligt ärende mot sig där han eller hon är misstänkt eller åtalad för en straffbar handling.

Justitieministern kan vidare ge isländskt medborgarskap till ett barn som är fött på Island och som bevisligen inte har förvärvat något annat medborgarskap vid födelsen. Barnet får inte heller ha förvärvat utländskt medborgarskap vid en senare tidpunkt eller ha rätt till det när ansökan om medborgarskap ges in. En sådan ansökan kan göras tidigast då barnet fyller tre år eftersom det för förvärv av isländskt medborgarskap i denna ordning krävs att barnet har bott och stadigvarande uppehållit sig på Island minst tre år från födelsen.

Norge

Villkoren för förvärv av norskt medborgarskap genom ansökan framgår av 6 § loven om norsk riksborgerrett. För att kunna beviljas norskt medborgarskap skall sökanden

- 1 ha fyllt arton år,
- 2 ha varit fast bosatt i Norge de senaste sju åren,
- 3 ha klanderfriandel och inte ha någon väsentlig skuld på grund av underhållsskyldighet för barn.

Det uppställs inte några krav på språkkunskaper.

I särskilda fall går det att göra undantag från de angivna kraven. Således frångås t.ex. 18-årskravet när barn medtas i föräldrarnas ansökan om norskt medborgarskap. Från hemvistkravet kan undantag göras för bl.a. tidigare norska medborgare och för nordiska medborgare. Även en utlänning som är gift med en norsk medborgare kan erhålla viss dispens från hemvistkravet.

För statslösa personer reduceras hemvistkravet till fem år. Det är dock en förutsättning att statslösheten är ofrivillig, dvs. att personen inte genom en enkel handling kan få tillbaka ett tidigare medborgarskap.

För flyktingar finns det däremot inte några särskilda bestämmelser. Det kan emellertid bli aktuellt med en individuell bedömning där man prövar om det föreligger särskilda skäl att medge undantag från huvudregeln.

2.9.8.2 Övriga Europa

Belgien

För att genom naturalisation upptas till belgisk medborgare krävs att sökanden fyllt arton år och att han eller hon har haft hemvist i Belgien i

fem år alternativt har haft verklig samhörighet med Belgien under minst fem år.

Det uppställs inte några krav på språkkunskaper. Parlamentet kan emellertid beakta språkkunskaper som ett tecken på fullständig integration.

Såvitt avser flyktingar och statslösa reduceras hemvistvillkoret till tre år.

Bosnien-Hercegovina

Villkoren för naturalisation i Bosnien-Hercegovina är att sökanden

- 1 fyllt arton år,
- 2 har bott minst åtta år i landet,
- 3 har kunskaper i något av de språk som talas i Bosnien-Hercegovina,
- 4 inte har utvisats,
- 5 inte har dömts till längre fängelsestraff än tre år för brott begånget de närmaste åtta åren före ingivandet av ansökan,
- 6 automatiskt förlorar alternativt avsäger sig det tidigare medborgarskapet såvitt inte annat bestämts genom bilateralt avtal (dispens kan ges om förlust eller avsägelse av det andra landets medborgarskap inte är möjligt).

Återvändande emigranter – samt emigranternas barn i första eller andra generationen som återvänder – kan förvärva medborgarskap utan krav på vistelsetid eller avsägelse av tidigare medborgarskap. Även för makar till emigranter finns det särskilda bestämmelser.

Termen statslös förekommer i lagen endast i konstitutionens stadgande om förbud mot förlust av medborgarskap i Bosnien-Hercegovina för det fall den som berörs därigenom skulle bli statslös.

Estland

För att bli estnisk medborgare krävs att sökanden

- a) är minst femton år gammal,
- b) haft permanent uppehållstillstånd i minst fem år,
- c) har kunskaper i det estniska språket (*sökanden genomgår kunskapstest*),
- d) har kunskaper om den estniska konstitutionen (*sökanden genomgår kunskapstest*),
- e) uppbär laglig inkomst,
- f) är lojal mot den estniska staten, samt

g) svär en ed om lojalitet mot den estniska konstitutionen.

Villkoren är desamma för flyktingar och statslösa.

Förbundsrepubliken Jugoslavien

En utlänning som erhållit permanent uppehållstillstånd i Förbundsrepubliken Jugoslavien kan förvärva landets medborgarskap om han eller hon

- 1 fyllt arton år (för den som är gift med en jugoslavisk medborgare gäller inte något åldersvillkor),
- 2 har befriats från sitt utländska medborgarskap eller styrker att befrielse kommer att ske vid förvärv av jugoslaviskt medborgarskap,
- 3 är anställd på hemorten eller har andra medel att försörja sig och sin familj,
- 4 inte har blivit straffad i Förbundsrepubliken Jugoslavien med en dom på fängelse för ett brott som gör honom eller henne olämplig att förvärva jugoslaviskt medborgarskap, samt
- 5 man utifrån sökandensandel kan förvänta sig att han eller hon kommer att vara en lojal jugoslavisk medborgare

Det förekommer ibland att en utländsk stat inte godtar befrielse från dess medborgarskap eller för detta föreskriver sådana villkor som sökanden inte kan fullfölja utan att det orsakar betydande olägenheter för honom eller henne. Vid sådant förhållande skall villkoret under 2) anses uppfyllt om sökanden inger en skriftlig förklaring om att han eller hon avsäger sig det utländska medborgarskapet i samband med förvärvet av medborgarskap i Förbundsrepubliken Jugoslavien.

Det finns inte några särskilda naturalisationsvillkor för flyktingar eller statslösa personer.

Italien

Villkoren för naturalisation regleras i två olika paragrafer i den italienska medborgarskapslagen. Artikel 5 avser personer som är gifta med en italiensk medborgare och artikel 9 avser övriga personer.

Make/maka till italiensk medborgare kan efter sex månaders hemvist i Italien ansöka om italienskt medborgarskap. Vid bosättning utomlands måste äktenskapet ha varat minst tre år. Till ansökan skall fogas födelseattest, vigselbevis, intyg om familjesammansättning samt

utdrag ur straffregister från hemlandet och från övriga länder som sökanden haft hemvist i. Om det av utdraget framgår att brottsutredning fortfarande pågår, kan ansökan inte slutbehandlas förrän slutgiltig dom har avkunnats. Om sökanden är dömd för grövre brott utgör detta hinder mot medborgarskapsförvärvet.

Grundvillkoret för ansökan om naturalisation enligt artikel 9 – dvs. för personer som inte är gifta med en italiensk medborgare – är att sökanden skall ha varit bosatt i tio år i Italien. I ett flertal fall nedsätts dock kravet på bosättningsstid:

- 1 tre år för utlänning vars far, mor eller far-/morföräldrar har förvärvat italienskt medborgarskap vid födelsen. Tre år gäller även för en utlänning som är född i Italien och som haft legalt hemvist i landet de senaste tre åren före ansökan.
- 2 fem år för utlänning som vid myndig ålder adopteras av italiensk medborgare,
- 3 fem år för utlänning som under minst fem år innehaft statlig italiensk tjänst (även utomlands),
- 4 fyra år för EU-medborgare,
- 5 fem år för statslös eller flykting.

Till ansökan om naturalisation enligt artikel 9 skall fogas födelseattest, intyg om familjesammansättning samt utdrag ur straffregister från hemlandet och tidigare bosättningsland.

Av tillämpningsbestämmelserna framgår att man med hemvist avser effektiv bosättning samt att sökanden skall uppfylla de krav som föreskrivs i lagen om utlänningars inresa och uppehälle i landet (dvs. innehav av giltig passhandling, försörjningsmöjlighet m.m.). Vare sig i lagen eller i tillämpningsbestämmelserna finns det något krav på kunskaper i italienska.

Kroatien

För att bli kroatisk medborgare genom naturalisation krävs att sökanden

- 1) fyllt arton år,
- 2) har bott fem år i Kroatien, samt
- 3) kan tala och skriva kroatiska.

Samma villkor gäller för flyktingar och statslösa.

Polen

För att bli naturaliserad polsk medborgare krävs att man vistats fem år legalt i Polen. Ansökan ställs tills presidenten som också fattar beslutet. Utöver hemvistkravet uppställs inte några särskilda villkor i form av t.ex. språkkunskaper eller annat.

Enligt praxis kan utländska medborgare som varit gifta med polska medborgare i minst tre år ansöka om polskt medborgarskap. Man måste dock ha uppehållstillstånd i Polen vid tidpunkten för ansökan.

Reglerna för statslösa och flyktingar är i princip desamma. När det gäller statslösa är det dock landshövdingen och inte presidenten som beslutar om polskt medborgarskap. Detta leder till en viss skillnad i praktiken eftersom det tar ungefär en månad att få ett beslut från landshövdingen medan ett beslut från presidenten normalt erhålls efter omkring ett år.

Schweiz

De schweiziska villkoren för naturalisation är att sökanden

- 1 har hemvist i Schweiz sedan en viss minstatid som varierar mellan sex och tolv år,
- 2 har integrerats i det schweiziska samhället,
- 3 tar hänsyn till den gällande rättsordningen, samt
- 4 inte utgör någon säkerhetsrisk.

Som ett led i kravet på integration gäller att sökanden måste förstå språket på hemorten och även kunna göra sig förstådd i den utsträckning som behövs i det vardagliga livet. Härvid beaktas personens utbildningsnivå och ålder. Språkkunskaperna bedöms i ett samtal som sökanden får föra med ledamöterna i en lokal nämnd.

Det uppställs inte några krav på språkkunskaper på sökande som är äldre än 60 år. Kravet kan vidare sättas lägre när en hel familj ansöker om naturalisation och det förhåller sig så att någon av familjemedlemmarna – i praktiken som regel en hemarbetande mor – inte kan kommunicera på det lokala språket.

För flyktingar och statslösa gäller för närvarande fördelaktigare bestämmelser endast såvitt avser kravet på integration. Det pågår dock ett lagstiftningsarbete som syftar till att underlätta naturalisation av statslösa barn.

Spanien

Villkoren för naturalisation regleras i artikel 22 i civillagen. I artikeln föreskrivs att det – beroende på omständigheterna i det enskilda fallet – krävs hemvist i Spanien i tio, fem, två eller ett år. I underavdelning 4 till nämnda artikel anges bl.a. att ”den berörde måste i sin ansökan kunna ge belägg för gott uppförande och tillräcklig integrering i det spanska samhället”. Det sagda innefattar bl.a. elementära kunskaper i det spanska språket.

Såvitt avser personer som fått asyl krävs endast fem års legal vistelse i Spanien.

Storbritannien

De krav som i Storbritannien uppställs för naturalisation är att sökanden

- 1) fyllt arton år och inte lider av sinnesförvirring,
- 2) har god karaktär,
- 3) har tillräckliga kunskaper i det engelska språket (alternativt walesiska eller skotska/gaelic). Undantag kan medges då det på grund av sökandens ålder eller psykiska tillstånd framstår som oskäligt att begära att han eller hon skall uppfylla kravet.
- 4) avser att ha sitt hemvist alternativt sitt huvudsakliga hemvist i Storbritannien. Undantag härifrån kan medges t.ex. om sökanden arbetar utomlands för ett brittiskt företag.

Dessutom skall sökanden uppfylla följande hemvistvillkor.

- 1) sökanden befann sig i Storbritannien vid början av den femårsperiod som slutar den dag då ansökan om naturalisation ges in, och
- 2) han eller hon har under denna femårsperiod inte varit utanför Storbritannien mer än 450 dagar, och
- 3) under de senaste tolv månaderna av femårsperioden inte varit utanför Storbritannien mer än 90 dagar, och
- 4) sökandens vistelse i Storbritannien har inte under de tolv senaste månaderna varit av tidsbegränsad art till följd av regleringen i immigrationslagarna, och
- 5) han eller hon har inte någon gång under femårsperioden befunnit sig i Storbritannien i strid med immigrationslagarna.

I princip alla sökande – undantagna är endast vissa sökande som har statlig tjänst – måste vara fria från restriktioner till följd av immigrationslagarna och uppfylla det under 1) angivna hemvistvillkoret.

Däremot får "the Home Secretary" göra undantag från övriga hemvistvillkor om det föreligger särskilda skäl.

För en sökande som är gift med en brittisk medborgare gäller vissa särskilda villkor. Den huvudsakliga skillnaden är att grundkravet i fråga om hemvist är tre år i stället för fem år.

Villkoren är desamma för flyktingar och statslösa.

Tjeckiska Republiken

Villkoren för förvärv av tjeckiskt medborgarskap framgår av 7 § lagen (40/1993) om förvärv och förlust av tjeckiskt medborgarskap. I enlighet med detta lagrum kan Inrikesministeriet ge tjeckiskt medborgarskap till personer som

- 1) har permanent och kontinuerligt uppehåll i Tjeckien sedan minst fem år,
- 2) bevisar avsägelse av sitt utländska medborgarskap eller automatisk förlust av sitt utländska medborgarskap vid förvärv av det tjeckiska (*gäller ej för flyktingar*),
- 3) under de senaste fem åren inte har dömts för uppsåtligt brott, samt
- 4) har kunskaper i det tjeckiska språket.

I enlighet med samma lags 11 § har Inrikesministeriet möjlighet att under vissa förutsättningar bevilja dispens från något av de fastställda kraven.

Ansökan om tjeckiskt medborgarskap måste i enlighet med Inrikesministeriets krav kompletteras med uttalande av utlänningspolisen samt av den kommunala myndigheten i sökandens permanenta vistelseort.

Turkiet

De turkiska villkoren för naturalisation är att sökanden

- 1) har hemvist i Turkiet sedan fem år,
- 2) kan försörja sig,
- 3) inte har någon allvarlig sjukdom, samt
- 4) kan tala turkiska på en acceptabel nivå.

Det gäller inte några särskilda villkor för flyktingar eller statslösa.

Tyskland

I Tyskland regleras möjligheterna till naturalisation i två olika lagar, nämligen utlänningslagen (Ausländergesetz) och medborgarskapslagen (Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz).

Utlänningslagen ger en utlänning *rätt* till tyskt medborgarskap i två olika situationer. Den ena är om han eller hon

- 1) ansöker om tyskt medborgarskap efter fyllda sexton år men innan han eller hon fyllt tjugotre år,
- 2) sedan åtta år lagligen vistas i Tyskland,
- 3) gått sex år i skola i Tyskland varav minst fyra år i allmän skola,
- 4) innehar uppehållstillstånd,
- 5) inte är dömd för allvarligare brott,
- 6) inte utgör en fara för demokrati eller säkerhet i Tyskland eller begår terrorhandlingar, samt
- 7) avsäger sig eller förlorar sitt tidigare medborgarskap (undantag kan medges i vissa fall).

Det andra alternativet som ger en utlänning rätt till medborgarskap enligt utlänningslagen är om han eller hon

- 1) sedan femton år lagligen vistas i Tyskland,
- 2) innehar uppehållstillstånd,
- 3) inte för sin och familjens försörjning är beroende av social- eller arbetslöshetshjälp,
- 4) inte är dömd för allvarligare brott,
- 5) inte utgör en fara för demokrati eller säkerhet i Tyskland eller begår terrorhandlingar, samt
- 6) avsäger sig eller förlorar sitt tidigare medborgarskap (undantag kan medges i vissa fall).

Enligt regleringen i medborgarskapslagen *kan* en utlänning förvärva tyskt medborgarskap om han eller hon

- 1) bor i Tyskland,
- 2) förfogar över en egen bostad,
- 3) kan försörja sig och sina anhöriga utan att vara beroende av social- eller arbetslöshetshjälp, samt
- 4) inte utgör en fara för demokrati eller säkerhet.

Vid avgörandet enligt medborgarskapslagen beaktar de beslutande myndigheterna att utlänningen

- 1) permanent bor i Tyskland,
- 2) besitter tillräckliga tyska språkkunskaper,
- 3) har grundläggande kunskaper om det tyska samhället,

- 4) bor i Tyskland sedan tio år (för asylberättigade och statslösa sju år), samt
- 5) avstår från sitt tidigare medborgarskap.

I fråga om språkkunskaper gäller att sökanden skall behärska det tyska språket muntligen och skriftligen i den utsträckning som kan krävas mot bakgrund av den sociala situation som han eller hon lever i. Även kraven på kunskaper om det tyska samhället ställs i relation till sökandens sociala situation.

Äldre personer kan beviljas dispens från de nu nämnda kunskapskraven. Likaså kan dispens aktualiseras när en hel familj står i begrepp att ansöka om naturalisation och någon av familjemedlemmarna inte uppfyller de krav som normalt gäller.

Ukraina

Ukrainas självständighetsförklaring ägde rum den 24 augusti 1991. Alla som då var permanent bosatta i landet tilldelades automatiskt ukrainskt medborgarskap.

I övrigt kan ukrainskt medborgarskap erhållas efter ansökan om sökanden

- 1) varit permanent och lagligen bosatt i Ukraina de närmast föregående fem åren,
- 2) har kunskap om samt följer Ukrainas konstitution och andra lagar,
- 3) avstår sitt utländska medborgarskap,
- 4) har tillfredsställande kunskaper i ukrainska språket, och
- 5) lagligen kan försörja sig.

Ukrainas president har möjlighet att medge undantag från villkoren för personer som anses ha gjort den ukrainska staten stora förtjänster.

Vissa kriminella handlingar kan ligga till grund för att neka en person ukrainskt medborgarskap.

Barn som föds av statslösa föräldrar erhåller automatiskt ukrainskt medborgarskap vid födelsen.

Ungern

Villkoren för att bli ungersk medborgare är att man har bott åtta år i landet, är ostraffad samt har bostad och ordnade ekonomiska förhållanden. Vidare gäller att beviljande av medborgarskap till personen i fråga inte får skada landets intressen.

Den som ansöker om ungerskt medborgarskap får dessutom avlägga ett prov för att styrka sina kunskaper i landets historia, statsskick och samhällsförhållanden. Provet, som genomförs på ungerska, har en svårighetsgrad som motsvarar sista året i grundskolan.

I vissa fall – t.ex. beträffande flyktingar – kan gynnsammare regler tillämpas i fråga om antalet år som sökanden skall ha bott i Ungern. I dessa fall kan det räcka med en vistelse på tre år för make och/eller barn till ungersk medborgare. För etniska ungrare från gränsområdena kan det i vissa fall räcka med ett år. Även personer som förlorat sitt ungerska medborgarskap på grund av de tidigare bilaterala avtalen med socialistländerna kan relativt snabbt återfå det ungerska medborgarskapet.

För flyktingar och statslösa som saknar familjeanknytning i Ungern tillämpas tidsgränsen åtta år.

Att bli ungersk medborgare är en omfattande procedur som avslutas med ett godkännande av landets president. Därefter avläggs en medborgarskapsed vid en ceremoni hos den lokale borgmästaren. Eden avläggs antingen enskilt eller tillsammans med andra personer på samma ort. Varje år blir omkring 10 000 personer ungerska medborgare.

2.9.8.3 Övriga världen

Australien

En utländsk medborgare med permanent uppehållstillstånd i Australien kan på ansökan beviljas australiensiskt medborgarskap om han eller hon

- 1) fyllt arton år,
- 2) har haft hemvist i Australien sammanlagt två år under den senaste femårsperioden varav ett av åren under den senaste tvåårsperioden,
- 3) förstår innebörden av att ansöka om australiensiskt medborgarskap,
- 4) har kunskaper i engelska,
- 5) förstår vilka rättigheter och skyldigheter som ett australiensiskt medborgarskap medför,
- 6) fört och kan förväntas komma att föra en hederlig vandell,
- 7) förväntas fortsätta bo i Australien, samt
- 8) avlägger medborgarskapslöfte vid medborgarskapsceremonin.

Medborgarskapslöftet har följande lydelse:

"From this time forward, under God, I pledge my loyalty to Australia and its people, whose democratic beliefs I share, whose rights and liberties I respect, and whose laws I will uphold and obey."

För det fall sökanden så önskar kan orden "under God" utelämnas vid avläggande av löftet.

Det finns inte några särskilda villkor för flyktingar och statslösa personer.

Chile

Det chilenska medborgarskapet regleras i grundlagens tredje kapitel. I artikel 10 föreskrivs att chilenskt medborgarskap kan förvärfvas på något av följande sätt.

Jus soli: genom födelse på chilensk mark. Detta gäller dock inte barn till utlänningar som befinner sig i Chile på sin regerings uppdrag och inte heller barn till utlänningar på genomresa. De således undantagna barnen har emellertid rätt att förvärva chilenskt medborgarskap då de fyllt arton år under förutsättning att de samtidigt avsäger sig eventuella övriga medborgarskap.

Jus sanguinis: ett barn som föds i utlandet – och vars far eller mor är chilensk medborgare – får chilenskt medborgarskap om någon av de chilenska föräldrarna befinner sig i utlandet på uppdrag av den chilenska regeringen. I dessa fall räknas barnen som födda på chilenskt territorium.

Ett barn som föds utomlands – och som har chilensk far eller mor – blir chilensk medborgare efter minst ett års bosättning i Chile. Det behöver inte vara ett år i följd utan det är tillåtet att räkna samman olika perioder av bosättning på chilenskt territorium.

De chilenska villkoren för naturalisation är att sökanden

- a) har bott i landet minst fem år i följd,
- b) inte har någon vandelsanmärkning, dvs. inte har blivit dömd för något brott som ger mer än tre års fängelse,
- c) uttryckligen avsäger sig sitt tidigare medborgarskap.

Det uppställs inte några krav på språkkunskaper. Det finns inte heller några särskilda naturalisationsvillkor såvitt avser flyktingar eller statslösa.

Iran

Villkoren för förvärv av iranskt medborgarskap kan sammanfattas enligt följande.

En utländsk kvinna, som ingår äktenskap med en iransk medborgare, förvärvar automatiskt iranskt medborgarskap. Ett äktenskap som ingåtts utanför Iran måste dock registreras vid iransk utlandsmyndighet för att bli giltigt.

Ett barn som föds i Iran förvärvar iranskt medborgarskap vid födelsen om fadern är iransk medborgare. Detsamma gäller om föräldrarna är okända eller om någon av barnets utländska föräldrar själv är född i Iran. Ett barn som föds utanför Iran – och vars föräldrar är gifta – förvärvar iranskt medborgarskap vid födelsen om fadern är iransk medborgare.

Ett barn – som har ogift mor och som saknar far eller farfar – kan innan det fyller arton år naturaliseras endast efter regeringskabinettets särskilda godkännande.

Naturalisationsvillkoren för flyktingar och statslösa innebär att de skall ha fyllt arton år och bott fem år i Iran. Vidare får de inte ha gjort sig skyldiga till desertering och inte heller ha begått allvarigare icke-politisk brottslighet.

Kanada

De kanadensiska villkoren för naturalisation är att sökanden

- a) har fyllt arton år,
- b) har anlänt till Kanada med föreskrivet tillstånd samt vid tidpunkten för ansökan om medborgarskap innehar giltigt uppehållstillstånd,
- c) har bott minst tre av de närmast föregående fyra åren i Kanada,
- d) har kunskaper ("*adequate knowledge*") i något av Kanadas två officiella språk,
- e) har adekvata kunskaper om Kanada och om de skyldigheter och rättigheter som ett kanadensiskt medborgarskap medför,
- f) inte är föremål för utvisningsbeslut, samt
- g) inte har befunnits vara en säkerhetsrisk.

Det finns inte några särskilda villkor för flyktingar eller statslösa personer.

2.9.8.4 Sammanfattning

I det föregående har redovisats naturalisationsvillkoren i tjugotre andra länder. Utifrån redovisningen kan såvitt avser hemvistkravet noteras att elva av länderna – i likhet med Sverige – som huvudregel föreskriver fem års hemvist som krav för naturalisation. Av dessa elva länder är det emellertid i sin tur bara ett, Belgien, som på motsvarande sätt som Sverige tillämpar lindrigare villkor för flyktingar och statslösa personer. I Sverige gäller att ett en person som tillhör någon av dessa grupper skall ha haft hemvist här i fyra år för att kunna naturaliseras. I Belgien räcker det med tre års hemvist.

De länder som inte tillämpar fem år som huvudregel föreskriver normalt att sökanden skall ha vistats i landet längre än så. Som exempel kan nämnas våra nordiska grannländer Danmark, Island och Norge, vilka samtliga tillämpar sju år som huvudregel. Bland de länder som således uppställer krav på mer än fem år hemvist är det också vanligare med särskilda villkor för flyktingar och/eller statslösa personer. Utöver nämnda nordiska grannländer kan som exempel på det nämnas Tyskland, som föreskriver tio års hemvist som huvudregel men där flyktingar och statslösa kan naturaliseras efter sju år.

Det finns emellertid även några enstaka länder som tillämpar kortare hemvistkrav än fem år. Av dessa länder är det Australien som har lindrigast villkor. Där är det tillräckligt att sökanden bott i landet sammanlagt två år under den senaste femårsperioden varav ett av åren under den senaste tvåårsperioden.

I fråga om hemvistkrav bör slutligen noteras att Italien har särskilda bestämmelser för EU-medborgare. Huvudregeln är att sökanden skall ha varit bosatt tio år i Italien, men en EU-medborgare kan naturaliseras redan efter fyra år. Detta skall ställas i relation till att Italien tillämpar krav på fem års hemvist för flyktingar och statslösa personer.

Vad gäller krav på språkkunskaper kan konstateras att femton av de tjugotre länderna uppställer sådana krav: Danmark, Finland, Bosnien-Hercegovina, Kroatien, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Tjeckiska Republiken, Turkiet, Tyskland, Ungern, Australien, Estland, Kanada och Ukraina.

Följande åtta länder saknar däremot bestämmelser om att sökanden skall ha kunskaper i landets språk: Island, Norge, Belgien, Förbundsrepubliken Jugoslavien, Italien, Polen, Chile och Iran.

Sex av de femton länder som tillämpar krav på språkkunskaper föreskriver dessutom att sökanden skall ha kunskaper som på något sätt knyter an till samhällsförhållandena i landet: Tyskland, Ungern, Australien, Estland, Kanada och Ukraina.

2.10 7 § medborgarskapslagen

Svenskt medborgarskap förloras av

- 1) den som förvärvat utländskt medborgarskap efter ansökan eller uttryckligt samtycke;
- 2) den som förvärvat utländskt medborgarskap genom att inträda i allmän tjänst i annan stat;
- 3) ogift barn under aderton år, som blir utländsk medborgare genom att utländskt medborgarskap, på sätt avses ovan i paragrafen, förvärvas av föräldrarna, om de hava vårdnaden om barnet, eller av endera, om han antingen ensam har vårdnaden eller har vårdnaden tillsammans med den andre och denne icke är svensk medborgare.

Paragrafen reglerar vad som gäller i fråga om automatisk förlust av svenskt medborgarskap genom förvärv av utländskt medborgarskap. Syftet med bestämmelsen är att undvika dubbla medborgarskap.

Hemvistet är utan betydelse vid tillämpning av denna paragraf. Även den som stannar kvar i Sverige förlorar således – under de i paragrafen angivna förutsättningarna – sitt svenska medborgarskap. Avgörande är i stället det sätt på vilket det utländska medborgarskapet har förvärvats och den grundläggande förutsättningen för förlust av det svenska medborgarskapet är att personen i fråga önskat förvärva ett utländskt medborgarskap. Därigenom har man velat skydda svenska medborgare mot att ofrivilligt förlora det svenska medborgarskapet.

I punkten 1 föreskrivs att svenskt medborgarskap förloras av den som förvärvat utländskt medborgarskap efter ansökan eller uttryckligt samtycke. Enligt vad Regeringsrätten uttalat i yttrandet RÅ 1982 1:36, som avsåg en ansökan om medborgarskapsförklaring enligt 11 § MedbL, bör punkten 1 "tillämpas så att det för förlust av svenskt medborgarskap enligt bestämmelsen krävs att vederbörande antingen ansökt om utländskt medborgarskap, dvs. avgivit en på erhållande av utländskt medborgarskap direkt inriktad ansökan, eller på annat sätt positivt manifesterat sin önskan att bli utländsk medborgare".

Som ytterligare förutsättning för förlust av svenskt medborgarskap i denna ordning gäller att den ansökan som getts in eller det samtycke som lämnats skall ha inverkat på förvärvet av det utländska medborgarskapet. Ett samtycke som lämnats efter förvärvet av det utländska medborgarskapet – alternativt som inte är en förutsättning för detsamma – inverkar därför inte på det svenska medborgarskapet. Som exempel på när ett samtycke till förvärv saknar betydelse kan nämnas då utländskt medborgarskap förvärvas automatiskt genom giftermål.

Enligt punkten 2 förloras svenskt medborgarskap vidare av den som förvärvat utländskt medborgarskap genom att inträda i allmän tjänst i annan stat. Något krav på samtycke till förvärvet av det utländska medborgarskapet föreskrivs inte i denna punkt vilket i SOU 1949:45 s. 64 motiverades med att det av den som söker anställning i främmande stat skäligen kan begäras att han eller hon underrättar sig om vilka konsekvenser detta medför. Lagstiftning som innebär att en tjänsteställning medför automatiskt förvärv av en stats medborgarskap är emellertid numera mycket ovanlig, t.ex. har inte något av de länder som omfattas av kommitténs undersökning sådana bestämmelser.

Punkten 3 reglerar under vilka förutsättningar ett ogift barn under arton år förlorar svenskt medborgarskap genom att barnets föräldrar eller någon av dessa förvärvat utländskt medborgarskap. Grundförutsättningen är att huvudpersonens förvärv av utländskt medborgarskap skall ha skett på sådant sätt att denne enligt punkten 1 eller 2 samtidigt förlorar sitt svenska medborgarskap. Vidare krävs att barnet förvärvat samma utländska medborgarskap som biperson.

Har föräldrarna gemensam vårdnad om barnet uppställs vidare kravet att det utländska medborgarskapet förvärvas samtidigt av båda föräldrarna. För att barnet enligt detta stadgande skall förlora det svenska medborgarskapet samtidigt med en förälder krävs antingen att denne ensam har vårdnaden eller har vårdnaden tillsammans med den andre föräldern och att denne är utländsk medborgare eller statslös.

2.11 7 a § medborgarskapslagen

Bestämmelserna i andra och tredje styckena tillämpas i fråga om stat med vilken Sverige har ingått avtal om detta.

Svensk medborgare, som genom fadern eller modern från födelsen förvärvat medborgarskap även i fördragsslutande stat, förlorar det svenska medborgarskapet då han uppnår en i avtalet angiven ålder, som ej får understiga nitton och ej överstiga tjugutvå år, om han sedan minst fem år har sitt hemvist i den andra staten.

I fall som avses i andra stycket tillämpas reglerna i 8 § andra stycket, om ej annat anges i avtalet.

Den som enligt andra stycket förlorat svenskt medborgarskap och därefter oavbrutet varit medborgare i fördragsslutande stat som där anges, återvinner svenskt medborgarskap genom att, efter det han tagit hemvist här i riket, hos den myndighet som anges i 11 § första stycket skriftligen anmäla sin önskan om detta. Vid sådant förvärv av medborgarskap skall reglerna i 4 § sista meningen och 5 § tillämpas.

Paragrafen trädde i kraft den 1 juli 1979 eller med andra ord samtidigt som den ändring av 1 § MedbL som innebar att barn till svensk mor alltid erhåller svenskt medborgarskap vid födelsen. Ändringen av 1 § skulle komma att medföra ett ökat antal dubbla medborgarskap och avsikten med att samtidigt införa 7 a § var att möjliggöra ett avvecklande av det ena medborgarskapet när barnet uppnått vuxen ålder.

Som framgår av ordalydelsen förutsätter bestämmelsen för sin tillämpning att ett bilateralt avtal ingåtts med den andra staten. Skälet för det är att tillämpningen av paragrafen ansågs behöva förse med särskilda garantier eftersom automatisk förlust av svenskt medborgarskap för en person, som har anknytning till Sverige genom födelse eller hemvist, innebär ett betydande avsteg från MedbL:s grundläggande principer.

Enligt uttalanden i den proposition som föregick ändringen – 1978/79:72 s. 12 – borde denna typ av avtal i första hand avse de nordiska länderna, såvitt gäller andra stater ansågs att det eventuella behovet av överenskommelser borde avvaktas. Överenskommelser av detta slag avsågs nämligen komma till stånd endast när det är påkallat av att ett större antal barn blir medborgare både i Sverige och i den andra staten.

Något avtal av den aktuella arten har vid tidpunkten för skrivandet av detta betänkande, februari 1999, ännu inte ingåtts. Paragrafen har således aldrig varit aktuell för tillämpning.

2.12 8 § medborgarskapslagen

Svensk medborgare, som är född utom riket samt aldrig här haft hemvist och ej heller uppehållit sig här under förhållanden som tyda på samhörighet med Sverige och som inte förlorar sitt svenska medborgarskap enligt 7 a § andra stycket, förlorar sitt svenska medborgarskap, när han fyller tjugutvå år. På dessförinnan gjord ansökan må dock statens invandrarverk medgiva att medborgarskapet bibehålles.

När någon enligt första stycket förlorar svenskt medborgarskap, medför detta förlust av sådant medborgarskap även för hans barn, som förvärvat medborgarskapet till följd av att han varit svensk medborgare, om icke förlusten skulle leda till att barnet kommer att sakna medborgarskap.

Paragrafen reglerar vad som gäller i fråga om förlust av svenskt medborgarskap på grund av s.k. preskription. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att barn till utlandssvenskar – som en följd av att Sverige tillämpar härstamningsprincipen – får behålla sitt svenska medborgarskap i generation efter generation trots att samhörigheten med Sverige gått förlorad.

Paragrafen äger endast tillämpning beträffande personer som är födda utomlands. En person som är född i Sverige riskerar alltså aldrig att förlora sitt svenska medborgarskap genom preskription. Likaså är preskription utesluten för en utomlands född svensk medborgare om denne någon gång före tjugotvå års ålder haft hemvist i Sverige. Detta gäller oavsett om personen samtidigt haft hemvist i annan stat och det spelar inte heller någon roll om hemvistet här varit kort eller ägt rum när personen var mycket ung.

Preskription kan inte heller drabba en i utlandet född svensk medborgare som före 22 års ålder har vistats här i landet under förhållanden som tyder på samhörighet med Sverige. Det kan i dessa fall handla om vistelser i Sverige för t.ex. värnpliktstjänstgöring eller för skolgång. Dessutom anses, oberoende av syftet, en längre tids vistelse i landet normalt vara tillräckligt för att preskription av det svenska medborgarskapet skall undvikas.

Vid bedömningen av om en vistelse i Sverige påvisar tillräcklig samhörighet med landet kan även andra omständigheter än de som är direkt hänförliga till vistelsen tas i beaktande. Exempel på sådana omständigheter kan vara att personen i fråga har kunskaper i svenska språket eller har upprätthållit kontakt med Sverige, t.ex. genom brevväxling med släktingar.

Åldersgränsen tjugotvå år har sin förklaring i att det vid tillkomsten av MedbL i ett flertal länder saknades möjlighet att naturaliseras före tjuogoett års ålder. Genom tjugotvåårsgränsen tillförsäkrades således personer med hemvist i en sådan stat möjlighet att ansöka om naturalisation i den staten utan att för någon tid bli statslös.

Föreligger förutsättningar för förlust av svenskt medborgarskap inträder förlusten med automatik vid 22 års ålder för det fall inte Statens invandrarverk på dessförrinnan gjord ansökan medger att det svenska medborgarskapet behålls. Normalt beviljas ansökningar från sökande som tillhör den första generationen av svenskar som fötts utanför Sverige. Även personer tillhöriga senare generationer kan få behålla sitt svenska medborgarskap om det finns någon påvisbar anknytning till Sverige.

Ett beslut om bibehållande kan aldrig tillföra någon svenskt medborgarskap. Har Statens invandrarverk eller Utlänningsnämnden således beviljat en ansökan om bibehållande – trots att sökanden vid

beslutstillfället inte var svensk medborgare – så har han eller hon inte heller förvärvat svenskt medborgarskap genom det på felaktiga grunder fattade beslutet.

Enligt andra stycket medför preskription av förälders medborgarskap även förlust av medborgarskapet för dennes barn under förutsättning att barnet har förvärvat det svenska medborgarskapet genom föräldern. I detta sammanhang bör uppmärksammas att ett barn – i de fall föräldrarna är gifta med varandra vid barnets födelse och dessutom svenska medborgare – anses ha förvärvat svenskt medborgarskap såväl genom modern som fadern, 1 § första stycket punkterna 1 och 2 MedbL. Detta innebär att ett sådant barn inte förlorar sitt svenska medborgarskap i samband med att endast den ene förälderns svenska medborgarskap preskriberas i enlighet med 8 § första stycket.

Av andra stycket framgår vidare att ett barn aldrig kan förlora sitt svenska medborgarskap i denna ordning om barnet därigenom skulle bli statslöst. Denna bestämmelse infördes den 1 juli 1969 som en följd av Sveriges anslutning till 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet.

Av 10 § a) MedbL följer att 8 § inte tillämpas på den som under sammanlagt minst sju år haft hemvist i Danmark, Norge eller Finland. Denna bestämmelse infördes den 1 juli 1969 och motiverades av att det redan sedan tidigare var så att hemvist i ett annat nordiskt land hade betydelse för möjligheterna att bli svensk medborgare. I konsekvens därmed ansågs att sådant hemvist borde ha betydelse även för undvikande av förlust av svenskt medborgarskap.

2.12.1 Utländska förhållanden

Kommittén har beträffande vissa andra länder undersökt om deras lagstiftning innehåller bestämmelser om preskription och vilka villkor som i så fall gäller.

Tretton av de tjugotvå länder som besvarat kommitténs enkät saknar bestämmelser om preskription. Åtta av länderna har sådana bestämmelser medan ett land – Turkiet – har bestämmelser som påminner om och bärs upp av samma grundtankar som regler om preskription. Skillnaden är att förlusten av det turkiska medborgarskapet inte sker automatiskt utan genom ett särskilt beslut av ministerstyrelsen.

De länder som helt saknar bestämmelser om preskription räknas upp i sammanfattningen. I det följande redovisas villkoren i övriga länder.

2.12.2 Norden

Danmark

Den som är född utomlands och aldrig har bott i Danmark – eller uppehållit sig där under förhållanden som tyder på samhörighet med landet – förlorar sitt danska medborgarskap vid 22 års ålder. Justitieministern, eller den som av justitieministern bemyndigas, kan dock efter ansökan som ges in före denna tidpunkt tillåta att medborgarskapet behålls.

Förlorar någon sitt medborgarskap enligt denna paragraf, förlorar även eventuella barn det danska medborgarskapet under förutsättning att de har förvärvat det efter föräldern i fråga. Barnen förlorar dock inte sitt danska medborgarskap om de därigenom skulle bli statslösa.

Finland

I enlighet med 8 b § medborgarskapslagen förlorar en finsk medborgare sitt finska medborgarskap vid 22 års ålder om han eller hon

- 1) aldrig haft sitt egentliga bo och hemvist i Finland,
- 2) inte har uppehållit sig i Finland under sådana omständigheter som tyder på samhörighet med landet,
- 3) även är medborgare i främmande stat.

En finsk medborgare som riskerar att förlora sitt medborgarskap enligt dessa bestämmelser kan ansöka om att få bibehålla det. En sådan ansökan skall göras innan sökanden fyllit tjugotvå år.

Då någon förlorar sitt finska medborgarskap genom preskription förlorar samtidigt personens eventuella barn sitt finska medborgarskap om barnet har förvärvat medborgarskapet genom föräldern i fråga. Detta gäller dock inte om barnet därigenom skulle bli statslöst.

Island

En isländsk medborgare som är född utomlands och som aldrig har bott på Island – eller uppehållit sig där under förhållanden som tyder på samhörighet med landet – förlorar sitt isländska medborgarskap vid fyllda tjugotvå år. Det isländska medborgarskapet förloras dock inte om personen därigenom skulle bli statslös. Vidare kan Islands president, på ansökan som ges in innan personen fyller tjugotvå år, medge att det isländska medborgarskapet bibehålls.

När någon blir av med sitt isländska medborgarskap genom preskription, förlorar också personens barn det isländska medborgarskapet under förutsättning att barnet förvärvat det efter föräldern i fråga. Detta gäller dock inte om barnet därmed skulle bli statslöst.

Norge

En norsk medborgare, som är född utomlands, måste före tjugotvå års ålder ansöka om bibehållande av medborgarskapet om han eller hon under uppväxten inte varit bosatt i Norge eller på annat sätt har tillräcklig anknytning till landet.

Bestämmelsens nuvarande lydelse innebär att en norsk medborgare kan riskera att bli statslös om han eller hon inte före tjugotvå års ålder ansöker om bibehållande. I Norge planeras en lagändring för att komma till rätta med detta förhållande och för att lagtexten skall stå i överensstämmelse med 1997 års europeiska konvention om medborgarskap. Dock skall framhållas att dessa situationer hittills har lösts i praxis på sådant sätt att statslöshet undvikits.

2.12.3 Övriga Europa

Belgien

En utomlands bosatt belgisk medborgare, som aldrig har bott i Belgien före arton års ålder, måste innan han eller hon fyller tjugooått år avge en förklaring om att han eller hon önskar behålla sitt belgiska medborgarskap. I annat fall upphör det belgiska medborgarskapet.

Schweiz

En i utlandet född och bosatt dubbelmedborgare förlorar vid tjugotvå års ålder det schweiziska medborgarskapet om de schweiziska myndigheterna inte dessförinnan har underrättats om personens födelse och existens. Den som på sådant sätt förlorat det schweiziska medborgarskapet har möjlighet att återfå det fram till trettioått års ålder under förutsättning att han eller hon har upprätthållit relationerna med Schweiz.

Spanien

I enlighet med artikel 24 i civillagen gäller att en myndig person – som innehar dubbla medborgarskap – förlorar sitt spanska medborgarskap om han eller hon har sitt huvudsakliga hemvist utomlands och enbart använder sig av utländskt medborgarskap, som förvärvats innan personen blev myndig. Förlusten inträffar tre år efter uppnådd myndighetsålder.

Turkiet

En turkisk medborgare kan genom beslut av ministerstyrelsen förlora sitt turkiska medborgarskap om han eller hon

- 1) oavbrutet har varit borta från Turkiet i sju år, och
- 2) inte upprätthåller några kontakter med turkiska myndigheter som ett tecken på hans eller hennes vilja att behålla det turkiska medborgarskapet.

Ukraina

En ukrainsk medborgare som bor utomlands förlorar normalt sitt ukrainska medborgarskap om han eller hon inte har registrerat sig hos den lokala diplomatiska beskickningen på sju år. Medborgarskapet förloras dock inte om det finns godtagbara skäl till att registrering inte skett.

Som godtagbara skäl räknas i detta sammanhang följande: Avsaknad av ukrainsk delegation eller beskickning i det andra landet, varaktig sjukdom, fiendskap mellan länderna samt andra omständigheter som är hänförliga till force majeure.

2.12.4 Sammanfattning

De åtta länder som redovisat bestämmelser om preskription är således: Danmark, Finland, Island, Norge, Belgien, Schweiz, Spanien och Ukraina. Därtill kommer Turkiet som har preskriptionsliknande bestämmelser.

Följande tretton länder saknar däremot bestämmelser om preskription: Bosnien-Hercegovina, Förbundsrepubliken Jugoslavien, Italien, Kroatien, Polen, Storbritannien, Tjeckien, Tyskland, Ungern, Australien, Chile, Estland och Iran.

Sammanfattningsvis kan konstateras att av de åtta länder som har bestämmelser om preskription, så utgörs hälften av våra nordiska grannländer. De nordiska ländernas bestämmelser om preskription företer stora likheter med varandra, något som självfallet har sin förklaring i det nordiska samarbetet på området. En väsentlig skillnad är dock att de danska, norska och svenska bestämmelserna är i behov av ändring för att stå i överensstämmelse med 1997 års Europeiska konvention om medborgarskap. Vad som åsyftas är att den nuvarande regleringen i dessa tre länder – till skillnad från vad som är fallet i Finland och på Island – inte utesluter statslöshet som en följd av att myndiga personers medborgarskap preskriberas.

Jämför man vidare de nordiska ländernas bestämmelser med villkoren i övriga länder kan bl.a. den skillnaden noteras att det i Norden krävs en ansökan från den enskilde medan det i övriga länder – t.ex. Belgien och Schweiz – som regel är tillräckligt att den enskilde avger någon form av ensidig förklaring eller underrättelse.

Frågan är då hur det kommer sig att så pass många länder helt saknar bestämmelser om preskription. Sannolikt har det åtminstone till viss del sin förklaring i att det är relativt vanligt förekommande att länder har bestämmelser som, trots att landet tillämpar härstamningsprincipen, innebär att ett barn som föds utomlands inte med automatik förvärvar landets medborgarskap utan att det för sådant förvärv krävs någon form av anmälan eller registrering. Effekten av sådana bestämmelser – dvs. att det för att en utomlands bosatt familj skall kunna föra hemlandets medborgarskap vidare generation efter generation krävs någon form av aktiv åtgärd från familjens sida – kan sägas vara snarlik den som följer av preskriptionsbestämmelser.

2.13 9 § medborgarskapslagen

Statens invandrarverk må på ansökan befria den som är eller önskar bli utländsk medborgare från hans svenska medborgarskap. Befrielse får ej vägras den som har sitt hemvist utom riket.

Är sökanden ej redan utländsk medborgare, skall som villkor för befrielsen från svenskt medborgarskap föreskrivas, att han inom viss tid förvärvar medborgarskap i annan stat.

Paragrafen innehåller bestämmelser om befrielse från svenskt medborgarskap efter ansökan, *s.k. denationalisering*.

Som tidigare redogjorts för gäller enligt 7 § första punkten MedbL att en svensk medborgare förlorar sitt svenska medborgarskap när han

eller hon förvärvar ett utländskt medborgarskap efter ansökan eller uttryckligt samtycke. Vidare gäller enligt samma paragrafs andra punkt att svenskt medborgarskap förloras av den som förvärvar utländskt medborgarskap genom att inträda i allmän tjänst i annan stat. I dessa fall sker förlusten av det svenska medborgarskapet med automatik och någon ansökan om befrielse blir därför inte aktuell.

Den nu aktuella paragrafen är i stället avsedd för situationer när någon förvärvat utländskt medborgarskap på annat sätt – t.ex. vid födelsen eller i samband med giftermål – och därvid samtidigt förvärvat svenskt medborgarskap alternativt behållit ett sedan tidigare förvärvat svenskt medborgarskap. Likaså är paragrafen tillämplig när en utländsk medborgare förvärvat svenskt medborgarskap och samtidigt tillåtits behålla det utländska medborgarskapet.

Paragrafens andra stycke innebär emellertid att bestämmelsen – utöver de nämnda situationerna – är tillämplig även då någon står i begrepp att förvärva utländskt medborgarskap genom ansökan eller uttryckligt samtycke. Möjligheten att redan i det skedet ansöka om befrielse har sin främsta betydelse i förhållande till de stater vars rättsordningar som villkor för naturalisation föreskriver att sökanden genom ett särskilt beslut kan visa att han eller hon kommer att förlora sitt dittillsvarande medborgarskap vid naturalisationen.

I de fall då sökanden vid ansökningstillfället enbart är svensk medborgare gäller att Invandrarverket eller Utlänningsnämnden som villkor för befrielsen skall föreskriva att han eller hon inom viss tid förvärvar medborgarskap i annan stat. Villkorstiden bestäms vanligen till ett år räknat från beslutsdatum. Ett icke uppfyllt villkor får till följd att medgivandet om befrielse förfaller då den angivna tiden löpt ut. Vid sådant förhållande anses sökanden ha behållit sitt svenska medborgarskap hela tiden.

Uppfylls däremot villkoret, förlorar sökanden det svenska medborgarskapet i och med förvärvet av det utländska. Det krävs således inte någon anmälan till svenska myndigheter eller att dessa på annat sätt underrättas. Det saknar vidare betydelse på vilket sätt det utländska medborgarskapet förvärvats.

Föreskriften i första stycket om att befrielse inte får vägras den som har sitt hemvist utomlands infördes år 1979 och var en följd av ett tillägg till 1963 års Europeiska konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap m.m. Svensk praxis går emellertid längre än vad konventionen kräver och i princip bifalls alltid – således även om sökanden har hemvist i Sverige – ansökningar om befrielse från svenskt medborgarskap under förutsättning att sökanden innehar även annat medborgarskap.

Beslut om befrielse från svenskt medborgarskap enligt denna paragraf gäller enbart sökanden personligen och eventuella barn omfattas således inte. För att även dessa skall befrias från sina svenska medborgarskap krävs att behörig ställföreträdare upprättar en särskild ansökan.

2.14 9 a § medborgarskapslagen

Statens invandrarverk eller utlänningsnämnden får överlämna ett ärende som avses i 6 §, 8 § första stycket eller 9 § till regeringen, om

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 denna lag att ärendet prövas av regeringen, eller
3. synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning.

Har invandrarverket överlämnat ett ärende i fall som avses i första stycket 2 eller 3, skall regeringen, om hinder inte möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande, höra utlänningsnämnden innan den avgör ärendet. Regeringen får överlämna ett sådant ärende till nämnden för avgörande.

Genom denna paragraf ges Utlänningsnämnden och Invandrarverket möjlighet att till regeringen överlämna ansökningar som rör naturalisation, bibehållande av svenskt medborgarskap och befrielse från svenskt medborgarskap.

I samtliga naturalisationsärenden – där sökanden fyllt 15 år – görs en kontroll hos säkerhetspolisen innan ärendet avgörs och säkerhetsfrågor enligt punkten 1 aktualiseras oftast genom uppgifter som just säkerhetspolisen bidragit med. Vad gäller "säkerhetsärenden" uttalades i propositionen om en särskild nämnd för utlänningsärenden (1991/92:30 s. 29) att överlämnande – med hänsyn till den betydelse säkerhetsaspekterna har i naturalisationsärenden – så gott som undantagslöst bör 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.

Punkten 2 har tillkommit för att regeringen skall få tillfälle att utöva en viss styrning av praxis. Avsikten – enligt propositionen – är att det som regel skall gälla ärenden i vilka det uppkommit fråga om att genomföra en sådan ändring av praxis som får särskild räckvidd och

betydelse, exempelvis för bedömning av ett stort antal ärenden i framtiden

Synnerliga skäl enligt punkten 3 kan vara t.ex. att ärendet är av mycket speciellt slag och kan förväntas leda till stor internationell uppmärksamhet trots att ärendet inte berör Sveriges förhållande till annan stat eller till någon mellanfolklig organisation.

I paragrafens sista stycke ges en möjlighet för regeringen att – sedan den från Invandrarverket mottagit ett ärende som är hänförligt till första stycket punkten 2 eller 3 – i sin tur överlämna ärendet till Utlänningsnämnden för avgörande. Under alla förhållanden skall regeringen, om inte hinder möter på grund av att ärendet är synnerligen brådskande, höra Utlänningsnämnden innan den avgör ärendet.

2.15 10 § medborgarskapslagen

Regeringen äger, efter avtal med Danmark, Finland, Island eller Norge, förordna om tillämpning av en eller flera av bestämmelserna under a)–c) här nedan. Med fördragsslutande stat avses i dessa bestämmelser den eller de stater, med vilka Sverige ingått avtal om tillämpning av bestämmelsen i fråga.

a) I fråga om anmälan enligt 3 § likställes hemvist i fördragsslutande stat med hemvist i riket i den mån hemvisttiden infallit före sexton års ålder och tidigare än fem år före anmälan.

Såvitt angår 4 § likställes hemvist intill tolv års ålder i fördragsslutande stat med hemvist i riket.

Bestämmelsen i 8 § första stycket äger ej tillämpning på den som under sammanlagt minst sju år haft hemvist i fördragsslutande stat.

b) Medborgare i fördragsslutande stat som

1 förvärvat medborgarskapet på annat sätt än genom naturalisation;

2 fyllt aderton år;

3 sedan fem år har hemvist här i riket; samt

4 icke under denna tid dömts till fängelse,

förvärvar svenskt medborgarskap genom att hos länsstyrelsen i det län där han är folkbokförd skriftligen anmäla sin önskan härom. Vid sådant förvärv av medborgarskap skall vad i 5 § stadgas äga motsvarande tillämpning.

c) Den som förlorat svenskt medborgarskap och därefter oavbrutet varit medborgare i fördragsslutande stat, återvinner svenskt medborgarskap genom att, efter det han tagit hemvist här i riket, hos länsstyrelsen i det län där han är folkbokförd skriftligen anmäla sin önskan härom. Vid sådant förvärv av medborgarskap skall vad i 5 § stadgas äga motsvarande tillämpning.

Paragrafen innehåller vissa särbestämmelser som skall kunna tillämpas i inomnordiska förhållanden. Bestämmelsen är ett uttryck för att man i frågor som rör medborgarskap bör kunna ta hänsyn till den samhörighet som råder mellan de nordiska länderna.

För bestämmelsens tillämplighet krävs att regeringen träffat avtal med det andra nordiska landet. Dylika avtal har hittills träffats med Danmark, Finland och Norge. Även Island kommer emellertid under år 1999 att inträda som avtalspart. Av 10 § MedbK framgår att av Sverige ingångna avtal avser samtliga bestämmelser under 10 a)–c) § MedbL.

Stadgandet under a) likställer – vid anmälan enligt 3 eller 4 § MedbL – hemvist intill viss ålder i fördragsslutande stat med hemvist i Sverige. Beträffande 3 § MedbL uppställs dessutom som krav att hemvistiden infallit tidigare än fem år före anmälan. Slutligen gäller enligt a)-stadgandet att preskription enligt 8 § första stycket MedbL inte inträder i fråga om svensk medborgare som under sammanlagt minst sju år haft hemvist i fördragsslutande stat.

Stadgandet under b) ger medborgare i fördragsslutande stat möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap genom en särskild anmälan. En av förutsättningarna härför är att medborgarskapet förvärvats på annat sätt än genom naturalisation och i detta sammanhang skall bara erinras om att förvärv av medborgarskap – som skett till följd av att någon av föräldrarna naturaliserats – betraktas som förvärv genom naturalisation.

Anmälan enligt 10 § b) är en ensidig viljeförklaring som ger en ovillkorlig rätt till svenskt medborgarskap. Det har därför ansetts naturligt att i dessa situationer kräva längre hemvistid än vad som föreskrivs vid naturalisation.

Slutligen ges under c) möjlighet för medborgare i fördragsslutande stat att återvinna svenskt medborgarskap. I motsats till vad som gäller vid återvinning av svenskt medborgarskap enligt 4 § MedbL krävs inte någon viss hemvistid i Sverige och inte heller att det tidigare svenska medborgarskapet har förvärvats vid födelsen.

I 10 § b) och c) görs en hänvisning till 5 § MedbL. Betydelsen härav är att även barn – till den som förvärvar svenskt medborgarskap enligt 10 § b) eller c) – får svenskt medborgarskap förutsatt att det är ogift, har hemvist i Sverige och är under arton år. Vidare krävs att föräldern har ensam vårdnad om barnet eller gemensamt med den andre föräldern, som i så fall också skall vara svensk medborgare.

2.16 11 § medborgarskapslagen

Anmälan enligt 2 a, 3, 4 eller 7 a § skall göras hos statens invandrarverk. Är utlänningen medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge skall anmälan dock göras hos länsstyrelsen i det län där han är folkbokförd. Det åligger den myndighet till vilken anmälningen sålunda eller enligt 10 § görs att meddela beslut huruvida på grund av anmälan svenskt medborgarskap förvärvats eller ej.

Utlänningsnämnden får efter ansökan meddela förklaring att någon är svensk medborgare. Härvid får dock inte prövas fråga som avses i första stycket.

I första stycket regleras hos vilka myndigheter anmälan enligt 2 a, 3, 4 och 7 a §§ skall göras och vilken myndighet som skall fatta beslut i sådana ärenden.

Det kan av olika anledningar råda osäkerhet i fråga om en person har svenskt medborgarskap eller ej. För dessa situationer öppnas en möjlighet i paragrafens andra stycke enligt vilket Utlänningsnämnden efter ansökan får meddela förklaring att någon är svensk medborgare. En sådan förklaring är bindande för alla. Motsvarande beslut om att en person saknar svenskt medborgarskap kan däremot inte erhållas.

Frågan huruvida någon förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan inte kan prövas i ett förklaringsärende. Detta beror på att ett lagakraftvunnet beslut i anmälningsärenden innebär att det med bindande verkan för alla avgjorts huruvida anmälan medfört svenskt medborgarskap eller inte.

Ansökan om förklaring kan göras endast av den som beslutet rör eller av dennes ställföreträdare. Myndigheter har således inte denna möjlighet utan är i stället hänvisade till att självständigt pröva frågan om den är av betydelse i ett ärende som myndigheten handlägger.

2.17 12 § medborgarskapslagen

Statens invandrarverks beslut enligt denna lag får överklagas till Utlänningsnämnden utom i fall som avses i andra stycket.

Beslut av en länsstyrelse, Statens invandrarverk eller Utlänningsnämnden enligt 11 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Utlänningsnämndens beslut får inte överklagas i andra fall än som avses i andra stycket.

Bestämmelser om Utlänningsnämnden finns i 7 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen (1989:529).

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I första stycket föreskrivs som huvudregel att Statens invandrarverks beslut enligt MedbL överklagas till Utlänningsnämnden. I andra stycket görs emellertid undantag för Invandrarverkets beslut avseende anmälningssärenden enligt 11 §, vilka beslut i stället överklagas till länsrätt. Det sistnämnda gäller även länsstyrelsens beslut i anmälningssärenden samt beslut av Utlänningsnämnden i förklaringsärenden enligt 11 § andra stycket.

Tredje stycket infördes den 1 juli 1995 i syfte att tydligt klargöra att Utlänningsnämnden är slutinstans för samtliga medborgarskapsärenden som inte avser förklaringar i enlighet med 11 § andra stycket MedbL.

Det lagrum i utlänningslagen, 7 kap. 3 §, som hänvisas till i fjärde stycket föreskriver bl.a. att Utlänningsnämndens ordförande och dennes ersättare skall vara jurister samt ha erfarenhet av tjänstgöring som domare eller annan likvärdig erfarenhet.

Enligt sista stycket krävs prövningstillstånd vid överklagande av länsrättens beslut till kammarrätten. Reglerna om prövningstillstånd finns i 34 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291) och innebär att kammarrätten meddelar sådant om

1. det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av högre rätt,
2. anledning förekommer till ändring i det slut vartill den lägre instansen kommit eller
3. det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet.

Om prövningstillstånd inte meddelas så innebär det att länsrättens beslut står fast.

2.18 13 § medborgarskapslagen

Den som fyllt aderton år äger utan hinder av att han står under annans vårdnad själv göra ansökan eller anmälan enligt denna lag.

Anmälan får ej, utom i fall som avses i 2 a §, göras genom förmyndare eller vårdnadshavare.

Vid tidpunkten för MedbL:s ikraftträdande var myndighetsåldern i Sverige, och i många andra länder, tjuogoett år. Den nu aktuella bestämmelsen infördes för att ge personer som fyllt arton år självständighet i medborgarskaps hänseende. Stadgandets betydelse har

emellertid av förklarliga skäl minskat i takt med att myndighetsåldern i många länder, däribland Sverige, sänkts till arton år.

Bestämmelsen är dock självfallet alltjämt tillämplig i förhållande till medborgare i de länder som fortfarande tillämpar en högre myndighetsålder än arton år. I dessa fall kan en utlänning – som fyllt arton år men som enligt hemlandets lag alltjämt är omyndig eller av annat skäl står under någon annans vårdnad – själv göra en anmälan eller ansökan enligt MedbL. Trots det kan emellertid bestämmelsen i vissa fall bli verkningslös på grund av innehållet i den andra statens lag. Vad som åsyftas är de situationer då de svenska myndigheterna i samband med förvärvet av svenskt medborgarskap kräver befrielse från det tidigare medborgarskapet och sådan befrielse enligt den andra statens lag fordrar vårdnadshavarens samtycke. I de fallen går syftet med den svenska bestämmelsen förlorat eftersom förvärvet av svenskt medborgarskap likväl förutsätter samtycke från sökandens vårdnadshavare.

I förarbetena till MedbL berördes även den tänkbara situationen att en utländsk medborgare enligt sin hemlandslag vinner rättslig handlingsförmåga innan han eller hon fyllt arton år. I enlighet med vad som anfördes i propositionen (1950:217 s. 26) måste, med hänsyn till att MedbL inte innehåller någon föreskrift för ett sådant fall, frågan huruvida den personen skall kunna handla självständigt i ett svenskt naturalisationsärende bedömas efter vad som i allmänhet gäller enligt svensk internationell familjerätt.

I paragrafens andra stycke klargörs att anmälan om svenskt medborgarskap enligt huvudregeln endast kan göras personligen. Undantag har gjorts för anmälan enligt 2 a § som avser när en förälder i egenskap av vårdnadshavare gör anmälan om svenskt medborgarskap för sitt barn. Har barnet fyllt femton år krävs dock att det samtycker.

Innebörden av stadgandet i andra stycket är att en person – som visserligen har uppnått myndig ålder men som inte är kapabel att företa rättshandlingar – inte kan bli svensk medborgare genom anmälan av ställföreträdare (dvs. god man eller förvaltare utsedd enligt bestämmelserna i 11 kap. 4 § respektive 7 § FB). Vidare saknas möjlighet att göra anmälan genom ombud. Alternativet som står till buds för dessa personer är i stället att ställföreträdaren upprättar en ansökan om svenskt medborgarskap.

Undantaget såvitt avser personer som saknar rättslig handlingsförmåga har inte särskilt motiverats i förarbetena till 1950 års lag. Stadgandet tillkom sedan Lagrådet uttalat att det fanns behov av att förtydliga den av regeringen föreslagna paragrafen. Lagrådet anförde bl.a. följande (prop. 1950:217 s. 93):

”Beträffande frågan vem som skall vara behörig att göra ansökan eller anmälan enligt lagen lär den olikhet mellan ansökan och anmälan vara åsyftad, att ansökan skall kunna göras jämväl av förmyndare eller annan legal ställföreträdare, anmälan däremot endast personligen. Utvägen att efter anmälan förvärva eller återvinna svenskt medborgarskap skall således ej stå öppen för den som på grund av sin sinnesbeskaffenhet ej kan företaga sådan rättshandling. Till förebyggande av feltolkning synes därför böra uttryckligen stadgas att anmälan ej må göras av förmyndare eller vårdnadshavare.”

2.19 13 a § medborgarskapslagen

I fråga om adoptivbarn gäller bestämmelserna i denna lag om barns förvärv eller förlust av svenskt medborgarskap med anledning av att barnets adoptivfar eller adoptivmor förvärvar eller förlorar sådant medborgarskap endast

- 1) om barnet adopterats i Sverige, Danmark, Finland, Island eller Norge,
- 2) om barnet adopterats genom ett utländskt adoptionsbeslut som godkänts i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption eller som gäller här i landet enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner, eller
- 3) om en far eller en mor adopterat sitt eget barn.

Paragrafen reglerar vad som gäller i fråga om adoptivbarns förvärv eller förlust av svenskt medborgarskap som biperson i samband med en förälders förvärv eller förlust av svenskt medborgarskap.

Enligt första punkten gäller som enda förutsättning för att paragrafen skall vara tillämplig att barnet adopterats i något av de nordiska länderna. Punkten 2 avser utomnordiska adoptioner och i punktens första led uppställs som villkor att barnet adopterats genom ett beslut som godkänts i Sverige enligt lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption. Beträffande vad som gäller i fråga om sådana godkännanden hänvisas avsnitt 2.3.

I punkten 2, andra ledet, anges vidare att paragrafen är tillämplig om adoptionen gäller här i landet enligt lagen (1997:191) med anledning av Sveriges tillträde till Haagkonventionen om skydd av barn och samarbete vid internationella adoptioner. Detta andra led trädde i kraft den 1 juli 1997 och är – i likhet med vad som gäller beträffande

motsvarande ändring i 1 a § – en följd av Sveriges tillträde till konventionen. För en översiktlig redovisning av konventionens innehåll hänvisas till avsnitt 2.3.

Slutligen anges i punkten 3 att paragrafen är tillämplig om en far eller mor adopterat sitt eget barn.

Innebörden av paragrafen är att ett adoptivbarn kan förvärva svenskt medborgarskap som biperson i följande fall.

- när adoptivföräldern blir svensk medborgare genom anmälan om svenskt medborgarskap (5 § MedbL),
- när adoptivföräldern blir svensk medborgare genom naturalisation (6 § sista stycket MedbL).

Under motsvarande förutsättningar kan förlust av svenskt medborgarskap ske:

- när adoptivföräldern förlorar svenskt medborgarskap genom att förvärva utländskt medborgarskap (7 § 3 p MedbL)
- när adoptivföräldern förlorar svenskt medborgarskap genom preskription (8 § andra stycket MedbL).

2.20 14 § medborgarskapslagen

Närmare bestämmelser angående ansökan enligt 6 § och den utredning, som erfordras för prövningen av sådan ansökan, ävensom de föreskrifter, som eljest finnas erforderliga för denna lags tillämpning, meddelas av regeringen.

De i paragrafen åsyftade bestämmelserna och föreskrifterna återfinns i medborgarskapskungörelsen (MedbK, 1969:235), som trädde i kraft den 1 juli 1969 och som för närvarande innehåller elva paragrafer.

I fråga om MedbK:s innehåll skall här endast omnämnas att det i 3 § föreskrivs att utredningen i ärenden om naturalisation skall avse sökandens personliga förhållanden samt frågan i vilken omfattning personen fullgjort honom eller henne ålagd underhållsskyldighet och uppfyllt sina förpliktelser mot det allmänna.

2.21 14 a § medborgarskapslagen

Socialnämnden skall på begäran av regeringen, utlänningsnämnden, statens invandrarverk eller en polismyndighet lämna ut uppgifter om en

utlännings personliga förhållanden, om uppgifterna behövs i ett ärende om svenskt medborgarskap.

I sekretesslagen (1980:100) regleras vad som gäller i fråga om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. I lagen definieras sekretess som ett förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt.

Enligt 7 kap. 4 § sekretesslagen gäller som huvudregel sekretess inom socialtjänsten för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Sekretessen begränsas dock i viss mån av andra bestämmelser i sekretesslagen. Således föreskrivs t.ex. i 1 kap. 5 § att sekretess inte utgör hinder mot att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten skall kunna fullgöra sin verksamhet. Vidare gäller sekretess till skydd för enskild inte heller – utom i vissa undantagsfall – i förhållande till den enskilde själv och kan i övrigt helt eller delvis efterges av denne. Av betydelse i sammanhanget är också 14 kap. 1 § sekretesslagen som föreskriver att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning.

Den nu aktuella paragrafen i MedbL trädde i kraft den 1 juli 1982 och tar sikte på den sist nämnda bestämmelsen i sekretesslagen. Tillämpning av dessa båda lagrum leder till att utredande och beslutande myndigheter i medborgarskapsärenden – under förutsättning att behov föreligger – har tillgång till uppgifter hos socialnämnden utan att en prövning enligt sekretesslagens övriga bestämmelser behöver ske.

I propositionen som föregick denna paragraf, 1981/82:186, underströk departementschefen att det är viktigt att man i ärenden om uppehållstillstånd och svenskt medborgarskap får tillgång till all information som är av betydelse för ärendenas prövning. Med hänsyn till arten av de ärenden som det är fråga om behövde man – enligt departementschefen – inte hysa några betänkligheter mot att i nu aktuella fall införa bestämmelser om uppgiftsskyldighet för socialnämnderna.

Möjligheten att i ett medborgarskapsärende begära in uppgifter från socialnämnden utnyttjas i praktiken endast i undantagsfall. I förekommande fall handlar det normalt om uppgifter som behövs för att bringa klarhet i på vilket sätt sökanden försörjer sig. Det kan även, vilket dock är mycket sällsynt, röra sig om uppgifter som knyter an till sökandens levnadssätt.

3 Medborgarskapets betydelse

3.1 Kartläggningen

I direktiven anges att 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 enligt direktiven en kartläggning göras av vad ett svenskt medborgarskap innebär i olika avseenden.

Medborgarskapet har betydelse i många olika avseenden. Det är inte möjligt att genomföra en fullständig kartläggning inom ramen för utredningen. Kommittén har valt att belysa dels medborgarskapets rättsliga betydelse, dels i någon mån den informella betydelsen. Kommitténs överväganden i frågan om hur man kan stärka medborgarskapets status redovisas i avsnitt 17.

3.2 Medborgarskapets rättsliga betydelse

3.2.1 Inledning

Med begreppet medborgarskap avses i rättslig mening det formella förhållandet mellan en individ och en stat i fråga om rättigheter och skyldigheter. Medborgarskapet kan sägas vara en rättslig kvalitet, till vilken lagstiftningen knyter vissa rättsverkningar. Medborgarskapsbegreppet har både en formell och en materiell sida. Den formella sidan berör frågan vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att en person skall anses vara medborgare i en stat. Ur folkrättslig synvinkel är det en exklusiv rättighet för varje stat att avgöra vad som skall krävas för att räknas som medborgare i staten. Den materiella sidan handlar om medborgarskapets reella innebörd. Denna framgår normalt inte av medborgarskapslagstiftningen utan får sökas i den materiella lagstiftningen.

För att lagstiftning som innebär olikartad behandling av utländska och svenska medborgare skall accepteras krävs starka skäl. Diskrimineringsutredningen, som bl.a. hade i uppdrag att fästa regeringens uppmärksamhet på bestämmelser som innebar olikartad behandling, lade år 1994 fram ett delbetänkande om utlänningars rättsliga ställning (Ds A 1984:6). Utredningen fann att det fanns

särbestämmelser på åtskilliga områden men att dessa olikheter ibland berodde på sådana omständigheter att särbehandling måste accepteras. De motiv som över huvud taget kunde anses godtagbara i detta avseende var hänsyn till rikets självständighet och oberoende, förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation samt hänsyn till betydelsefulla allmänna eller enskilda ekonomiska intressen. Skillnader kunde även accepteras beträffande tjänster där innehavaren måste fatta beslut rörande enskildas rättsliga ställning eller som innebar myndighetsutövning. Om ett eller flera motiv förelåg, fick tyngden av dem i det speciella fallet avgöra om särbehandling verkligen var nödvändig. Regeringen anslöt sig i huvudsak till utredningens bedömningar och föreslog lagändringar (prop. 1985/86:7) som innebar att kravet på svenskt medborgarskap skulle tas bort för vissa tjänster och uppdrag, bl.a. för revisorer i vissa juridiska personer, mäklare, överförmyndare samt för ledamöter i överförmyndarnämnd och övervakningsnämnd. Riksdagen godtog regeringens förslag våren 1986.

Den grupp av befolkningen som inte är svenska medborgare är inte homogen i fråga om rättslig ställning. Genom konventioner har vissa länders medborgare fått en starkare ställning än andra. Medborgare i nordiska länder har sedan lång tid tillbaka i ett flertal avseenden jämförts med svenska medborgare. Så är även fallet beträffande medborgare i länder inom EU.

Av artikel 6.1 i Romfördraget följer en likabehandlingsprincip, även kallad icke-diskrimineringsprincipen. Denna princip innebär ett förbud mot varje form av diskriminering, direkt eller indirekt, på grund av nationalitet inom Romfördragets tillämpningsområde. Detta grundläggande förbud kompletteras av mer precist utformade diskrimineringsförbud på olika områden, t.ex. vid anställning av arbetstagare och etablering av näringsverksamhet i andra medlemsländer. Fysiska och juridiska personer skall behandlas på samma sätt som medborgare i ett annat land inom EU. Detta betraktas som ett fundament för den gemensamma marknaden, byggd på principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens. Diskrimineringsförbudet har dock undantag där särbehandling på grund av nationalitet under vissa förutsättningar är tillåten. Ett sådant område är rätten till anställning och att bosätta sig i ett annat medlemsland.

Nedan följer en översikt över några områden där lagstiftningen i Sverige gör skillnad mellan svenska medborgare och utlänningar. Översikten bygger på de genomgångar som gjorts i tidigare utredningsarbete, bl.a. av Diskrimineringsutredningen (Ds A 1984:6), Medborgarskapskommittén (Ds A 1986:6), Kommunaldemokratiska kommittén (Ds C 1983:4) och Rösträttskommittén (SOU 1984:11) samt

denna kommittés genomgång av ett hundratal författningar. Översikten gör inte anspråk på att vara heltäckande.

Problematiken med dubbla medborgarskap tas inte upp i detta sammanhang utan behandlas under avsnitt 4.

3.2.2 Grundläggande fri- och rättigheter

Bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter finns i 2 kap. regeringsformen. Vid tillkomsten av 1974 års regeringsform avstod lagstiftaren från att låta grundlagen innehålla någon bestämmelse om utlänningars fri- och rättigheter. Skälet bakom detta ställningstagande var att ett rättighetsskydd skulle få full effekt endast om utlänningen hade en ovillkorlig rätt att uppehålla sig i landet och bereda sin utkomst här, vilket inte var fallet. Flera bestämmelser var dock så generellt utformade att de även omfattade andra än svenska medborgare, t.ex. förbuden mot dödsstraff, retroaktiv lagstiftning och tillfälliga domstolar samt rätten till domstolsprövning vid frihetsberövande i samband med brott. Rätten att vidta fackliga åtgärder är ytterligare ett exempel.

År 1976 förstärktes grundlagsskyddet vad gäller fri- och rättigheter genom dels en komplettering och precisering av rättighetskatalogen, dels införandet av 2 kap. 20 § (nuvarande 2 kap. 22 §). Enligt denna bestämmelses första stycke är en utlänning här i riket i stor utsträckning likställd med svensk medborgare i fråga om fri- och rättigheter. Av andra stycket framgår att vissa fri- och rättigheter kan inskränkas i lag när det gäller utlänningar.

Fri- och rättighetsreglerna kan delas in i tre grupper; de som endast gäller svenska medborgare, de som gäller både svenska medborgare och utlänningar och sådana där utlänningar och svenska medborgare i och för sig är likställda, men där rättighetsskyddet kan inskränkas för utlänningar.

Fri- och rättigheter som enligt regeringsformen endast är garanterade svenska medborgare

- förbud mot åsiktsregistrering,
- förbud mot landsförvisning och hinder att resa in i riket,
- friheten att förflytta sig inom riket och att lämna detta,
- skydd mot förlust av medborgarskapet.

Fri- och rättigheter där svenska medborgare och utlänningar är likställda

- skydd mot tvång att delta i sammankomster för opinionsbildning eller i demonstrationer eller andra meningsyttringar eller att tillhöra trossamfund eller andra sammanslutningar,
- skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvinga eller hindra yttranden,
- personlig integritet vid automatisk databehandling,
- rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott,
- skydd mot retroaktiv brottspåföljd eller annan retroaktiv rättsverkan av brott samt mot retroaktiv skatt eller statlig avgift,
- skydd mot inrättande av domstol i vissa fall,
- skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etnisk grund eller på grund av kön,
- rätt till fackliga stridsåtgärder,
- skydd mot expropriation eller annat sådant förfogande.

Fri- och rättigheter där svenska medborgare och utlänningar är likställda, men där det i lag är möjligt att meddela andra bestämmelser för utlänningar

- yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet,
- skydd mot tvång att ge till känna åskådning,
- skydd mot kroppsligt ingrepp även i andra fall än vad gäller dödsstraff, kroppsstraff, tortyr och medicinskt ingripande, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtrolig meddelelse,
- skydd mot frihetsberövande,
- rätt till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott,
- offentlighet vid domstolsförhandling,
- skydd mot ingrepp på grund av åskådning,
- författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk,
- rätt att driva näring eller att utöva yrke.

Föreskrifter i lag som inskränker fri- och rättigheter enbart för utlänningar finns huvudsakligen i utlänningslagstiftningen. Som exempel kan nämnas att en utlänning kan bli utfrågad om sin politiska uppfattning vid prövningen av en asylansökan. Inskränkningar i rätten

att driva näring och utöva yrke finns, som framgår närmare nedan, inom den offentliga sektorn, bl.a. inom rättsväsendet.

Tryck- och yttrandefrihet

Beträffande tryckfriheten och motsvarande frihet att uttrycka sig i ljudradio, television m.m. hänvisar regeringsformen till vad som är föreskrivet i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandegrundlagen (YGL). Tryckfriheten innebär en rätt att yttra sig i tryckt skrift. Vidare har envar rätt att till författare och utgivare lämna meddelande för offentliggörande i tidningar och andra skrifter. Förhandsgranskning av tryckt skrift är förbjuden, och det allmänna får inte utan stöd av TF på grund av innehållet i tryckt skrift hindra dess tryckning, utgivning eller spridning.

Enligt 2 kap. 1 § TF har varje svensk medborgare rätt att ta del av allmänna handlingar. Inskränkningar i denna rätt får endast ske om det är påkallat av vissa närmare angivna förhållanden, t.ex. för rikets säkerhet, till skydd för statens, myndigheters behöriga ekonomiska intressen eller av hänsyn till enskildas personliga förhållanden. De rättigheter som omfattas av tryckfriheten tillkommer uttryckligen endast svenska medborgare.

Av 14 kap. 5 § andra stycket TF följer emellertid att utlänningar vid tillämpningen av förordningen är likställda med svenska medborgare, om inte annat följer av TF eller lag. Det förekommer få sådana materiella särregleringar. Ett sådant är kravet i 12 kap. 5 § TF att en juryman i tryckfrihetsmål skall vara svensk medborgare. När det gäller handlingsoffentligheten har möjligheten till särreglering för utländska medborgare utnyttjats i kartsekretessförordningen (1975:372), vilka bestämmelser nu finns i mer generell form i lagen (1993:1742) om landskapsinformation. Vidare föreskrivs i 2 kap. 1 § 1 st lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens område undantag från kravet i TF att endast svenska medborgare får vara ägare och utgivare av periodisk tidskrift. Sådan rätt tillkommer även utlänningar som har hemvist i Sverige och sedan den 1 januari 1999 utlänningar med medborgarskap i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

En utlännings rättsliga ställning enligt TF är generellt sett svagare än den som tillkommer en svensk medborgare i och med att utlännings rätt inte är grundlagsskyddad och således kan inskränkas i vanlig lag.

YGL infördes år 1991 och tillförsäkrar svenska medborgare en grundlagsskyddad rätt att uttrycka sig offentligen genom bl.a. film, ljudradio och television. I likhet med vad som gäller enligt TF likställs

enligt 11 kap. 1 § YGL utlännningar med svenska medborgare. En särreglering är att endast svenska medborgare kan vara juryman i radioansvarighetsmål.

3.2.3 Skyddet mot landsförvisning m.m.

Ett grundläggande moment i medborgarskapet är den absoluta rätten för en svensk medborgare att vistas i Sverige.

I tilläggsprotokoll nr. 4 av den 16 september 1963 till Europa-konventionen om de mänskliga rättigheterna stadgas i artikel 3 p. 1-2 att ingen må tvingas att lämna den stat eller förhindras att resa in i den stat vari han är medborgare. Europakonventionen gäller som svensk lag sedan den 1 januari 1995.

Av föregående avsnitt framgår att även regeringsformen innehåller en liknande bestämmelse. Enligt 2 kap. 7 § första stycket regeringsformen får en svensk medborgare således inte landsförvisas eller hindras att resa in i landet. Bestämmelsen hör till de fri- och rättighetsregler som är absoluta, dvs. de går inte att inskränka i lag. Något motsvarande grundlagsfäst förbud finns av naturliga skäl inte beträffande utlännningar.

I förarbetena till 1954 års utlänningslag anförts bl.a. följande (prop. 1954:41 s. 59).

”En ovillkorlig rätt att vistas i riket och att här vinna sin utkomst tillkommer endast svensk medborgare. Utlänning kan icke, vare sig enligt svensk lag eller internationellt erkända rättsregler, göra anspråk på att i dessa hänseenden vara likställd med svensk medborgare. Här ligger alltså en principiell skillnad mellan medborgarskap och utlännings rättsställning, en skillnad som icke kan avlägsnas utan att dessa begrepp får en ändrad innebörd. Å andra sidan bör det finnas en legal reglering av utlännings möjligheter att uppehålla sig här i riket, varigenom det stadgas rättsliga garantier mot godtycklig behandling och i största möjliga utsträckning ges en tryggad ställning också för utlänning. Det är utlänningslagstiftningens uppgift att skapa ett sådant rättsskydd.”

Den principiella utgångspunkten är densamma i 1989 års utlänningslag. Genom den förändrade synen på invandrarnas roll i Sverige, Sveriges anslutning till olika konventioner, EES-avtalet och medlemskapet i EU har dock stora grupper icke svenska medborgare fått en i praktiken mer eller mindre absolut rätt att vistas i landet.

Utlämning

Enligt 1 § lagen (1957:668) om utlämning för brott får en svensk medborgare inte utlämnas till ett annat land på grund av brott. Utlämningar får utlämnas, dock under förutsättning att vissa närmare angivna villkor är uppfyllda. För brottet måste i Sverige vara stadgat fängelse mer än ett år. Vidare får utlämning inte ske om det är fråga om ett politiskt brott, eller om utlämningen på grund av sin härstamning, religiösa, politiska uppfattning eller liknande förhållanden riskerar förföljelse i sitt hemland. Vid en utlämning skall svenska staten ställa upp olika villkor, bl.a. att den utlämnade inte får dömas till döden.

Vid tillkomsten av 1957 års lag förutsattes att särskilda regler skulle gälla när det gäller utlämning till nordiska länder. Sådana bestämmelser finns i lagen (1959:254) om utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge. Enligt dess 2 § får en svensk medborgare utlämnas till dessa länder om bl.a. personen i fråga vistats minst två år i den stat till vilken utlämning skall ske eller att det för brottet är stadgat fängelse i minst fyra år i Sverige. För politiskt brott får endast utländska medborgare utvisas till de nordiska länderna. Det krävs dock att gärningen är straffbelagd även i Sverige.

Enligt vissa bestämmelser i brottsbalkens 2 kap. har medborgarskapet en viss betydelse för tillämpligheten av svensk lag på brott begångna utomlands.

3.2.4 Rösträtt och valbarhet

Rösträtt och valbarhet vid riksdagsval

Rösträtt vid val till riksdagen har svenska medborgare som uppnått 18 års ålder på valdagen och som är bosatta i landet. Detta framgår av 3 kap. 2 § regeringsformen och 1 kap. 2 § vallagen (1997:157). Svenska medborgare som är bosatta utomlands har rösträtt vid riksdagsval om de någon gång varit folkbokförda i landet. Valbar till riksdagen är den som har rösträtt.

Vid folkomröstning har, enligt 5 § lagen (1979:369) om folkomröstning, den rösträtt som har rösträtt vid riksdagsval. Vid folkomröstningen 1980 om kärnkraftens framtida roll i den framtida energiförsörjningen var dock även utländska medborgare som varit folkbokförda i Sverige den 1 november 1976, 1977 och 1978, berättigade att delta i valet.

Rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet

Rösträtt vid val till Europaparlamentet har medborgare i länder som ingår i den Europeiska unionen. Valbar till Europaparlamentet är den som har rösträtt.

Rösträtt och valbarhet vid kommunalval

Före år 1976 hade endast svenska medborgare rätt att rösta och vara valbara i kommunala val. Genom 1976 års rösträttsreform (prop. 1975/76:23, bet. 1996/97:KU16, rskr. 1996/97:177) utvidgades dock rösträtten och valbarheten i val till kommun-, landstings- och kyrkofullmäktige till att omfatta även icke svenska medborgare som varit folkbokförda i en kommun den 1 november de tre åren närmast före valåret (den s.k. treårsregeln). Syftet bakom reformen var bl.a. att öka invandrarnas direkta politiska inflytande på det kommunala området. Med treårsregeln skulle dock skapas rimliga garantier för att väljaren hade vissa inte alltför obetydliga kunskaper i svenska språket, kände till och hade förståelse för svenska förhållanden och hade ett naturligt intresse inte bara för de alldeles aktuella förhållandena i kommunen utan också för de mer långsiktiga kommunala angelägenheterna.

Genom Maastrichtfördraget infördes i Romfördraget bestämmelser om ett unionsmedborgarskap för alla medlemsstaters medborgare. Unionsmedborgarskapet har som syfte att underlätta unionsmedborgares integration i värdlandet. Genom Amsterdamfördraget har förtydligats att grunden för unionsmedborgarskapet är det nationella medborgarskapet.

I art. 8.1b i Romfördraget finns en bestämmelse om rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som bor i ett land inom den Europeiska unionen, i vilket de inte är medborgare. Närmare bestämmelser i frågan finns i rådets direktiv 94/80/EG av den 19 december 1994. Syftet med artikel 8.1b är, enligt direktivets ingress, att säkerställa att alla unionsmedborgare, oavsett om de är medborgare i det medlemsland de är bosatta i, kan utöva sin rösträtt och vara valbara vid kommunala val i den staten på lika villkor. Regeln är ett exempel på tillämpningen av principen om jämlikhet mellan och lika behandling av en medlemsstats medborgare och medborgare i andra medlemsstater.

Direktivet genomfördes i svensk rätt genom en ändring i vallagen som trädde i kraft den 1 juni 1997 (prop. 1996/97:70, bet. 1996/97:KU16, rskr. 1996/97:177). Ändringen innebär att medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater, som är folkbokförda i

Sverige och uppfyller övriga krav, har rätt att rösta och är valbara vid val till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Samtidigt ändrades vallagen på så sätt att samma regler skall gälla även för medborgare i Island och Norge. När det gäller övriga i Sverige bosatta personer gjorde regeringen, med riksdagens instämmande, den bedömningen att treårsregeln skulle ligga fast, dock med den ändringen att fristen skall räknas från valdagen och inte den 1 november året före valet.

Rösträtt och valbarhet vid Sametinget

Sametinget, som består av 31 ledamöter, har som uppgift att verka för en levande samisk kultur. Dess verksamhet regleras bl.a. i sametingslagen (1992:1433). Av dess 2 kap. 2 § framgår att endast svenska medborgare är valbara som ledamöter. Däremot har även utländska medborgare rösträtt under samma förutsättningar som gäller vid kommunala val.

Rösträtt och valbarhet - en alljämt levande fråga

År 1983 tillkallades en parlamentarisk kommitté, 1983 års rösträttskommitté, för att bl.a. överväga om rösträtten för invandrare som inte är svenska medborgare skulle kunna utvidgas till att gälla också vid riksdagsval.

Kommitténs majoritet föreslog att nordiska medborgare skulle få rösträtt i riksdagsval efter att ha varit folkbokförda i Sverige i tre år samt att Sverige internationellt skulle verka för ett godtagande av boenderösträttens princip, dvs. att boendet - inte medborgarskapet - skall avgöra vem som har rösträtt i parlamentsval. En ledamot föreslog att alla utländska medborgare som uppfyllde kraven för kommunal rösträtt skulle ha rösträtt även vid riksdagsval. Tre ledamöter ansåg att kravet på svenskt medborgarskap som krav för deltagande i riksdagsval skulle ligga fast. Kommitténs arbete ledde inte till någon ändrad lagstiftning.

Frågan om rösträtt och valbarhet för andra än svenska medborgare är i hög grad levande. I riksdagen aktualiseras problematiken så gott som årligen, i första hand genom motioner från företrädare för vänsterpartiet och miljöpartiet, t.ex. motionerna 1996/97:A434 och 1996/97:K604. Konstitutionsutskottet behandlade nämnda motioner i betänkandet Ny vallag 1996/97:KU16 och anförde sammanfattningsvis att utskottet inte kunde ställa sig bakom krav som syftar till att bryta

sambandet mellan svenskt medborgarskap och rösträtt i riksdagsval. Utskottet hänvisade till denna kommittés uppdrag att lägga fram förslag som ytterligare underlättar för invandrare att erhålla svenskt medborgarskap.

Beträffande regleringen av kommunal rösträtt och valbarhet för unionsmedborgare som är bosatta i Sverige jämfört med övriga i Sverige bosatta invandrare, anförde utskottet att det inte delade den i motionerna framförda uppfattningen att alla invandrare, oavsett om de var medborgare i ett EU-land eller ej, skulle likabehandlas.

Liknande motioner lades fram i anledning av propositionen Sverige, framtiden och mångfalden - från invandarpolitik till integrationspolitik (prop. 1996/97:16), t.ex. motionen 1997/98:SfU10. Socialförsäkringsutskottet (1996/97:Sf06) vidhöll sin tidigare inställning i frågan om rösträtt och valbarhet för unionsmedborgare jämfört med övriga invandrare.

3.2.5 Bistånd till svenska medborgare vid vistelse utomlands

Ur folkrättslig synvinkel är medborgarskapet av stor betydelse därför att den är en förutsättning för en stats befogenhet att inom andra statens områden och gentemot andra stater ge personer som är medborgare i staten diplomatisk skydd (jus protectionis) och stöd i andra former. I stort sett alla stater anser sig vara förpliktade att medge främmande makter rätt att ingripa på diplomatisk väg för att tillvarata sina medborgares intressen i vistelsestaten.

En stat tillåts som regel att interвенера endast till förmån för egna medborgare. Ibland innehåller dock främmande länders rätt bestämmelser enligt vilka skydd skall lämnas också andra än medborgare. Sverige har anslutit sig till de två Wienkonventionerna om diplomatiska respektive konsulära förbindelser. Enligt dessa ingår det i de diplomatiska beskickningarnas respektive konsulatens uppgifter att tillvarata den sändande statens respektive dess medborgares intressen.

Den rättsliga regleringen av det diplomatiska skyddet finns för Sveriges del bl.a. i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR). Enligt 12 § IFUR skall beskickningar och konsulat ta tillvara svenska medborgares rätt och bästa. Detta innebär inte enbart en skyldighet att ingripa efter en ansökan från den enskilde. Utlandsmyndigheten är även skyldig att ingripa på eget initiativ.

Enligt lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. kan svenska medborgare som råkat i nöd

eller annan svårighet i utlandet erhålla dels tillfälligt ekonomiskt bistånd av beskickning eller konsulat, dels varaktigt ekonomiskt bistånd. En svensk medborgare som är bosatt i Sverige och som har anhängits, häktats eller på annat sätt berövats friheten genom beslut av domstol eller någon annan myndighet i utlandet är berättigad att erhålla ekonomiskt stöd i den utsträckning som behövs för att han skall beredas ett tillfredsställande rättsskydd. Om det föreligger särskilda skäl kan bistånd lämnas även till en svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige. Flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige är enligt 13 § IFUR likställda med svenska medborgare, om inte särskilda skäl föranleder annat.

Bistånd kan även undantagsvis ges till utländska medborgare som är bosatta i Sverige, men som inte är flyktingar eller statslösa. Situationer som främst åsyftas är då det skulle te sig klart oskäligt att inte medge den enskilde personen ekonomiskt stöd. Beträffande medborgare i EU-länder skall dock beskickningar och konsulat bistå medborgare i medlemsländerna enligt vad som närmare har överenskommit mellan länderna. Så är fallet även när det gäller medborgare i Norge och Island. Detta detaljregleras i Utrikesdepartementets föreskrifter om bistånd åt medborgare i medlemsländerna i Europeiska unionen (UF 1996:6). Biståndet till EU-medborgare är begränsat till vissa områden, t.ex. vid dödsfall och allvarliga olyckshändelser.

3.2.6 Statsledningen samt offentliga tjänster och uppdrag

Enligt 5 kap. 2 § regeringsformen måste statschefen vara svensk medborgare. Det saknar betydelse huruvida medborgarskapet förvärvats vid födseln eller genom naturalisation.

Statsråd får enligt 6 kap 9 § 1 st regeringsformen endast den vara som varit svensk medborgare sedan minst 10 år. Kravet på svenskt medborgarskap under viss tid har främst motiverats med faran för påtryckningar "i spänt läge" (prop. 1973:90 s. 283).

Enligt 1809 års regeringsform krävdes som huvudregel svenskt medborgarskap för att vara behörig till statlig tjänst. I 1974 års regeringsform tillämpas den omvända principen. En utlänning är i princip likställd med svenska medborgare i fråga om innehav och utövande av tjänst eller uppdrag hos stat eller kommun. Enligt 11 kap. 9 § tredje stycket regeringsformen är följande uppdrag och tjänster uttryckligen undantagna från huvudregeln

- domartjänst
- ämbete som lyder omedelbart under regeringen
- tjänst eller uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen eller regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse
- tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd
- tjänst som svenskt sändebud
- tjänst eller uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen.

Utöver de i grundlagen direkt utpekade undantagen får krav på svenskt medborgarskap för tjänster och uppdrag hos staten eller kommun endast uppställas i lag eller enligt förutsättningar som anges i lag. I 5 och 6 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) ges ytterligare bestämmelser härom. Först hänvisas till vad som är föreskrivet i regeringsformen eller annan lag. Därefter görs undantag för militära tjänster och tjänst som åklagare och polisman. I övrigt ges regeringen befogenhet att föreskriva, eller för särskilt fall besluta, att vissa tjänstekategorier skall förbehållas svenska medborgare nämligen,

- anställning inom regeringskansliet eller utrikesförvaltningen
- statlig anställning som kan vara förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer
- statlig anställning som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för landets säkerhet eller för andra viktiga, allmänna eller enskilda ekonomiska intressen.

Beträffande statliga tjänster och uppdrag finns undantagsbestämmelser med krav på svenskt medborgarskap i ett antal författningar, främst rörande tjänster inom rättsväsendet, men även inom andra områden. När det gäller kommunala tjänster och uppdrag förekommer inte längre några sådana undantag. Ett sådant fanns tidigare beträffande överförmyndare. Detta avskaffades dock den 1 januari 1985. Istället krävs att en överförmyndare har rösträtt vid val till kommunfullmäktige, vilket innebär att även utlänningar som vistats i landet i tre år kan komma ifråga som överförmyndare. Sak samma gäller medborgarvittnen, ett uppdrag som tidigare varit förbehållet svenska medborgare.

Rättsväsendet

Av 4 kap. 1 § rättegångsbalken framgår att lagfaren domare skall vara svensk medborgare. Krav på svenskt medborgarskap förekommer

också i andra författningar som har utfärdats med stöd av bemyndigandet i regeringsformen och LOA. Exempel på sådana är olika domstols- och myndighetsinstruktioner.

Krav på svenskt medborgarskap föreligger beträffande bl.a. följande tjänster och förtroendeuppdrag inom rättsväsendet.

- ordinarie domare i allmän domstol och allmän förvaltningsdomstol
- nämndeman i allmän domstol och förvaltningsdomstol
- juryman i tryckfrihetsmål och radioansvarighetsmål
- tekniskt sakkunnig ledamot i vissa patentmål, i fastighetsdomstol
- lagfaren ledamot av Arbetsdomstolen, Marknadsdomstolen, Patentbesvärsrätten, vattendomstol, fastighetsdomstol samt hyres- och arrendenämnd
- ekonomisk expert i mål enligt konkurrenslagen (1993:20)
- ekonomisk expert i Marknadsdomstolen, i vattendomstol och i vattenöverdomstol (vattenrättsråd)
- sakkunnig ledamot i sjöförklaringsmål
- dispaschör, biträdande dispaschör (av regeringen utsedd person som fungerar som domare i första instans vid tvist mellan försäkringsgivare och försäkringstagare på grund av avtal om sjöförsäkring)
- särskild ledamot i dispaschmål (mål angående klander mot s.k. dispasch)
- icke lagfarna ledamöter av Arbetsdomstolen och Marknadsdomstolen (t.ex. företrädare för viss bransch, facklig organisation eller arbetsgivarorganisation)
- ledamot av Rättshjälpsnämnden
- god man i fastighetsbildningsmål
- notarie i tingsrätt och länsrätt
- tingsfiskal, adjungerad ledamot och assessor i hovrätt och kammarrätt
- kanslichef i Högsta domstolen, Regeringsrätten, hovrätt och kammarrätt
- revisionssekreterare i Högsta domstolen och regeringsrättssekreterare i Regeringsrätten
- auditör (befattningshavare, ofta ordinarie eller icke ordinarie domare, som biträder bestraffningsberättigade militära chefer vid handläggning av disciplinmål)
- åklagare och åklagaraspirant
- generaldirektör och avdelningschef vid Ekobrottsmyndigheten
- kanslichef och byråchef hos Riksåklagaren
- polisman, dvs. länspolismästare, bitr. länspolismästare, polismästare, polisöverintendent, polisintendent, polissekreterare, polis-

chefsaspirant, kommissarie, inspektör, polisassistent, polisaspirant, överdirektör vid rikspolisstyrelsen, avdelningschef och byråchef vid Rikspolisstyrelsen

- rektor vid Polishögskolan
- länskronodirektör, chefskronofogde, kronofogde, kronokommisarie och kronofogdeassistent
- ordförande, vice ordförande och ledamot i övervakningsnämnd
- ordförande och ledamot av kriminalvårdsnämnd
- syneman vid arrendesyn enligt 9 kap. jordabalken

Några tjänster och uppdrag utanför rättsväsendet

- statssekreterare
- expeditions- och rättschef inom departement
- Riksdagens ombudsmän
- chef för statlig myndighet direkt under regeringen
- vissa ledamöter i styrelser för statliga myndigheter direkt under regeringen
- landshövding och ledamot i länsstyrelse
- länsöverdirektör, länsråd, byråchef, enhetschef, länsveterinär, länsantikvarie, länsassessor och 1:e länsnotarie vid länsstyrelse
- ordförande i inskrivningsnämnd
- ordförande och ledamot i riksvärderingsnämnd och lokal värderingsnämnd enligt förfogandelagen (1978:262)
- ordförande och ledamot i oljekrisnämnden enligt oljekrislagen (1975:197)
- ordförande, ledamot, planeringschef, enhetschef och anställd vid internationella sekretariatet i Styrelsen för teknisk utveckling
- ordförande och ledamot i polisstyrelse
- ordförande och ledamot av inskrivningsnämnd vid Totalförsvarets pliktverk
- direktör för Statens Biografbyrå
- distriktschef vid Elsäkerhetsverket
- huvudsekreterare i riksdagsutskott
- riksdagsdirektör
- kammarsekreterare i riksdagen
- anställda inom utrikesförvaltningen
- militär personal, inklusive deltagare inom frivillig verksamhet

Krigsläge

Föreligger krig, krigsfara eller utomordentliga förhållanden på grund av krig eller krigsfara, får regeringen, med stöd av 12 kap. 4 § utlänningslagen meddela särskilda föreskrifter beträffande utlänningsars rätt att ha anställning eller offentligt förtroendeuppdrag i landet. En sådan bestämmelse måste dock, för att inte upphöra att gälla, underställas riksdagen inom viss tid och godkännas.

Säkerhetsskydd och personalkontroll

I lagen (1996:627) om säkerhetsskydd behandlas frågor om säkerhetsskydd och personalkontroll. Enligt lagen skall vissa anställningar skyddsklassas enligt en tregradig skala (1-3) beroende på om och i vilken omfattning den anställde får del av uppgifter som omfattas av sekretess och som, i olika dignitetsgrader, är av betydelse för rikets säkerhet. Beslut om säkerhetsklassning fattas av riksdagen, om det är fråga om en myndighet under riksdagen, och i övrigt av regeringen. Regeringen kan delegera beslutsbehörigheten till respektive myndighet, vilket har skett i stor omfattning.

Av 29 § följer att en tjänst vid staten, en kommun eller ett landsting som är säkerhetsklassad endast får innehas av den som är svensk medborgare. I enskilda fall får regeringen dock medge undantag från kravet på svenskt medborgarskap.

EG-rätten och kravet på svenskt medborgarskap för vissa tjänster

Enligt art. 48.1 i Romfördraget skall fri rörlighet för arbetstagare säkerställas inom gemenskapen. Rätten till fri rörlighet innebär ett förbud mot all diskriminering på grund av nationalitet mellan medlemsstaterna i fråga om anställning, lön och andra anställningsvillkor. Förbudet mot diskriminering gäller också sociala och skattemässiga förmåner, rätten att delta i omskolnings- och utbildningsprogram, fackligt medlemskap m.m. Principen innebär således ett slopande av särregler om krav på visst medborgarskap för anställning. Enligt art. 48.4 gäller principen om arbetskraftens fria rörlighet dock inte för den offentliga sektorn. Undantaget gäller endast själva anställningen. När en person väl är anställd gäller inte undantaget och diskriminering får inte ske på grund av den anställdes medborgarskap i annat land.

EG-domstolen har i ett antal avgöranden behandlat innebörden av detta undantag och därvid konstaterat att, även om medlemsstaterna har

ett berättigat intresse av att förbehålla vissa anställningar inom den offentliga sektorn för sina egna medborgare, är denna rätt inte absolut.

I fallet *Commission v Belgium* (mål 149/79, *Commission v Belgium* [1980] ECR 3881) uttalade domstolen att undantaget i punkt 4 endast gäller anställningar som står i direkt förbindelse med den offentliga förvaltningens särskilda verksamhet, nämligen den del av verksamheten som avser utövande av offentlig myndighet eller ett ansvar för att värna om statens eller andra offentliga myndigheters allmänna intressen. Sådana anställningar förutsätter nämligen, enligt domstolen, att arbetstagaren känner en särskild solidaritet med staten. Däremot omfattar undantaget inte anställningar som, oavsett att de finns inom den offentliga sektorn, inte innebär ett deltagande i uppgifter som hör till det egentliga myndighetsutövningsområdet (den egentliga administrationen). Det räcker inte att tjänsten innefattar myndighetsutövning. Myndighetsutövningen skall dessutom vara av sådan natur att den handlar om skyddet av statens allmänna intressen. Mot denna bakgrund konstaterade domstolen att Belgien inte kunde ställa upp krav på belgiskt medborgarskap för tjänster som bl.a. järnvägsstationsarbetare, konduktör, banarbetare, renhållningsarbetare vid järnvägen eller snickare och elektriker vid kommunala institutioner. Däremot godtogs ett krav på belgiskt medborgarskap för att få arbeta som kommunal nattvakt.

I fallet *Commission v France* (Mål 307/84 *Commission v France* [1986] ECR 1725) fann domstolen att Frankrike gjort sig skyldig till fördragsbrott genom att ställa upp ett krav på franskt medborgarskap för anställning som sjuksköterska vid ett allmänt sjukhus.

År 1988 utfärdade kommissionen ett meddelande (88/C72/02) där man preciserar sin ståndpunkt i fråga om krav på medborgarskap för vissa tjänster. I detta meddelande förklarar kommissionen att undantaget i art. 48.1 endast gäller speciella anställningar hos staten och andra offentliga organ, t.ex. inom försvarsmakten, polisen, rättsväsendet, skatteväsendet och den diplomatiska kåren. Undantaget sägs även gälla anställningar i regeringskansli, länsstyrelse, lokal myndighet, riksbank och andra offentliga organ, där arbetsuppgifterna innefattar utövning av offentlig myndighet, som beredning och verkställighet av rättsliga handlingar. Av meddelandet framgår vidare att kommissionen anser att medlemsländerna bör öppna även den offentliga sektorn för medborgare i andra medlemsländer inom följande sektorer.

- offentliga organ som ansvarar för administrationen av kommersiell samhällsservice (t.ex. post, tele, transport)
- offentlig hälso- och sjukvård

- det allmänna undervisnings- och skolväsendet
- offentlig icke militär forskning

Vid tillkomsten av lagen (1994:260) om offentlig anställning var frågan om krav på svenskt medborgarskap för vissa anställningar föremål för överväganden, bl.a. mot bakgrund av icke-diskrimineringsförbudet i art. 48. LOA-kommittén gjorde den bedömningen att de svenska bestämmelserna om krav på svenskt medborgarskap för vissa anställningar låg väl inom ramen för de verksamhetsområden på vilka undantaget i art. 48 ansetts tillämplig (SOU 1992:60 s. 109). Regeringen delade kommitténs uppfattning och konstaterade, med riksdagens godkännande, att det saknades anledning att ändra regleringen av de grundläggande behörighetsvillkoren för offentlig tjänst (prop. 1993/94:65).

3.2.7 Totalförsvarsplikt m.m.

Enligt 1 kap. 1 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt är totalförsvaret en angelägenhet för hela befolkningen. Totalförsvarsplikten gäller således alla som är bosatta i landet, oavsett medborgarskap, mellan 16 och 70 års ålder. Totalförsvarsplikten omfattar värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt. Skyldigheten att fullgöra värnplikt är begränsad till män som är svenska medborgare mellan 19 och 47 års ålder. I skyldigheten att fullgöra värnplikt ingår även att inställa sig och medverka vid mönstring samt att delta i grundutbildning, beredskapstjänstgöring, repetitionsövningar och krigstjänst. Särskilda regler finns för den som är medborgare i två länder.

Tillträde till militärt skyddsområde

I lagen (1990:217) om skydd för samhällsviktiga anläggningar m.m. finns bestämmelser om åtgärder till skydd mot bl.a. sabotage, terrorism och spioneri. En anläggning som behöver skyddas mot sådana hot eller där farlig försvarsverksamhet bedrivs, får enligt 3 § förklaras som skyddsobjekt. Ett sådant objekt omfattas normalt av tillträdesförbud, eller, om det är tillräckligt, av förbud mot fotografering och liknande verksamhet. Om reglerna om skyddsobjekt inte räcker för att skydda objektet, kan beslutas att ett område skall vara militärt skyddsområde. Sak samma gäller fartyg.

Inom militära skyddsområden har utlänningar, dvs personer utan svenskt medborgarskap, tidigare inte fått uppehålla sig utan särskilt

tillstånd. Den 1 april 1991 ändrades dock lagen på så sätt att förbudet för utlänningar att vistas i militära skyddsområden inskränktes till att endast gälla då det råder förhöjd beredskap eller när regeringen med hänsyn till Sveriges försvarsberedskap har beslutat om generell tillträdesförbud för utlänningar. Regeringen anförde som skäl för ändringen den förändrade hotbilden mot Sveriges säkerhet.

3.2.8 Näringsverksamhet m.m.

Sedan lång tid tillbaka har det ansetts vara ett viktigt allmänt intresse att förhindra ett alltför starkt utländskt inflytande över Sveriges näringsliv och naturtillgångar. Bestämmelser om näringstillstånd m.m. fanns tidigare bl.a. i lagen (1968:555) om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket och förordningen (1968:556) om näringstillstånd. Enligt dessa bestämmelser krävdes näringstillstånd för utländska medborgare, som inte var medborgare i ett nordiskt land, för att få driva näringsverksamhet i Sverige. Utländska företag fick bedriva verksamhet i Sverige endast efter tillstånd.

I och med den allmänna internationaliseringen av näringslivet, EES-avtalet och Sveriges anslutning till EU har saken kommit i ett annat läge och nödvändiggjort en annan syn. Förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet beträffande etablering i ett medlemsland är grundläggande inom EU. Diskriminering på grund av nationalitet får endast ske i vissa undantagsfall. Ett sådant undantag är etablering av verksamheter som är förenade med utövandet av offentlig makt. Diskriminering får även ske om det grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa. Motsvarande gäller inom tjänsteområdet. Även utanför EU, t.ex. inom OECD, har utvecklingen under de senaste årtiondena gått mot en avreglering av regelsystemen vad gäller begränsningar av utländsk näringsverksamhet.

Mot denna bakgrund har flertalet av inskränkningarna för utländska fysiska och juridiska personer att bedriva näring i Sverige avskaffats. Likställdhet mellan svenska medborgare och utländska medborgare är numera grundprincipen även inom detta område. Ett uttryck för detta är stadgandet i 2 kap. 20 § regeringsformen enligt vilken bestämmelse inskränkningar i rätten att utöva näringsverksamhet endast får ha som syfte att skydda allmänna intressen och aldrig att gynna vissa personer eller företag.

Advokatverksamhet m.m.

Behörighetskrav för att få uppträda och verka som advokat finns i 8 kap. rättegångsbalken. Bland kraven för inträde i Sveriges advokatsamfund ingår att sökanden är medborgare i och har hemvist i Sverige eller i en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Bestämmelsen tillkom år 1991 som ett led i anpassningen av svensk lagstiftning till det s.k. EES-avtalet. I avtalet ingår ett EG-direktiv (advokatdirektivet) som förbjuder nationella krav på medborgarskap och hemvist. Tidigare krävdes medborgarskap i något nordiskt land för att kunna bli antagen som ledamot i Sveriges advokatsamfund. Även kravet på svenskt medborgarskap i 12 kap. 2 § rättegångsbalken för att få agera som rättegångsombud ändrades på motsvarande sätt.

Börsverksamhet

Medlem av Stockholms fondbörs får endast svenska medborgare vara. Detta framgår av 5 § Kungl. Maj:ts börsordning (1969:546) för Stockholms fondbörs. Sak samma gäller för börsombud.

Flottning m.m.

Ledamot av styrelse för flottningsföretag måste vara svensk medborgare. Detta framgår av lagen (1919:426) om flottning i allmän flottled. Vidare krävs, enligt kungörelsen (1910: 72 s. 1) angående grunder för förvaltningen af vissa Kronan tillhöriga vattenfall, regeringens tillstånd för att överlåta vattenfallsrätt till en utländsk medborgare eller juridiska personer med utländskt inflytande.

3.2.9 Social trygghet m.m.

Fram till mitten av 1900-talet var de sociala förmånerna i Sverige i princip förbehållna svenska medborgare. Ett undantag var fattighjälpen. Efter hand har dock en genomgripande förändring skett i riktning mot en ökad likställdhet mellan svenska medborgare och utlänningar. Detta har i stor utsträckning att göra med det under 1950-talet inledda konventionsarbetet inom Europa för att främja principen om likställdhet i fråga om rätten till sociala förmåner. Därtill har kommit EES-avtalet och Sveriges anslutning till EU.

Enligt artikel 7.1 i Romfördraget får inte medlemsländerna missgynna något annat medlemslands medborgare vad gäller sociala och skattemässiga förmåner. Sociala förmåner är således ett område där medborgarskapet numera i princip saknar betydelse. Avgörande är i stället hemvist. Ett uttryck för detta är 1 kap. 3 § lagen (1962:81) om allmän försäkring. Där stadgas att dels svenska medborgare, dels personer som utan att vara svenska medborgare vistas i Sverige, är försäkrade enligt lagen.

I något avseende finns dock en viss skillnad på så sätt att likställdheten uppkommer först efter en viss kvalifikationstid. Detta gäller bl.a. barnbidrag och underhållsstöd. Folkpension är ett annat sådant exempel. Först efter sex månaders vistelse i landet har en utländsk medborgare rätt till del av folkpension.

3.2.10 Övriga rättsområden

Förvärv av fast egendom och företag i Sverige

Enligt lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom fick en utländsk medborgare inte förvärva svensk egendom i Sverige utan tillstånd av länsstyrelse. Lagen upphävdes, som ett led i Sveriges anpassning till regelverket inom EG, den 31 december 1992. För att behålla viss kontroll över förvärv av fastigheter för fritidsändamål infördes i stället lagen (1992:1368) om tillstånd till vissa förvärv av fast egendom. Enligt denna krävs tillstånd, förutom vid vissa typer av fång, vid förvärv av fritidsfastigheter, om förvärvaren har sin hemvist utanför Sverige. Medborgarskapet har därvid inte någon betydelse.

I lagen (1982:617) om utländska förvärv av företag i Sverige m.m. fanns tidigare begränsningar vad gäller bl.a. utländska medborgares rätt att förvärva aktier i svenska aktiebolag, andelar i svenska handelsbolag eller rörelser som drivs i Sverige. Lagen upphävdes, av samma skäl som lagen om utländska förvärv av fast egendom, den 1 januari 1992.

Partnerskap och könsbyte

Partnerskap enligt lagen (1994:1117) om registrerat partnerskap får endast ingås om en av parterna är svensk medborgare med hemvist i Sverige. Könsbyte, dvs. fastställelse att en person tillhör det andra könet, får endast ske beträffande den som är svensk medborgare. Detta framgår av 3 § lagen (1972:119) om fastställande av könstillhörighet i vissa fall.

3.2.11 Några avslutande synpunkter

Det är önskvärt att lagstiftning som innebär att man gör skillnad mellan svenska medborgare och här bosatta utlänningar, begränsas till de fall där det alltså finns starka skäl för en olikartad behandling. Vid genomgången av den lagstiftning som idag gör sådan åtskillnad, framstår en del av författningarna som mindre tidsenliga.

Diskrimineringsombudsmannen (DO) har i detta sammanhang framfört att det kan ifrågasättas om det finns tillräckliga skäl att upprätthålla kravet på svenskt medborgarskap i den omfattning som sker för närvarande. DO har härvid anfört följande. Svenskt medborgarskap uppställs t.ex. som krav för ett större antal statliga tjänster. I synnerhet gäller detta rättsväsendet. Kravet på svenskt medborgarskap uppställs t.o.m. för notarietjänstgöring som för många jurister är det första praktiska arbetet efter juristexamen. Kravet på svenskt medborgarskap leder till att en del utlänningar avstår från att studera juridik innan de har blivit svenska medborgare och för många kan kravet vara avgörande för yrkesvalet.

Nämnda frågeställningar kommer att ses över och övervägas av en utredning. Regeringen har nämligen i januari 1999 beslutat om kommittédirektiv till Utredningen om medborgarskapskrav i lagstiftningen. Den särskilde utredaren har i uppdrag att

- kartlägga i vilka sammanhang det i lagar och andra författningar ställs krav på svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap,
- analysera dels de argument med vilka förekommande krav tidigare motiverats, dels vad olika krav relaterade till medborgarskap i praktiken innebär, såväl för den enskilde som inte är svensk medborgare som för samhället i stort,
- pröva relevansen av befintliga krav samt vid behov föreslå författningsändringar eller andra åtgärder,
- särskilt analysera skälen för och emot att i lagar och andra författningar i olika avseenden göra skillnad mellan å ena sidan medborgare i andra medlemsstater i EU, å andra sidan utlänningar i övrigt.

I direktiven anges att den ledande principen i arbetet skall vara att lika rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap i största möjliga utsträckning skall gälla för landets invånare. Utredningen skall vara klar senast den 1 maj 2000.

Det bör slutligen nämnas att det vid sidan av de formella kraven på svenskt medborgarskap även finns informella sådana. Det förekommer t.ex. att arbetsgivare utvidgar kraven på svenskt medborgarskap även

till andra anställningar och uppdrag. DO har haft anledning att ingripa i en del fall. Regeringen har i propositionen Ny lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet (prop. 1997/98:177) lämnat förslag till en ny lag om åtgärder mot etnisk diskriminering i arbetslivet som bl.a. skall motverka förekomsten av sådana krav.

3.3 Medborgarskapets informella betydelse

Inledning

Det framstår som naturligt att den som är född och uppvuxen i Sverige har en uppfattning om betydelsen av ett svenskt medborgarskap och att den som har förvärvat medborgarskap genom naturalisation delvis har en annan uppfattning. Det ligger också i sakens natur att de utlänningar som överväger att söka svenskt medborgarskap har en uppfattning om dess betydelse som gradvis kan komma att förändras efter naturalisationen. Uppfattningen om vad ett medborgarskap innebär stämmer inte alltid överens med dess reella betydelse. Innebörden för den enskilde varierar dessutom från person till person. Med beaktande av ömsesidigheten i integrationsprocessen finns det skäl att belysa betydelsen av ett svenskt medborgarskap ur medborgarskapsbytare-, naturaliserade medborgares och infödda medborgares perspektiv. Frågan hur infödda svenska medborgare ser på naturaliserade personers medborgarskap är också av intresse i sammanhanget. Det finns skäl att även beakta medborgarskapet ur statens perspektiv.

Kunskaperna om vad medborgarskapet faktiskt betyder för människor är mycket begränsade. Såvitt framkommit har det inte skett någon kartläggning av infödda svenskars syn på medborgarskape. Naturaliserade medborgares syn på medborgarskapet har inte heller varit föremål för någon mer omfattande undersökning. Medborgarskapsbytarens perspektiv har, om än i begränsad omfattning, belysts av Mátyás Szabó (se nedan). Det saknas kunskaper om hur ungdomar, som är uppvuxna i Sverige och har utländska föräldrar, ser på medborgarskapet.

Tidigare utredningar på medborgarskapsområdet har inte närmare berört frågan. Såsom redan påtalats finns det inte heller utrymme att genomföra en fullständig kartläggning av medborgarskapets informella betydelse inom ramen för denna utredning. Sammanfattningsvis kan konstateras att det finns ett betydande glapp i kunnande vad gäller medborgarskapets informella betydelse.

Kommittén har sammanträffat med ett 20-tal invandrar- och frivilligorganisationer. En allmän synpunkt som framfördes var att

medborgarskapet ansågs underlätta integrationen. Det ger identitet, självkänsla och solidaritet med Sverige. Ett svenskt medborgarskap utgör ett viktigt medel för att komma tillrätta med ungdomars utanförskap. Det bidrar till att de känner delaktighet och gör det lättare för dem att säga "mitt land, vår skärgård" och liknande. Det påpekades vidare att medborgarskapet har en stor symbolik i vad gäller att vara svensk. Medborgarskapet har också betydelse för känslan av att man är respekterad. Känner man sig respekterad bidrar detta till att man skaffar sig utbildning, söker arbete etc. Tidigare förutsattes att man levde och verkade i ett och samma land. Verkligheten har emellertid förändrats. Utvecklingen går mot att människor i allt större utsträckning är knutna till två länder genom t.ex. boende och arbete.

Docenten i etnologi, Mátyás Szabó och professorn Åke Daun har hållit föredrag inför kommittén om bl.a. medborgarskapets betydelse. I det följande lämnas först en redogörelse för Mátyás Szabós och därefter Åke Dauns synpunkter i ämnet.

Medborgarskapets betydelse ur medborgarskapsbytarens perspektiv

Mátyás Szabó har studerat faktorer som ligger bakom ett medborgarskapsbyte och den betydelse ett sådant har för invandrarens identitet och integration i det nya samhället (Vägen mot medborgarskap, Bokförlaget Arena, 1997).

Undersökningen behandlar i huvudsak de senaste tre årtiondena (1965-1995) och omfattar endast den utlandsfödda första invandragenerationens förhållande till medborgarskap. Vidare begränsas undersökningen främst till fyra grupper - ungrare, turkar, chilener och iranier - som invandrade till Sverige i vuxen ålder (över 18 år) under 1950- till 1980-talet. Den huvudsakliga källan till undersökningen är i olika arkiv befintliga akter i medborgarskapsärenden. Mátyás Szabó har även intervjuat medborgarsökande och andra personer.

Undersökningen visar att det är en väldigt stor händelse för den enskilde att byta medborgarskap. Det är själva bytet som upplevs som svårt och allra svårast är att avsäga sig sitt tidigare medborgarskap.

Mátyás Szabó har i sin undersökning pekat på att det finns stora skillnader mellan hur invandrare med eller utan svenskt medborgarskap uppfattar saken. Det finns en djupt rotad föreställning hos många av dem som invandrat om att det svenska medborgarskapet inom olika områden avsevärt förbättrar deras livschanser. Själva föreställningen är mycket viktig. För det första medför den en positiv värdering av det svenska medborgarskapet och verkar därigenom stimulerande på naturalisationen. Denna inställning till landets medborgarskap medför

samtidigt en självsäkerhet att föra sin talan i olika sammanhang och ger en trygghet som hjälper en att lättare bära vardagens svårigheter.

De flesta naturaliserade hade enligt Mátyás Szabó förväntat sig någonting av det svenska medborgarskapet huvudsakligen inom följande områden.

- Säkerhet i tillvaron vilket det svenska medborgarskapet garanterar alla. Detta är viktigast för flyktingar i synnerhet i oroliga tider och för människor från krisområden.
- Många medborgarskapssökande har en stark tro på att deras konkurrensläge förbättras genom medborgarskapsbyte. Detta gäller främst på arbets- och bostadsmarknaden och inom utbildningen.
- Det är en allmänt förekommande föreställning att man som svensk medborgare inte blir utsatt för diskriminering.
- Man blir mer accepterad inom samhällslivet och därmed underlättas relationerna till myndigheter och umgänget med vanligt folk.

Mátyás Szabó har i sin undersökning ställt frågan om de naturaliserade medborgarnas förväntningar har infriats och därvid besvarat frågan enligt följande. "På det hela taget kan man anta, även om det inte finns något mätbart, att det förhåller sig så. Ett starkt stöd för detta antagande är främst det att inom denna undersökning ytterst få personer har ångrat sitt medborgarskapsbyte men många har beklagat att de inte har blivit svensk medborgare tidigare."

Mátyás Szabó har vidare konstaterat att medborgarskapet består av ett komplex av faktorer. Det är därför inte lätt att reda ut vad som påverkar människorna vid medborgarskapsbyte. Motiven att söka svenskt medborgarskap växlar avsevärt mellan olika grupper. De flesta motiven ger stöd för att medborgarskapet är integrationsbefrämjande. Naturalisationen får därmed viktiga konsekvenser för både samhället och den sökande.

Det vanligaste hindret för medborgarskapsbyte, enligt Mátyás Szabó, har sin förankring i att vissa personer sätter likhetstecken mellan medborgarskap och nationalitet. Därför berör beslutet i medborgarskapsfrågor ofta vederbörande starkt känslomässigt, i synnerhet som huvudregeln enligt svensk rätt är att man vid naturalisation måste avsäga sig det tidigare medborgarskapet. Identiteten är den allra viktigaste faktorn av alla samspelande faktorer i samband med medborgarskapsbytet.

Exempel på andra omständigheter som ofta har betydelse för ett medborgarskapsbyte redovisas i det följande. Av framställningen framgår i viss mån vilken betydelse medborgarskapsbytaren tillmäter ett svenskt medborgarskap.

- *Behovet av tillhörighet.* Kvinnor är mer pådrivande för ett medborgarskapsbyte än män. När det gäller olika åldersgrupper finns däremot inte något tydligt mönster.
- *Utlänningens framtidsplaner,* nämligen om han har för avsikt att stanna kvar i Sverige eller att återvända till sitt hemland. Avsikten att stanna leder till att den enskilde intar en mer positiv attityd till ett medborgarskapsbyte.
- *Kontakterna med hemlandet.* Invandrare som har stadiga kontakter med sitt hemland är mindre benägna att byta medborgarskap jämfört med de som har etablerat sociala nätverk bland svenskar.
- *Omtanken om barnens framtid.* Skolgången utgör t.ex. en viktig drivkraft för en del familjer att söka svenskt medborgarskap.
- *Rätten att rösta i riksdagsval* är en viktig faktor i enskilda fall. För flertalet invandrare som söker medborgarskap är rätten att rösta dock inte av avgörande betydelse. Det förefaller i stället som om ambitionen att rösta förstärks först efter naturalisationen och ökar kontinuerligt med vistelsens längd.
- *De ökade möjligheterna att resa med svenskt pass* är den främsta motivationen för många invandrare att byta medborgarskap.
- *Vistelsens längd* är inte helt avgörande men viktig för framväxten av lojalitet och för känslan av tillhörighet.
- *Skyldigheten att fullgöra allmän värnplikt* kan hos en del ungdomar vara en pådrivande faktor för medborgarskapsbyte.
- *Behovet av skydd och trygghet* kan i enskilda fall vara drivfjäder för medborgarskapsbyte.

I undersökningen anges sammanfattningsvis fyra faktorer som är av särskild betydelse i sammanhanget, nämligen vilka bevekelsegrunder utlänningarna haft för att komma till Sverige, hur de har mottagits när de kom till Sverige, framtidsplanerna och slutligen integrationsgraden.

Mátyás Szabó har pekat på att människorna i de naturaliserade medborgarnas omgivning inte känner till medborgarskapsbytet. Bytet får därför inte någon omedelbar effekt såvitt gäller samhällets acceptans av de nya medborgarna. Han har beskrivit effekterna av medborgarskapsbytet enligt följande. De nya medborgarna får bättre chanser på arbetsmarknaden. Aktiviteten i föreningslivet ökar. Den enskilde känner större säkerhet och trygghet i sin tillvaro med ett svenskt medborgarskap än utan. Redan de mentala förväntningarna och föreställningen om ökad trygghet och säkerhet påverkar den enskildes uppträdande, vilket i sin tur leder till att han lättare accepteras av sin omgivning. Hans konkurrensläge kommer härigenom att förbättras ytterligare.

Mátyás Szabó har vidare framhållit medborgarskapets betydelse för barn med utländsk bakgrund. Medborgarskapet har betydelse för barnens egna planerande och tänkande. Det bidrar till att barnen känner sig som sina kamrater. Avslutningsvis har Mátyás Szabó anförts att medborgarskapet enligt hans uppfattning är ett mycket effektivt medel vid integrationen.

Betydelsen av ett svenskt medborgarskap ur naturaliserade respektive infödda medborgares perspektiv

Åke Daun, som är professor i etnologi vid Stockholms universitet, har i sin bok *Svensk mentalitet* (3:e upplagan, Rabén & Prisma, 1998) bl.a. ställt frågan: vem är svensk? Enligt Åke Daun har infödda svenskar en snäv föreställning om vem som är svensk. Den folkliga innebörden är oberoende av om personen i fråga är svensk medborgare och avviker således från den formella innebörden. Den folkliga betydelsen förutsätter underförstått blodsband. Med svensk menas härvid en person som är född av svenska föräldrar och som inte utseendemässigt avviker nämnvärt från vad man förväntar sig. Vidare krävs svenska för- och efternamn eller sådana utländska namn som har vunnit insteg i språket. Det anses självklart att vederbörande talar svenska utan brytning. Av det sagda följer att en naturaliserad medborgare inte uppfattas som svensk av infödda svenskar enbart på grund av sitt svenska medborgarskap.

Åke Daun har i nämnda bok även framhållit att många som invandrat till Sverige i vuxen ålder, och som bott länge i Sverige och dessutom är svenska medborgare, faktiskt inte heller själva ser sig som "svenskar". För många är fortfarande identiteten som t.ex. dansk, kurd eller armenier den grundläggande nationella identiteten. Härutöver finns det stor variationsbredd. Somliga är beredda att kalla sig svenskar, men huvudsakligen till följd av medborgarskapet. Andra tillägger gärna "jag är också svensk", "jag är både och" eller "jag är internationell". En paradox i sammanhanget som Åke Daun pekar på, är att trots denna ofrånkomliga bundenhet till ursprunget önskar få invandrade svenskar jämt och ständigt bli påmind om sin personliga bakgrund.

Åke Daun har beskrivit den nationella identiteten såsom en upplevelse av samhörighet. För att en person skall känna samhörighet måste två förutsättningar vara uppfyllda. Dels krävs det att han kan tala samma språk som övrig befolkning i landet, dels att han har kunskaper om det nya landet och är förtrogen med vad som pågår i landet. Han

kan uppleva samhörighet med det nya landet trots att han behåller sin ursprungliga identitet.

Några avslutande synpunkter

Kunskaperna om medborgarskapets informella betydelse är mycket begränsade. Det bör framhållas att Mátyás Szabós undersökning endast omfattar invandrare från fyra länder. Vidare omfattar undersökningen endast de som invandrat fram till 1980-talet. Det återstår att ta reda på om resultatet är överförbart till invandrare som kommit från andra länder än de undersökta och under senare år.

Någon mer omfattande undersökning om naturaliserade och infödda svenska medborgares syn på medborgarskapet saknas. Åke Dauns synpunkter i ämnet belyser endast några aspekter i sammanhanget.

Kommittén anser att det är av intresse att kunskaperna om vad ett svenskt medborgarskap betyder för olika grupper i samhället vidgas. Det skulle t.ex. vara värdefullt att öka kunskaperna om unga människors syn på medborgarskapet.

4 Dubbelt medborgarskap – en genomgång av svenska och utländska förhållanden

4.1 Inledning

Den svenska medborgarskapslagstiftningen bygger sedan lång tid tillbaka på vissa grundläggande principer. En av dessa är att dubbelt medborgarskap som regel bör undvikas. Denna princip har dock inte kunnat upprätthållas på det sätt som ursprungligen var tänkt, tvärtom finns det i dag i Sverige ett relativt stort antal människor som innehar dubbla medborgarskap. Antalet ökar dessutom hela tiden. Att principen delvis har luckrats upp beror bl.a. på att allt fler personer genom den ökade flyktinginvandringen har kommit att omfattas av den praxis som innebär att Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden vid naturalisation inte kräver befrielse från det utländska medborgarskapet. En annan viktig förklaring till det ökande antalet dubbla medborgarskap är att det blivit vanligare att barn – som en följd av att de föds av gifta föräldrar med olika medborgarskap – förvärvar dubbelt medborgarskap vid födelsen.

En följd av den rådande grundprincipen är att flera av bestämmelserna i MedbL har till syfte just att begränsa uppkomsten av dubbla medborgarskap. Enligt 6 § fjärde stycket MedbL gäller t.ex. att det som villkor för naturalisation får föreskrivas att sökanden inom viss tid styrker att han eller hon genom naturalisationen kommer att förlora sitt tidigare medborgarskap. Ett annat viktigt uttryck för den rådande grundprincipen återfinns i 7 § MedbL enligt vilket lagrum svenskt medborgarskap förloras av bl.a. den som förvärvar utländskt medborgarskap efter ansökan eller uttryckligt samtycke.

Kommittén har genom tilläggsdirektiv den 17 juni 1998 getts i uppdrag att förutsättningslöst utreda frågan om dubbelt medborgarskap. Kommittén skall analysera konsekvenserna av dubbelt medborgarskap, såväl ur statens som den enskildes synvinkel, vid invandring respektive utvandring. Analysen skall särskilt beröra problematiken kring rösträtt och valbarhet i flera länder samt säkerhetsfrågor, frågor om fullgörande av totalförsvarsplikt och om konsulärt bistånd. Kommittén skall vidare analysera och överväga konsekvenserna av ett generellt frångående av den nu gällande principen om att undvika dubbelt medborgarskap och föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som kan bli följden

av dessa överväganden. Slutligen skall kommittén också göra en bedömning av förslagets ekonomiska konsekvenser för såväl staten som kommunsektorn.

I detta avsnitt sker en belysning av ett antal olika frågeställningar som är av betydelse för överväganden kring huruvida dubbelt medborgarskap bör tillåtas eller ej.

4.2 Situationer i vilka dubbelt medborgarskap uppkommer enligt den nuvarande ordningen

Trots att den svenska medborgarskapslagstiftningens ambition är att undvika dubbla medborgarskap finns det i dag, som redan berörts, ett betydande antal människor i Sverige som innehar dubbla medborgarskap. Orsaken till det är inte bara skillnader i olika länders nationella regler om hur ett medborgarskap förvärfvas. Det förhåller sig även på det viset att svensk lagstiftning och praxis trots den huvudsakliga inriktningen godtar uppkomst respektive innehav av dubbelt medborgarskap i vissa situationer. I det följande görs en genomgång av vilka dessa situationer är.

4.2.1 Vid födelsen

- a) Ett barn med svensk far och utländsk mor – vilka är gifta med varandra – får vid födelsen dubbelt medborgarskap under förutsättning att rättsordningen i kvinnans hemland ger barnet rätt till moderns medborgarskap. Motsvarande gäller vid äktenskap mellan utländsk man och svensk kvinna för det fall lagstiftningen i mannens hemland föreskriver att barnet i en sådan situation förvärfvar medborgarskap efter fadern.
- b) Ett barn med svensk mor och utländsk far – vilka inte är gifta med varandra – får vid födelsen dubbelt medborgarskap om lagstiftningen i faderns hemland ger ett sådant barn rätt till faderns medborgarskap.
- c) Ett barn som vid födelsen erhåller moderns eller faderns svenska medborgarskap i enlighet med MedbL:s bestämmelser får dubbelt medborgarskap om barnet föds i ett land som tillämpar territorialprincipen.

4.2.2 Genom adoption

Ett barn som inte fyllt tolv år och som adopteras av svensk medborgare blir vid adoptionen svensk medborgare om adoptionen uppfyller vissa i 1 a § MedbL angivna förutsättningar. Vid förvärv av svenskt medborgarskap genom adoption uppställs inte något krav på förlust av det tidigare medborgarskapet. Dubbelt medborgarskap uppstår således för det fall inte rättsordningen i adoptivbarnets hemland föreskriver förlust av det landets medborgarskap vid adoption.

4.2.3 Genom legitimation

2 § MedbL reglerar vad som gäller i fråga om förvärv av svenskt medborgarskap genom s.k. legitimation. Enligt bestämmelsen gäller att om en svensk man ingår äktenskap med en utländsk kvinna, så blir före äktenskapet fött barn till makarna svensk medborgare under förutsättning att barnet är ogift och inte fyllt arton år. I en sådan situation kan således dubbelt medborgarskap uppstå om barnet före legitimationsförvärvet erhållit utländskt medborgarskap efter modern.

4.2.4 Genom anmälan

- a) I enlighet med 2 a § MedbL kan ett barn – innan det fyllt arton år – under vissa förutsättningar förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan och vid ett sådant förvärv uppställs inte något krav på förlust av det tidigare medborgarskapet. Förutsättningarna för förvärv enligt denna paragraf är att fadern sedan tiden för barnets födelse varit svensk medborgare och att han i enlighet med föräldrabalkens regler har vårdnaden om barnet ensamt eller gemensamt med barnets mor. Har barnet fyllt femton år krävs att barnet samtycker.
- b) I 3 § MedbL regleras vad som gäller i fråga om förvärv av svenskt medborgarskap genom långvarig hemvist i Sverige (*s.k. *increscens**). En utlänning som uppfyller de i paragrafen angivna förutsättningarna i fråga om hemvist kan erhålla svenskt medborgarskap genom att innan han eller hon fyllt tjugotre år anmäla sin önskan om det. För de personer som gör anmälan då de är mellan tjugoeett och tjugotre år finns det inte något krav på förlust av det tidigare medborgarskapet.

4.2.5 Genom naturalisation

Enligt 6 § fjärde stycket MedbL får som villkor för naturalisation föreskrivas att sökanden inom viss tid, normalt två år, skall visa att han eller hon medgetts befrielse från sitt andra medborgarskap (s.k. villkorlig naturalisation). Syftet med bestämmelsen är att undvika dubbla medborgarskap.

I de fall då sökanden erhållit befrielse från sitt tidigare medborgarskap – liksom när det utländska medborgarskapet till följd av den utländska statens medborgarskapslagstiftning förloras automatiskt på grund av det svenska beslutet om naturalisation – uppkommer det vid naturalisation inte dubbla medborgarskap. De beslutande myndigheterna har emellertid rätt att avstå från villkoret och när så sker uppkommer dubbelt medborgarskap i samband med förvärvet av det svenska medborgarskapet. För en redovisning av de situationer i vilka villkorsbefrielse enligt rådande praxis kan aktualiseras hänvisas till avsnitt 2.9.5.

4.2.6 Genom förvärv av utländskt medborgarskap

I 7 § MedbL regleras vad som gäller i fråga om automatisk förlust av svenskt medborgarskap vid förvärv av utländskt medborgarskap. Sammanfattningsvis innebär bestämmelserna att en myndig person som frivilligt förvärvat ett utländskt medborgarskap därmed också förlorar sitt svenska medborgarskap.

Om en svensk medborgare däremot i enlighet med lagstiftningen i ett annat land erhåller det landets medborgarskap med automatik, t.ex. i samband med giftermål, så påverkas inte det svenska medborgarskapet. Det bör dock framhållas att lagstiftning av det angivna slaget i dag är mycket ovanlig.

För att ett barn skall förlora sitt svenska medborgarskap i samband med förvärv av utländskt medborgarskap till följd av förälders frivilliga förvärv av sådant gäller följande. Förlust inträder alltid om båda föräldrarna förvärvat utländskt medborgarskap och de dessutom har vårdnaden om barnet. Är det endast den ene föräldern som förvärvat utländskt medborgarskap förlorar barnet sitt svenska medborgarskap om föräldern i fråga antingen ensam har vårdnaden om barnet eller har vårdnaden tillsammans med den andre föräldern och denne inte är svensk medborgare. I övriga fall behåller barnet sitt svenska medborgarskap vilket således leder till innehav av dubbla medborgarskap.

4.2.7 Efter medgivande att få behålla det svenska medborgarskapet

I enlighet med 8 § MedbL inträder normalt förlust av svenskt medborgarskap vid tjugotvå års ålder för svensk medborgare som är

- född utomlands,
- aldrig har haft hemvist i Sverige, och
- inte heller uppehållit sig här under förhållanden som tyder på samhörighet med Sverige.

Förlust av det svenska medborgarskapet kan i dessa fall undvikas genom att Statens invandrarverk på ansökan, som getts in innan sökanden fyllt tjugotvå år, medger att medborgarskapet behålls. För det fall en sådan ansökan beviljas – och sökanden vid tidpunkten för ansökan innehar även utländskt medborgarskap – fortgår således innehavet av dubbla medborgarskap.

4.2.8 Sammanfattning

Den gjorda genomgången visar att gällande lagstiftning och praxis i förhållandevis många situationer tillåter undantag från huvudregeln om att dubbelt medborgarskap bör undvikas. Undantagen innefattar sammantagna situationer då det dubbla medborgarskapet uppkommit

- vid födelsen,
- genom adoption, legitimation, anmälan eller naturalisation,
- genom förvärv av utländskt medborgarskap, eller
- efter medgivande att få behålla det svenska medborgarskapet.

4.3 Konsekvenser av dubbelt medborgarskap

I avsnitt 3.2 har lämnats en redogörelse för medborgarskapets rättsliga betydelse. Av redogörelsen framgår att utlänningar med hemvist i Sverige i stor utsträckning kommit att jämföras med svenska medborgare, men att vissa rättigheter och förmåner – t.ex. rösträtt vid val till riksdagen – fortfarande är exklusivt knutna till det svenska medborgarskapet.

Innehav av dubbelt medborgarskap kan i sin tur medföra vissa särskilda konsekvenser av i huvudsak rättslig art. De områden som framför allt berörs – och som framhålls i tilläggsdirektiven – är rösträtt

och valbarhet i flera länder, möjligheterna att ge konsulärt bistånd, skyldigheten att fullgöra totalförsvarsplikt samt säkerhetsfrågor. I det följande görs en genomgång av de olika aspekter som dubbelt medborgarskap aktualiserar inom de nämnda områdena.

4.3.1 Rösträtten och valbarheten

Rösträtt vid val till den svenska riksdagen tillkommer endast svenska medborgare. Den svenska regleringen i detta avseende motsvarar vad som gäller i de flesta andra stater, med andra ord knyts rösträtten vid val till ett lands parlament normalt till innehav av landets medborgarskap. Detta innebär att rösträtt vid mer än ett lands parlamentsval är en av de konsekvenser som kan följa av dubbelt medborgarskap. Så är dock inte alltid fallet eftersom vissa länder för rösträtt kräver att man är eller har varit bosatt i landet.

Den dubbla rösträtten är det kanske vanligast förekommande argumentet mot dubbelt medborgarskap. Särskilt brukar därvid framhållas att dubbel rösträtt strider mot den demokratiska grundprincipen "en individ, en röst". Ursprungligen avsåg denna princip ett och samma val, men den har med tiden kommit att användas som argument även mot rösträtt i mer än en stat.

Å andra sidan kan konstateras att en ökad acceptans av dubbla medborgarskap skulle leda till att ett större antal människor ansöker om svenskt medborgarskap eftersom de ju då slipper avstå från sitt ursprungliga medborgarskap. Detta skulle på grund av att rösträtten vid val till riksdagen är knuten till medborgarskapet i sin tur innebära att ett större antal invandrare får möjlighet att delta i den svenska demokratiska beslutsprocessen på riksnivå.

Med hänsyn till den komplexitet som således innefattas i sambandet mellan dubbelt medborgarskap och rösträttsfrågor, finns det anledning att i detta avsnitt även något belysa vad som i tidigare lagstiftningssammanhang anförts om rösträtt för invandrare och för utlandssvenskar. Inledningsvis lämnas dock en kort redogörelse för gällande regler om rösträtt.

4.3.1.1 Gällande bestämmelser om rösträtt

Bestämmelserna om rösträtt vid val till riksdagen finns i regeringsformen (RF). I 3 kap. 2 § RF föreskrivs att sådan rösträtt tillkommer svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt

i riket. Den som inte har uppnått arton års ålder senast på valdagen saknar rösträtt.

Svenskt medborgarskap och arton års ålder är således inte tillräckliga förutsättningar för rösträtt utan till det kommer att man skall vara eller någon gång ha varit bosatt i Sverige. Just bestämmelsen om bosättning har för övrigt varit föremål för ändringar vid några tillfällen under de senaste decennierna. Rätten för svenska medborgare som inte är bosatta här i landet att över huvud taget rösta vid val till riksdagen infördes år 1967 och omfattade då utlandssvenskar som någon gång under senaste fem åren varit folkbokförda här. År 1976 vidgades rösträtten till att omfatta dem som varit folkbokförda här någon gång under de senaste sju åren. Året därpå infördes de nuvarande reglerna som alltså innebär att det saknar betydelse när bosättningen här – och därmed folkbokföringen – har ägt rum.

De fram till år 1977 gällande tidsgränserna i fråga om folkbokföring vid val till riksdagen hade sin grund i ett synsätt enligt vilket det var sådana utlandssvenskar som kunde väntas återvända hem till Sverige inom en relativt nära framtid – och som därmed på ett mera påtagligt sätt berördes av de beslut som den svenska riksdagen fattade – som hade ett berättigat intresse av att få delta i svenska riksdagsval.

Förslaget om att avskaffa tidsgränsen lades fram i propositionen 1976/77:75 om ändring i vallagen (1972:620) avseende utlandssvenskarnas rösträtt. Konstitutionsutskottet behandlade förslaget i betänkandet 1976/77:31 och anförde därvid bl.a. följande (s. 3):

”I den nu framlagda propositionen föreslås att tidsgränsen avskaffas. Departementschefen framhåller bl.a. att i en tid som i hög grad präglas av internationellt samarbete och ökad rörlighet över gränserna framstår det som självklart att svenska medborgare som i skilda sammanhang verkar utomlands och som i stor utsträckning tillvaratar svenska intressen skall tillerkännas samma rätt som övriga svenska medborgare att rösta i riksdagsval i Sverige. Ytterst rör det sig om en medborgerlig rättighet av grundläggande demokratisk betydelse.

Utskottet ansluter sig till dessa uttalanden och tillstyrker propositionens förslag att den nuvarande tidsgränsen slopas.”

Rösträtt vid val till kommun- respektive landstingsfullmäktige regleras i kommunallagen (1991:900). I 4 kap. 2 § kommunallagen föreskrivs att rösträtt vid val av ledamöter och ersättare i kommunfullmäktige tillkommer den som är folkbokförd i kommunen, senast på valdagen fyller 18 år och

1. är medborgare i Sverige eller i någon annan av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare),

2. är medborgare i Island eller Norge, eller
3. för det fall de är andra utlänningar, har varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före valdagen.

Rösträtt vid val till landstingsfullmäktige tillkommer i enlighet med 4 kap. 3 § kommunallagen den som är röstberättigad vid val till kommunfullmäktige i en kommun inom landstinget.

Rösträtt vid folkomröstningar tillkommer i enlighet med folkomröstningslagen (1979:369) den som är röstberättigad vid riksdagsval. Genom lagen (1980:7) om folkomröstning i kärnkraftsfrågan tillerkändes dock utländska medborgare bosatta i Sverige rösträtt i 1980 års folkomröstning under samma förutsättningar som i de kommunala valen.

Av den gjorda redovisningen framgår indirekt att Sverige – i likhet med många andra länder – saknar en rösträttslagstiftning som är inriktad särskilt på personer med dubbelt medborgarskap.

4.3.1.2 1983 års rösträttskommitté

1983 års rösträttskommitté hade till huvuduppgift att överväga om rösträtten för invandrare som inte är svenska medborgare kunde utvidgas till att gälla också vid riksdagsvalen. I kommitténs uppdrag ingick vidare att undersöka de eventuella problem som är förbundna med att invandrare som inte är svenska medborgare skulle få rösta både i riksdagsval i Sverige och i val till hemlandets parlament (*dvs. samma problematik som uppstår vid dubbelt medborgarskap*). Kommittén skulle överväga om det fanns skäl att motverka sådan dubbelröstning.

En annan viktig uppgift för kommittén var att se över bestämmelserna om utlandssvenskarnas rösträtt. Vid tidpunkten för kommittédirektiven (dir. 1983:06) gällde – liksom i dag – att det var tillräckligt att man någon gång varit folkbokförd i Sverige. Inriktningen på denna del av uppdraget formulerades i direktiven enligt följande.

”En utgångspunkt för övervägandena bör vara att rösträtt vid riksdagsvalen bör tillkomma bara sådana utlandssvenskar som har någon väsentlig anknytning till Sverige utöver medborgarskapet. Enligt min mening är det inte tillräckligt att en svensk medborgare någon gång under sin levnad har varit kyrkobokförd här i landet. Det är inte rimligt att svenska medborgare som lämnar Sverige för att definitivt bosätta sig i ett annat land skall ha kvar sin rösträtt vid svenska val. Däremot bör svenskar som vistas utomlands under en begränsad tid, t.ex. för studier eller för anställning hos svenska företag i utlandet eller hos internationella organisationer, inte för den skull förlora sin rösträtt.”

Kommitténs överväganden redovisades i betänkandet Röst rätt och medborgarskap (1984:11). I detta anförde kommittén bl.a. att det i praktiken är svårt att rösta i mer än en stat och att frågan om dubbel rösträtt därför är en fråga av mer teoretisk än praktisk natur. Svårigheterna med att utnyttja dubbel rösträtt angavs kunna bestå i att röst rätten i vissa länder måste fullgöras i landet och att röstandet därmed kan förutsätta långa resor och stora kostnader. I andra fall kan det vara så att det krävs att medborgarna är bosatta i landet för att de skall få utöva sin rösträtt. Kommittén konstaterade också att valdeltagandet i ursprungs länderna är lågt även när det är möjligt att rösta i Sverige. Som trolig förklaring härtill angavs att de röstberättigade i många fall upphört att följa politiken i sitt gamla hemland på ett sådant sätt att man anser sig kunna rösta vid valen. Med understrykande återigen av att frågan om dubbel rösträtt i huvudsak är av teoretisk art, fastslog kommittén att man inte kommer i från det faktum att möjligheten att rösta dubbelt i debatten framställs som felaktig och orättvis; demokratins princip ”en person en röst” gäller visserligen ett och samma val, men den åberopas också mot rösträtt i två stater.

1983 års rösträttskommitté diskuterade i betänkandet också vissa metoder för hur man skulle kunna undvika rösträtt i mer än ett land. En av de skisserade lösningarna var att låta invandrare välja mellan att rösta i sina ursprungs länder eller i Sverige. Rent praktiskt skulle det kunna gå till så att valmyndigheterna sände ut ett kort till dem som var berättigade att utöva dubbel rösträtt och att de fick infinna sig inför någon valnämnd och där skriva under en försäkran om att endast rösta i Sverige. Kommittén ville emellertid av flera skäl inte förorda en sådan metod. Den skulle medföra en begränsning av de rättigheter som är knutna till ursprungs landets medborgarskap och det vore enligt kommittén knappast lämpligt eller möjligt för Sverige att göra en sådan begränsning. En sådan förklaring kunde för övrigt inte heller vara bindande. Metoden skulle också – avslutade kommittén – vara omständlig och innebära betydande besvär för de röstberättigade och myndigheterna.

Enligt 1983 års rösträttskommittés bedömning torde det – liksom det varit omöjligt att förhindra dubbelt medborgarskap – vara omöjligt att för Sveriges del helt undvika den dubbla röst rätten. Önskade man upprätthålla principen att en person endast skall kunna rösta i ett land fanns det enligt kommittén knappast någon annan väg att gå än genom internationella överenskommelser. Men samtidigt skulle man då få acceptera att personer under en övergångsperiod hade rösträtt i två länder och kanske också kunde utöva den under vissa förhållanden. I

praktiken torde det enligt kommittén dock inte röra sig om något större problem.

I kommitténs betänkande föreslog majoriteten att nordiska medborgare skulle ges rösträtt i svenska riksdagsval under samma förutsättningar som gällde i de kommunala valen, dvs. att de varit folkbokförda i landet den 1 november de tre åren närmast före valåret. De skäl som låg till grund för att nordiska medborgare borde få rösträtt ansågs visserligen gälla för alla invandrargrupper, men det fanns – uttalade kommittén – anledning att gå varsamt fram och genomföra reformen i etapper. Kommitténs förslag mötte emellertid stark kritik vid remissbehandlingen och det bedömdes inte heller komma att få tillräckligt brett parlamentariskt stöd i riksdagen. Förslaget fördes därför inte vidare.

Kommitténs majoritet ansåg också att personer skall rösta i det land där de bor – oavsett i vilket land de är medborgare. På så sätt skulle dubbel rösträtt undvikas och även svenska medborgare som är fast bosatta utomlands skulle få rösträtt i boendelandets parlament. Regeringen borde därför enligt kommittén internationellt verka för att alla som är fast bosatta i ett land får rösträtt till detta lands parlament efter en viss tid.

Såvitt avser utlandssvenskarnas rösträtt föreslog kommitténs majoritet att svenska medborgare som varit folkbokförda i Sverige någon gång under de senast förflutna tio kalenderåren före ett riksdagsval skulle ha rösträtt i valet. Inte heller detta förslag resulterade i någon ändrad lagstiftning.

Det ingick i kommitténs uppdrag även att överväga om det fanns behov av att införa någon spärregel för att förhindra att en person som sitter i den svenska riksdagen samtidigt är ledamot av parlamentet i ett annat land. Kommittén anförde att det är svårt att föreställa sig att något parti skulle nominera en person som växlar mellan två parlament och att det är lika svårt att tänka sig att någon skulle kunna tjänstgöra i två parlament samtidigt. I praktiken torde detta vara en omöjlig situation och det hade inte heller förekommit i praktiken. Mot den angivna bakgrunden ansåg kommittén inte att det fanns något behov av att införa en särskild regel för att förhindra uppkomsten av en sådan situation.

4.3.1.3 1985 års medborgarskapskommitté

1985 års medborgarskapskommitté hade i uppdrag att utreda i vilken mån man skulle kunna öka möjligheterna för medborgare i andra stater att samtidigt vara medborgare i Sverige. I kommitténs uppdrag ingick vidare att undersöka frågan om utökad rätt för svenska medborgare att behålla sitt medborgarskap vid förvärv av utländskt medborgarskap. Om kommittén fann övertygande skäl föreligga för att tillåta dubbla medborgarskap i större omfattning än hittills, skulle den föreslå åtgärder för att möjliggöra en sådan utveckling.

I kommittédirektiven (dir. 1985:11) anförde föredragande statsrådet i fråga om den dubbla rösträtten bl.a. följande.

”Det har också i olika sammanhang gjorts gällande att det inte är önskvärt att en person kan rösta i två olika stater samtidigt. Olika undersökningar (exempelvis vid i Sverige anordnad röstning för här bosatta röstberättigade finska medborgare i finska riksdagsval) har emellertid visat att intresset för att delta i riksdagsval i ett land där man inte är bosatt är mycket lågt. Dubbla medborgarskap skulle därför enligt min uppfattning förmodligen inte vålla några reella problem även om man anser att dubbel rösträtt bör förhindras.”

1985 års medborgarskapskommitté redovisade sina överväganden i betänkandet *Dubbelt medborgarskap* (DsA 1986:6). Kommittén konstaterade – i likhet med 1983 års rösträttskommitté – att det kunde vara svårt att utöva rösträtten i hemlandet. Skälen härför var att det i vissa länder krävdes att medborgaren var bosatt i landet för att få utöva sin rösträtt. Andra länder fordrade att rösträtten fullgjordes i landet, varför resor och kostnader var en förutsättning för valdeltagande.

Kommittén framhöll att frågan om dubbel rösträtt var principiellt viktig, något som inte påverkades av att det enligt kommitténs bedömning torde vara ytterst få personer med dubbla medborgarskap som utnyttjade sin rätt att rösta i mer än ett land. Kommittén förklarade sig för egen del vara helt enig om att möjligheten att rösta i två länder var en icke önskvärd konsekvens av det dubbla medborgarskapet.

Kommittén övergick därefter till att diskutera olika metoder att förhindra dubbelröstning. Inledningsvis övervägdes möjligheten att ingå konventioner eller träffa bilaterala avtal med andra länder. Sådana avtal skulle innebära att en person med dubbelt medborgarskap endast fick utnyttja sina medborgerliga rättigheter, däribland rösträtten och valbarheten, i ett av medborgarskapsländerna. Enligt kommittén torde det vara på detta vis som Sverige kunde finna en väg ur dilemmat med den dubbla rösträtten. Samtidigt framhölls att en sådan lösning skulle komma att bli tidskrävande. Den skulle inte heller alltid vara en möjlig

utväg eftersom det finns många länder för vilka en sådan lösning inte skulle te sig önskvärd. Med beaktande av det sagda ansåg kommittén att någon annan metod att förhindra dubbelröstning borde övervägas.

En sådan metod kunde enligt kommittén eventuellt vara att låta den som söker svenskt medborgarskap, och önskar behålla sitt tidigare, avge en försäkran om att efter förvärvet av svenskt medborgarskap inte utöva sin rösträtt i det andra medborgarskapslandet. En sådan försäkran skulle – framhöll kommittén – naturligtvis vara begränsad till den tid då personen i fråga är fast bosatt i Sverige.

Enligt kommittén kunde emellertid flera invändningar göras mot en sådan ordning. Fanns det inte någon påföljd bestämd för överträdelse av försäkran, saknade den i praktiken bindande verkan. Det torde också vara svårt att kontrollera att en försäkran efterlevdes, något som under alla förhållanden krävde medverkan från det andra berörda landet.

Kommittén konstaterade vidare att rösträtten i flertalet länder tillhör grundstenarna i de till medborgarskapet knutna rättigheterna och att den inte kan sägas vara föremål för individens dispositionsrätt på sådant sätt att han eller hon kan avsäga sig den. Att vid sådant förhållande avkräva ett annat lands medborgare en försäkran om att avstå från att rösta i landet torde enligt kommittén inte vara förenligt med folkrättsliga grundregler som non-interventionsprincipen och suveränitetsprincipen. Med andra ord skulle ett sådant förfarande kunna uppfattas som en inblandning i det andra landets inre angelägenheter och som en kränkning av principen att varje land är allenarådande inom sitt territorium. Kommittén ville därför inte heller förorda en sådan lösning.

Kommittén berörde även möjligheten till valbarhet till två länders parlament. Enligt kommittén fick denna möjlighet förmodas vara av mer teoretisk art eftersom praktiska krav på bosättning och utövandet av uppdraget borde lägga hinder i vägen för en sådan oönskad konsekvens av dubbelt medborgarskap. Det var – framhöll kommittén – inte ens troligt att den som är bosatt i ett land och parlamentsledamot där skulle nomineras till detta även i ett annat land där han eller hon också är medborgare.

4.3.1.4 Regeringens proposition 1990/91:195 om aktiv flykting- och immigrationspolitik m.m.

Rubricerade proposition överlämnades av regeringen till riksdagen i maj 1991. Propositionen återkallades visserligen efter regeringsskiftet samma år, men det är – med hänsyn till de klara ställningstaganden som i propositionen görs i fråga om dubbla medborgarskap och dubbel rösträtt – likväl av intresse att redovisa delar av innehållet här.

Regeringens avsikt med de överväganden och förslag som lämnades i propositionen var att föreslå riktlinjer för flykting- och immigrationspolitiken samt att redovisa regeringens syn i några invandrarpolitiska principfrågor. Övervägandena i nu aktuell del byggde bl.a. på det material som redovisades i betänkandet *Dubbelt medborgarskap* (DsA 1986:6).

Såvitt avser den dubbla rösträtten konstaterades att det inte var klarlagt i vilken utsträckning rösträtten i hemlandet utnyttjades, men att så mycket var känt att i Sverige bosatta finska medborgares deltagande i hemlandets parlamentsval uppgick till 15 procent. Det kunde enligt regeringen på goda grunder antas att motsvarande tal för andra invandrargrupper var lägre, oftast väsentligt lägre. Frågan kunde därför sägas vara av mer principiell än praktisk art. Av bl.a. detta skäl ansågs det knappast vara försvarbart att lösa problemet genom bilaterala avtal om hur dubbelröstning skall förhindras. Sådana avtal skulle kräva omfattande och tidsödande internationellt förhandlingsarbete. Regeringen avvisade även den i tidigare sammanhang diskuterade metoden med försäkran från den enskilde. En sådan lösning ansågs praktiskt ogenomförbar och dessutom sannolikt stridande mot folkrättsliga regler. Mot den angivna bakgrunden borde – framhöll departementschefen – möjligheten till dubbelröstning kunna accepteras som en konsekvens av dubbla medborgarskap.

Vad gäller möjligheten till valbarhet till två länders parlament förklarade sig departementschefen dela 1985 års medborgarskapskommittés uppfattning att frågan måste vara av mer teoretisk art. Praktiska krav på bosättning och utövande av uppdraget ansågs lägga hinder i vägen för en sådan öönskad konsekvens av dubbelt medborgarskap.

Regeringen sammanfattade sitt förslag i nu aktuella delar enligt följande (s. 4 i prop.):

”Möjligheterna för invandrare att delta i den politiska beslutsprocessen bör förbättras. Under förutsättning av att nuvarande samband mellan rösträtt i riksdagsval och medborgarskap bibehålls, är det rimligt att i ökad utsträckning acceptera dubbla medborgarskap. Den traditionella principen i svensk lagstiftning mot flerfaldiga medborgarskap bör inte upprätthållas. En parlamentarisk kommitté bör tillsättas. En nordisk samordning bör ske. Sverige bör internationellt verka för att synen på dubbla medborgarskap förändras och för en förändring av gällande Europarådskonvention i enlighet härmed.”

För tydlighetens skull upprepas här vad som inledningsvis sades, nämligen att den nu redovisade propositionen återkallades efter regeringsskiftet år 1991.

4.3.2 Möjligheterna att ge konsulärt bistånd

Ur folkrättslig synpunkt är medborgarskapet av grundläggande betydelse eftersom det utgör en förutsättning för en stats befogenhet att inom andra staters territorium och i förhållande till andra stater ge en person diplomatiskt skydd och stöd i andra former. Denna rätt för främmande makter att ingripa på diplomatisk väg för att tillvarata sina medborgares intressen i vistelsestaten godtas av i stort sett alla stater, en annan sak är att enighet inte alltid råder om rättighetens närmare innebörd.

I den av Sverige tillträdde Haagkonventionen den 12 april 1930 för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar (SÖ 1937:9) regleras vad som gäller i fråga om möjligheterna att ge diplomatiskt skydd då en person har dubbelt medborgarskap. I konventionens artikel 4 föreskrivs att en stat inte äger rätt att intervensera hos en annan stat för någon av sina medborgare som är medborgare också i den andra staten.

Artikel 4 i Haagkonventionen anses dock inte hindra diplomatiska underhandskontakter så länge dessa accepteras av den andra staten. Bestämmelsen anses inte heller utesluta ett ingripande i de situationer då detta kan anses som påkallat av humanitära skäl. Möjligheterna att i dessa fall lämna konsulärt bistånd är dock i mångt och mycket upp till vistelsestatens goda vilja och uppenbart är därför att dubbelt medborgarskap kan vara till nackdel för den enskilde i detta avseende.

Det ingår i de diplomatiska beskickningarnas respektive konsulatens uppgifter att ta tillvara den sändande statens och dess medborgares intressen. Detta framgår av de två Wienkonventionerna om diplomatiska respektive konsulära förbindelser till vilka Sverige har anslutit sig.

Den rättsliga regleringen av det diplomatiska skyddet finns för Sveriges del bl.a. i förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR). I 12 § IFUR föreskrivs inledningsvis att beskickningar och konsulat skall ta till vara svenska medborgares rätt och bästa. Detta innebär inte enbart en skyldighet att ingripa efter ansökan från den enskilde utan utlandsmyndigheten är även skyldig att ingripa på eget initiativ. Paragrafen innehåller vidare en hänvisning om att bestämmelser om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare som råkat i nöd eller annan svårighet i utlandet finns i lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. Avslutningsvis fastslås i 12 § IFUR att beskickningar och konsulat även i övrigt i skälig omfattning skall lämna svenska medborgare och svenska juridiska personer hjälp och bistånd vid behov samt bevaka och skydda deras intressen.

Som nyss angavs hänvisar 12 § IFUR till lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare i utlandet m.m. Enligt denna lags 1 § första stycke gäller att svensk medborgare, som råkat i nöd eller i annan svårighet i utlandet, kan erhålla tillfälligt ekonomiskt bistånd av beskickning eller konsulat. Enligt andra stycket i samma paragraf gäller vidare att svensk medborgare som är bosatt i utlandet – och som på grund av ålder, sjukdom eller annan omständighet är ur stånd att försörja sig – kan erhålla varaktigt ekonomiskt bistånd av Utrikesdepartementet (UD). Bistånd i dessa former benämns allmänt ekonomiskt bistånd och huvudregeln är att det skall återbetalas till staten.

Enligt 4 § samma lag gäller att svensk medborgare som är bosatt i Sverige – och som anhållits, häktats eller annars berövats friheten genom beslut av domstol eller annan myndighet i utlandet – är berättigad att erhålla ekonomiskt bistånd i den utsträckning som behövs för att han eller hon skall beredas ett tillfredsställande rättsskydd. Motsvarande bistånd utgår under vissa förutsättningar även till här i landet bosatt svensk medborgare som, utan att vara berövad friheten, utomlands lagförs för brott eller är föremål för förfarande som avser avlägsnande från den främmande staten, omhändertagande för vård eller annat frihetsberövande. Föreligger särskilda skäl, kan de nu nämnda formerna av bistånd lämnas även till svensk medborgare som inte är bosatt i Sverige. Om den som erhållit bistånd döms för brottet, skall han eller hon normalt återbetala vad som mottagits.

Enligt 4 a § lagen (1973:137) om ekonomiskt bistånd till svenska medborgare har en i Sverige bosatt svensk medborgare, som i utlandet blivit utsatt för våldsbrott, vidare rätt att få ekonomiskt bistånd i anslutning till brottet om det behövs för att han eller hon skall kunna ta

till vara sin rätt. Återbetalningsskyldighet föreligger endast om det finns särskilda skäl.

De nu redovisade formerna av bistånd utgår således till svenska medborgare. Dock kan med hänsyn till de särskilda regler som gäller i fall av dubbelt medborgarskap en svensk medborgare – med medborgarskap i även en annan stat – normalt inte påräkna sådant bistånd under vistelse i det andra landet.

Kommittén sammanträffade i september 1998 med företrädare för UD för att diskutera vilka konsekvenser i praktiken som ett eventuellt väsentligt utökat antal dubbla medborgarskap skulle kunna tänkas få för Sveriges möjligheter att lämna konsulärt bistånd. Från UD:s sida underströks bl.a. det faktum att det i praktiken går en klar skiljelinje mellan å ena sidan de personer med dubbla medborgarskap som vid tidpunkten för hjälpbehovet befinner sig i sitt andra medborgarskapsland och å andra sidan de som uppehåller sig i något annat land. Beträffande de som vistas i sitt andra medborgarskapsland gäller att UD:s möjligheter att lämna konsulärt bistånd både i praktiken och teorin är avsevärt mer begränsade. Det handlar då i huvudsak om underhandskontakter.

En typsituation där UD i sin verksamhet har att göra med dubbelt medborgarskap är i samband med egenmäktighet med barn, dvs. i nu aktuella fall då en förälder utan laglig rätt fört eller låtit föra sitt barn från Sverige och håller barnet undagömt från den andre föräldern. Dessa barn har ofta svenskt medborgarskap efter den ena föräldern och utländskt medborgarskap genom den andra. I praktiken handlar problemen i huvudsak om när barnet förts till något land som inte omfattas av 1980 års Haagkonvention om de civila aspekterna på internationella bortföranden av barn. Enligt denna konvention gäller nämligen att barn i dessa situationer skall återföras till det land varifrån det bortförts.

Ett stort problem är att lagstiftningen i flera av de länder som är aktuella i detta sammanhang – och som alltså inte är anslutna till Haagkonventionen – tillerkänner pappan föräldramyndigheten om barnen. Detta, sammantaget med att svenska vårdnadsavgöranden normalt inte äger giltighet i de aktuella länderna, kan innebära att bortförandet av barnen till det andra landet inte betraktas som något brott där. Även om förfarandet emellertid skulle vara att betrakta som ett brott också enligt den utländska rättsordningen, förhåller det sig likväl på det viset att många länder inte lämnar ut sina egna medborgare för brott begångna i andra länder. De svenska myndigheternas möjligheter att agera för att nå en lösning i enlighet med svensk lagstiftning kan därför ofta sägas stå och falla med den goda viljan hos den eller de som har den faktiska kontrollen över

barnet, något som för övrigt i princip gäller oavsett om barnet har dubbelt medborgarskap eller enbart svenskt.

Antalet nya fall av från Sverige bortförda barn uppgår till 15–20 per år. Förhoppningsvis kommer antalet framöver dock att reduceras i takt med att allt fler länder ratificerar 1980 års Haagkonvention, som inte bara ger en möjlighet att agera utan som även förväntas ha en preventiv verkan i så måtto att den – just med hänsyn till staters konkreta möjlighet att agera – avhåller föräldrar från att verkställa eventuella planer på att föra bort sina barn. För tydlighetens skull bör avslutningsvis framhållas att det självfallet även förekommer att svenska föräldrar utan laglig rätt för sina barn till Sverige.

En situation då dubbelt medborgarskap kan vara till men för den enskilde är då en person frihetsberövas utomlands. Den normala skyldigheten att underrätta medborgarskapslandet om ett frihetsberövande gäller nämligen inte i de fall en person har medborgarskap i två länder och han eller hon berövas friheten i det ena av dessa. Under sådana omständigheter finns det således inte ens någon formell rätt för svenska myndigheter att få reda på att en svensk medborgare gripits utomlands. De åtgärder som svenska myndigheter annars normalt vidtar när en svensk frihetsberövas utomlands är att besöka honom eller henne samt att tillse att offentlig försvarare förordnas.

För det fall en dubbelmedborgare frihetsberövas i tredje land, sker normalt underrättelse till det land som utställt de passhandlingar eller motsvarande som personen i fråga använt vid inresan i landet.

Sammanfattningsvis kan sägas att det merarbete som UD i dag har på grund av förekomsten av dubbla medborgarskap är förhållandevis begränsat vilket hänger samman med de reducerade möjligheter Sverige har att intervensera för svenska medborgare i en annan stat där de också är medborgare. Man torde dock få utgå från att en utökning av antalet dubbla medborgarskap skulle medföra en motsvarande ökning av förekommande problem med lämnande av konsulärt bistånd. Detta är dock problem som i första hand drabbar de enskilda. För UD:s del skulle det närmast innebära merarbete i form av fler underhandskontakter med andra stater, ökade kontakter från anhöriga samt fler snabbutredningar om medborgarskapsstatus m.m.

4.3.3 Skyldigheten att fullgöra värnplikt

Av kommitténs direktiv framgår att analysen i fråga om dubbelt medborgarskap särskilt skall beröra bl.a. frågor om fullgörande av totalförsvarsplikt. Detta hänger samman med att skyldigheten att fullgöra värnplikt för ett land i princip alltid grundar sig på innehav av

landets medborgarskap. Därmed finns det också en latent risk för att en person med dubbelt medborgarskap ställs inför kravet att fullgöra värnplikt i båda sina medborgarskapsstater. Att så normalt inte sker i praktiken beror på att flertalet stater är av den uppfattningen att värnplikt skall fullgöras endast i en stat även om personen i fråga har dubbelt medborgarskap, något som kommit till uttryck bl.a. i internationella konventioner.

4.3.3.1 Internationella överenskommelser

Frågeställningar som hänger samman med dubbelt medborgarskap och fullgörande av värnplikt regleras dels i 1963 års Europeiska konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av dubbelt medborgarskap, dels i 1997 års europeiska konvention om medborgarskap (vilken dock ännu inte trätt i kraft).

Sammanfattningsvis innebär regleringen i 1963 års konvention – liksom bestämmelserna i den nya konventionen när den träder i kraft – att den som är medborgare i mer än en konventionsstat inte riskerar att bli ålagd att göra militärtjänst i mer än en av dessa stater. Grundtanken är att dubbelmedborgaren skall fullgöra värnplikten i den stat där han har sitt varaktiga hemvist. Han har dock under vissa förutsättningar möjlighet att före 19 års ålder välja att i stället fullgöra militärtjänsten i den andra medborgarskapsstaten.

Det är inte heller ovanligt att stater ingår bilaterala avtal eller särskilda överenskommelser för att lösa de härmed sammanhängande frågorna. För Sveriges del gäller följande överenskommelser.

- Konvention år 1933 med Amerikas Förenta Stater angående värnplikt för personer med dubbelt medborgarskap (SÖ 1935:2).
- Överenskommelse år 1956 om förhållandet mellan värnplikt och medborgarskap i Sverige, Danmark och Norge (SÖ 1956:7) jämte protokoll år 1968 angående Finlands anslutning (SÖ 1968:9).
- Militärtjänstgöringsöverenskommelsen år 1959 med Argentina (SÖ 1959:7).

Gemensamt för dessa överenskommelser är att de syftar till att den som är medborgare i mer än en avtalsslutande stat inte skall behöva fullgöra värnplikt i mer än en av dem.

4.3.3.2 Den svenska totalförsvarsplikten

Lagen om totalförsvarsplikt (LOT) trädde i kraft den 1 juli 1995 och ersatte då bl.a. värnpliktslagen (1941:967) och lagen (1966:413) om vapenfri tjänst. LOT innehåller bestämmelser om tjänstgörings-skyldigheten i Sveriges totalförsvar. Sådan tjänstgöringsskyldighet fullgörs som värnplikt, civilplikt eller allmän tjänsteplikt.

I 1 kap. 2 § LOT föreskrivs att totalförsvarsplikten gäller för varje svensk medborgare från början av det kalenderår när han eller hon fyller sexton år till slutet av det kalenderår när han eller hon fyller sjuttio år. Denna plikt gäller oavsett var i världen personen i fråga är bosatt.

Totalförsvarsplikten gäller under motsvarande tid också för alla som utan att vara svenska medborgare är bosatta i Sverige. En person anses vara bosatt i Sverige om han eller hon stadigvarande vistas här. Avgörande för denna fråga är den faktiska bosättningen och den som är bosatt i Sverige är därför totalförsvarspliktig även om han eller hon inte är folkbokförd här.

Skyldigheten att fullgöra värnplikt omfattar i enlighet med 1 kap. 5 § LOT däremot endast män som är svenska medborgare och gäller från början av det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller nitton år till slutet av det kalenderår när han fyller fyrtiosju år. I enlighet med lagen (1994:1810) om möjlighet för kvinnor att fullgöra värnplikt eller civilplikt med längre grundutbildning gäller dock att även en kvinna under vissa förutsättningar kan vara skyldig att fullgöra värnplikten.

I 2 kap. 2 § LOT föreskrivs att varje svensk man som är totalförsvarspliktig är skyldig att genomgå mönstring, om det inte är uppenbart att han saknar förmåga att fullgöra värnplikt och civilplikt. Skyldigheten inträder det kalenderår när den totalförsvarspliktige fyller arton år. För den som förvärvat svenskt medborgarskap senare än så, inträder skyldigheten från och med den dag när han blir svensk medborgare. Om det inte finns särskilda skäl, är ingen skyldig att genomgå mönstring efter det kalenderår när han fyller tjugofyra år. Särskilda skäl kan t.ex. vara att någon medvetet hållit sig undan och därför inte har kunnat nås med en kallelse tidigare.

Bestämmelsen i 2 kap. 2 § LOT innebär även att den som har förvärvat sitt svenska medborgarskap efter utgången av det kalenderår när han fyller 24 år som regel inte skall kallas till mönstring. I propositionen, 1994/95:6 s. 163, anförs dock att mönstring kan bli aktuell i mycket sällsynta undantagsfall, t.ex. då personen har alldeles särskilda kvalifikationer för att utbilda sig till en befattning som kräver mönstring.

I enlighet med 4 kap. 2 § LOT är den som skrivits in för värnplikt – och inte har kallats in till grundutbildningen före utgången av det kalenderår när han fyller tjugofyra år – skyldig att fullgöra grundutbildningen endast om det finns särskilda skäl. Med särskilda skäl avses t.ex. att någon hållit sig undan från mönstringen och därför inte mönstrats i tillräckligt god tid för att kunna inkallas före utgången av det kalenderår då han fyller 24 år. Åldersgränsen motiveras av att de totalförsvarspliktiga i regel efter 24 års ålder kan förväntas ha skaffat sig sådana levnadsomständigheter att dessa skulle försvåra ett fullgörande av utbildningen.

Under normala förhållanden upphör således skyldigheten att fullgöra värnplikt om den totalförsvarspliktige inte har kallats in till grundutbildning före utgången av det kalenderår då han fyller 24 år. Detta innebär – med hänsyn till att det i praktiken bara är personer som är bosatta i Sverige som inkallas – att de värnpliktiga som vistats utomlands till efter utgången av detta kalenderår i princip är befriade från värnplikten. Sak samma gäller de personer som förvärvar svenskt medborgarskap efter utgången av det kalenderår då de fyller tjugofyra år.

I 4 kap. 3 § LOT föreskrivs att en svensk medborgare – som är medborgare även i en annan stat än Sverige – inte är skyldig att fullgöra en längre grundutbildning än 60 dagar om han har fullgjort en motsvarande utbildning i den andra staten. Detsamma gäller om personen i fråga, innan han fyllt nitton år, väljer att fullgöra värnpliktsutbildning i den andra staten och det står klart att så kommer att ske. I en sådan situation uppställs vidare som krav att utbildningen i den andra staten till sin längd och effektivitet skall vara minst likvärdig den som krävs av honom i Sverige.

4 kap. 3 § LOT är ett uttryck för Sveriges åtaganden i enlighet med 1963 års konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap. Av en bestämmelse i konventionens artikel 6 följer att en totalförsvarspliktig med flerfaldigt medborgarskap, innan han uppnår nitton års ålder har rätt att välja att fullgöra sina militära förpliktelser i en annan stat som han också är medborgare i. Dock skall tjänstgöringen med avseende på längd och effektivitet vara åtminstone likvärdig med den som han annars skulle ha genomgått i det andra landet.

Den totalförsvarspliktiges valrätt i enlighet med 4 kap. 3 § LOT är inte begränsad till de västeuropeiska länder som är bundna av 1963 års konvention. Även om den totalförsvarspliktige uppfyller samma krav i förhållande till en annan stat och på motsvarande sätt väljer att fullgöra militärtjänstgöring för den staten, är han alltså inte skyldig att göra värnplikt i Sverige.

Skyldighet att i Sverige fullgöra värnplikt föreligger självfallet inte heller om en totalförsvarspliktig med dubbelt medborgarskap har fullgjort den militära tjänstgöringen i den andra staten innan han påbörjar tjänstgöringen i Sverige.

4.3.3.3 Sammanfattning

Genom 1963 års konvention samt de av Sverige med vissa stater träffade särskilda överenskommelserna har konsekvenserna av dubbelt medborgarskap på värnpliktsområdet reglerats i förhållande till ett antal länder. Problemet begränsar sig därmed i praktiken till personer som är medborgare i Sverige och i stat som varken har tillträtt konventionen eller träffat särskild överenskommelse med Sverige.

I de fall då en person tillhörig den nyss angivna kategorin har fullgjort militärtjänst i sitt andra medborgarskapsland, kan han i enlighet med 4 kap. 3 § LOT befrias från värnplikt här. Är förhållandet det motsatta – dvs. att han först gjort värnplikt i Sverige och därefter rest till sitt andra hemland – kan det såvitt avser vissa länder däremot inte uteslutas att han komma att tvingas göra militärtjänst även där, något som självfallet också kan leda till att män efter fullgjord värnplikt i Sverige avstår från att besöka sina hemländer.

Den nu berörda problematiken torde dock i praktiken vara av förhållandevis begränsad omfattning. Pliktverket har t.ex. uppgett att man i stort inte upplever några problem i detta avseende.

4.3.4 Säkerhetsaspekter

Kommitténs analys av frågan om dubbelt medborgarskap skall enligt direktiven särskilt beröra bl.a. säkerhetsfrågor. Den bakomliggande orsaken härtill är att det i olika sammanhang hävdats att dubbla medborgarskap kan leda till dubbla lojaliteter och lojalitetskonflikter, något som skulle kunna medföra säkerhetsrisker. Mot detta har å andra sidan anförts att det är de emotionella banden med ett land – vistelsetid i landet, familjeförhållanden där etc. – som är det väsentliga och att medborgarskapet därför inte har någon avgörande betydelse.

4.3.4.1 1985 års medborgarskapskommitté

1985 års medborgarskapskommittén hade som tidigare angetts till uppgift bl.a. att överväga om det fanns skäl att öka tillåtligheten av dubbla medborgarskap. Såvitt avsåg de säkerhetsmässiga aspekterna på en eventuellt ändrad ordning inhämtade Medborgarskapskommittén yttranden från Överbefälhavaren (ÖB) och Rikspolisstyrelsen (RPS).

De av ÖB till kommittén framförda synpunkterna kan sammanfattas enligt följande.

- En person som av fri vilja vill behålla medborgarskap i ett annat land när han eller hon blir svensk medborgare kan ha sådana lojaliteter och bindningar att tillträde till tjänster och förtroendeposter i vårt land inte bör medges.
- Det kan ifrågasättas om lagstiftningen inte bör ändras så att statliga myndigheter vid anställning för vissa känsliga befattningar får ta hänsyn till innehav av dubbelt medborgarskap.
- I krig är det inte självklart att en person med dubbelt medborgarskap kommer att behandlas som krigsfånge av det andra hemlandet, utan han kan komma att betraktas som desertör.
- Möjligheten att hindra främmande underrättelseverksamhet i t.ex. militära skyddsområden minskar genom förekomsten av dubbelt medborgarskap.
- Problem har förekommit med militärpersonal med invandrarbakgrund. Dels genom att yrkesofficerare utsatts för försök till värvning för spioneri vid besök i det andra land de har anknytning till, dels genom att personal i FN-förband kommit i lojalitetskonflikt när de varit verksamma i ett sådant land.
- Sverige har med vissa andra stater ingått avtal om teknologiskt utbyte. I dessa avtal åtar sig Sverige att garantera att här i landet berörda personer uppfyller nödvändiga säkerhetskrav. Det är tveksamt om Sverige, på grund av kontrollsvårigheter, kan lämna garantier för personer med dubbelt medborgarskap.

RPS:s inställning redovisades i betänkandet enligt följande (s. 88).

”Erfarenheten visar att det ofta finns ett samband mellan medborgarskapet och lojaliteten till ett land. Dubbla medborgarskap kan därför medföra dubbla lojaliteter, och detta kan ha betydelse för säkerhetsfrågor. Utländska underrättelsetjänster inriktar sig på de band till ett annat land som kan finnas för att värva personer för sina syften. Kanske bör en åtskillnad göras mellan den som kunnat avsäga sig sitt utländska medborgarskap och bli svensk medborgare, men avstått från detta, och den som haft svårigheter att bli av med sitt ursprungliga medborgarskap. Är det fråga om personer som

hittills av ekonomiska skäl avstått från att bli svenska medborgare finns definitivt anledning att vara uppmärksam på risken att ekonomiska motiv kan leda dessa personer till att låta sig utnyttjas i positioner de kan få efter att ha blivit svenska medborgare, efter eventuella utökade möjligheter till detta.”

1985 års medborgarskapskommitté fann sammanfattningsvis det vara svårt att dra några bestämda slutsatser beträffande följderna av dubbelt medborgarskap från säkerhetssynpunkt. Kommittén ansåg det dock vara klart att det förhållandet att en person känner lojalitet mot två stater kan medföra komplikationer. Däremot torde det enligt kommitténs bedömning inte vara visat att innehavet av ett eller flera medborgarskap skulle ha en avgörande betydelse därvidlag. Mer sannolikt ansågs vara att det är de emotionella banden med ett annat land eller det faktiska beroendet av det, t.ex. anhörigas vistelse där, som är avgörande. Kommittén ansåg därför inte att säkerhetsaspekterna i sig medförde att man bör inta en restriktiv hållning till frågan om dubbelt medborgarskap.

4.3.4.2 Regeringens proposition 1990/91:195 om aktiv flykting- och immigrationspolitik

Som angetts under avsnitt 4.3.1.4 återkallades rubricerade proposition efter regeringsskiftet år 1991. Det har emellertid likväl sitt intresse att här kortfattat redovisa vad som i propositionen anfördes om de säkerhetsmässiga aspekterna på dubbelt medborgarskap.

I propositionen konstaterade föredragande statsrådet inledningsvis att det var svårt att dra några bestämda slutsatser beträffande följderna av dubbelt medborgarskap från säkerhetssynpunkt, men att så mycket var klart att det förhållandet att en person känner lojalitet mot två stater kan medföra komplikationer. Det framhölls vidare att eventuella säkerhetsrisker torde ligga latent och aktualiseras först vid krig eller krigsfara. Att innehavet av ett eller flera medborgarskap skulle ha en avgörande betydelse ansågs dock inte på något sätt vara självklart.

4.3.4.3 Rikspolisstyrelsens/Säkerhetspolisens uppfattning

I september 1998 sammanträffade kommittén med Rikspolisstyrelsen/Säkerhetspolisen (RPS/SÄPO) för att diskutera de eventuella säkerhetsmässiga konsekvenserna av ett väsentligt större antal dubbla medborgarskap. Från RPS/SÄPO anfördes i huvudsak följande.

Enligt RPS/SÄPO:s uppfattning är en persons medborgarskap av underordnad betydelse när det gäller risken för att han eller hon skall bedriva spionage mot svenska intressen. Drivkrafterna för sådan verksamhet är i stället andra som t.ex. pengar eller stor besvikelse över något, t.ex. en utebliven befördran som någon tycker sig förtjänat. Det finns också exempel på att behovet av spänning i sig varit tillräckligt för att personer skall låta sig rekryteras till underrättelseverksamhet. Vidare kan det vara så att den främmande underrättelsetjänsten väljer att söka upp en person som har någon form av relation till det värvande landet. Har t.ex. en person sin familj i det andra landet kan detta förhållande utnyttjas av landets underrättelsetjänst på olika sätt. Det kan handla om att det ställs i utsikt att underlätta kontakter eller återförening med de anhöriga, men det har också förekommit olika former av sanktioner mot de anhöriga.

Med beaktande av det sagda har RPS/SÄPO inte några principiella invändningar mot att dubbelt medborgarskap tillåts i fler situationer än vad som i dag är fallet. Man känner för övrigt inte heller till något konkret fall där dubbelt medborgarskap spelat roll i samband med brott mot rikets säkerhet.

Enligt RPS/SÄPO skulle tillåtande av dubbelt medborgarskap i vissa situationer i själva verket kunna tänkas vara till fördel ur säkerhetssynpunkt. Det skulle då handla om personer som framställt önskemål till ursprungslandet om att få bli befriade från det landets medborgarskap, en befrielse som i dag enligt huvudregeln är en förutsättning för att personen skall beviljas svenskt medborgarskap. Om lagen ändras så att befrielsen inte längre kommer att behövas, innebär detta även att den utländska staten mister ett potentiellt påtryckningsmedel eftersom löfte om befrielse inte längre kommer att kunna användas i syfte att få personer att utföra vissa tjänster åt landet i fråga.

4.3.4.4 Försvarsmaktens uppfattning

Kommittén sammanträffade i september 1998 även med Försvarsmakten (FM) för att diskutera vilka konsekvenser ett eventuellt väsentligt ökat antal dubbla medborgarskap skulle kunna få inom deras verksamhetsområde. För att få ett brett underlag inför sitt ställningstagande hade FM före mötet gått ut med en omfattande internremiss till sina närstående myndigheter. I det följande ges en sammanfattning av de synpunkter som vid sammankomsten framfördes från FM.

FM anser att dubbelt medborgarskap inom deras verksamhetsområde har betydelse främst i tre olika avseenden, nämligen i fråga om

- 1) säkerhetsaspekter,
- 2) signaleffekter (de signaler i olika riktningar som blir effekten av att samhället accepterar dubbla medborgarskap), samt
- 3) folkrättsliga aspekter.

I fråga om säkerhetsaspekter – dvs. främst huruvida innehavet av dubbelt medborgarskap hos vissa kan personer kan komma att öka benägenheten att medverka i brottslighet riktad mot statliga intressen – menar FM att detta ytterst är en fråga om den enskilde medborgarens lojalitet mot staten. Enligt FM:s bedömning är lojaliteten inte väsentligen beroende av om en person är enbart svensk medborgare eller om han/hon därutöver även har något annat medborgarskap. Erfarenheten visar att det som regel i stället är andra faktorer – t.ex. tvång eller ekonomisk belöning – som har verklig betydelse för att en person skall medverka i brottslighet av det nu aktuella slaget.

Säkerhetsaspekterna kommer även in i samband med den internationella verksamhet som bedrivs av FM, t.ex. inom ramen för utlandsstyrkorna eller vid olika uppdrag som observatör. Det är inte otänkbart att en svensk befattningshavare med dubbla medborgarskap skulle kunna förorsaka dubier hos någon utländsk part i fråga om befattningshavarens lojalitet och opartiskhet, något som i sin tur skulle kunna äventyra hans eller hennes säkerhet. FM har – vilket bör framhållas – självfallet inte bara ett ansvar för att den internationella uppgiften utförs på ett korrekt och förtroendeingivande sätt utan även ett ansvar för personalens säkerhet.

Såvitt avser säkerhetsaspekterna har Försvarets materielverk vidare anført att problem kan uppkomma inom ramen för de avtal om teknologiskt utbyte som Sverige har ingått med vissa andra stater. Dessa samarbetsavtal innehåller regelmässigt föreskrifter om att den med avtalet avsedda informationen inte får delges utländska medborgare. Med andra ord får sådan information inte heller ges till en person som utöver svenskt medborgarskap har medborgarskap även i något annat land, vilket under olyckliga omständigheter skulle kunna leda till att Sverige går miste om viktig teknologisk information.

Beträffande säkerhetsaspekterna gör emellertid FM – även med beaktande av de framförda synpunkterna – sammantaget den bedömningen att ett väsentligt ökat antal dubbla medborgarskap skulle få förhållandevis ringa effekter.

Vad därefter gäller signaleffekterna bör dessa enligt FM delas in i tre kategorier, nämligen dels signaler som sprids inom landet, dels sådana som sprids utanför landet samt slutligen signaler som utgår från den enskilde.

Nationellt i Sverige skulle en liberal syn på dubbla medborgarskap kunna medföra en negativ, generell påverkan på det allmänna säkerhetsmedvetandet. Vad som avses är att delar av allmänheten och andra skulle kunna dra den slutsatsen att samhället inte ser så allvarligt på säkerhetsfrågor eftersom man i så hög grad tillåter dubbla medborgarskap. Personer med dubbla medborgarskap skulle kanske också komma att anställas på känsliga befattningar i större utsträckning. Detta kan komma att göra personerna intressanta såsom rekryteringsobjekt till olovlig underrättelseverksamhet eller annan kriminell verksamhet. Därmed inte sagt att det dubbla medborgarskapet i sig skulle ha någon direkt betydelse för personernas benägenhet att låta sig rekryteras, däremot skulle andra lockmedel – t.ex. löften om stora ekonomiska ersättningar – kunna ha en avgörande betydelse.

Med externa signaler avser FM bl.a. när den svenska försvarsmakten arbetar internationellt. Det finns i de sammanhangen en risk för att Sveriges utländska samarbetspartners till följd av en svensk befattningshavares dubbla medborgarskap låter bli att delge honom eller henne viss information (på detta finns även en säkerhetsmässig aspekt enligt ovan). Ett betydande antal befattningshavare i den svenska försvarsmakten med dubbla medborgarskap skulle i förlängningen vidare kunna leda till att man internationellt misstror det svenska säkerhetsmedvetandet, något som vore mycket olyckligt.

I diskussionen om FM:s internationella arbete skall för tydlighetens skull framhållas att det naturligtvis ibland kan vara så att en person med en viss konstellation av dubbla medborgarskap kan användas för tjänstgöring på vissa håll i världen, men inte på andra.

Med signaler från den enskilde innehavaren av dubbelt medborgarskap avses t.ex. att någon genom att göra värnplikten önskar visa sin lojalitet mot det svenska samhället. Detta är något som FM som ser positivt på såväl för egen del som för personens möjligheter att integreras i det svenska samhället.

De bestämmelser som sammantagna betecknas som "folkrätt i krig" tar inte hänsyn till förekomsten av dubbla medborgarskap. Det finns därför ur folkrättslig aspekt en risk för att en person med dubbelt medborgarskap under krig eller väpnad konflikt får sämre behandling än övriga. Huruvida så även de facto kommer att bli fallet går inte att uttala sig om i förväg. Här skall dock tas upp två frågeställningar för att något belysa problematiken.

Enligt konventionen i Haag den 18 oktober 1907 angående lagar och bruk i lantkrig (IV Haagkonventionen), artikel 23:2, är det uttryckligen förbjudet att tvinga motpartens medborgare att delta i operationer riktade mot det egna landet. Vad gäller – för det fall artikeln skulle bli aktuell att tillämpa på någon svensk utlandsstyrka – eventuella

befattningshavare som utöver det svenska medborgarskapet har medborgarskap även i den stat som operationerna skall riktas mot?

En annan fråga rör tillämpningen av konventionen i Haag den 18 oktober 1907 angående neutrala makters och personers rättigheter och förpliktelser under ett lantkrig (V Haagkonventionen). Vilka möjligheter har t.ex. en svensk FN-observatör med dubbelt medborgarskap att hävda sin neutralitet?

FM gör, med beaktande av samtliga ovan berörda aspekter, sammanfattningsvis följande bedömning. En väsentlig ökning av antalet dubbla medborgarskap riskerar att ge upphov till vissa problem. Det bör därför, i synnerhet med hänsyn till signaleffekterna, inte vara möjligt för en person med dubbelt medborgarskap att få anställning som officer, reservofficer eller i utlandsstyrkorna. Det bör inte heller vara möjligt för personer med dubbelt medborgarskap att erhålla civil anställning inom FM.

Däremot utgör dubbelt medborgarskap enligt FM:s uppfattning inte något hinder för värnpliktstjänstgöring, deltagande i hemvärnsförband eller i frivilliga försvarsorganisationer. Ej heller bör dubbelt medborgarskap utgöra hinder mot krigsplacering, dock att vissa krigsbefattningar bör vara undantagna.

4.4 Synen på dubbelt medborgarskap i 1963 års och 1997 års Europarådskonventioner

Det finns på medborgarskapsrättens område två konventioner vilka tillkommit inom ramen för det arbete som bedrivs av Europarådet. Den första av dessa är 1963 års europeiska konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap. 1963 års konvention, som ratificerades av Sverige år 1968, hade till huvudsakligt syfte att reducera antalet fall av dubbla medborgarskap. Denna målsättning har emellertid inte kunnat infrias utan tvärtom har antalet personer i Europa med dubbelt medborgarskap ständigt ökat.

I 1963 års konvention, artikel 1, föreskrivs att en vuxen person som är medborgare i någon av konventionsstaterna och som av fri vilja förvärvar medborgarskap i en annan sådan stat – genom naturalisation, anmälan eller återtagande – skall förlora sitt tidigare medborgarskap. Regeln gäller både myndiga och omyndiga. För omyndiga är den dock inte ovillkorlig utan förutsätter dels att omyndiga enligt lagen i medborgarskapslandet kan förlora medborgarskapet under angivna

betingelser, dels att den omyndige vid förvärvet av det nya medborgarskapet ägt rättslig handlingsförmåga eller varit lagligen företrädd.

I konventionens artikel 1 föreskrivs vidare att omyndiga – som inte är eller har varit gifta – skall förlora sitt tidigare medborgarskap om de blir medborgare i annan konventionsstat till följd av att deras föräldrar förvärvat medborgarskap där genom naturalisation, option eller återvinning. Är det bara den ene föräldern som förlorar sitt tidigare medborgarskap, bestämmer lagen i den stat där den omyndige är medborgare huruvida han eller hon skall följa föräldern i medborgarskapsrättsligt hänseende.

Utöver Sverige har följande länder ratificerat 1963 års konvention: Österrike, Belgien, Danmark, Frankrike, Tyskland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Spanien och Storbritannien.

Som inledningsvis konstaterats har det sedan tillkomsten av 1963 års konvention skett en ständig ökning av antalet personer i Europa med dubbelt medborgarskap. En stor grupp av dessa utgörs av barn som vid födelsen fått dubbla medborgarskap på grund av att deras föräldrar har olika medborgarskap. Denna utveckling är en följd av att ett flertal länder med tiden ändrat sin nationella lagstiftning så att det numera råder större jämställdhet mellan föräldrarna i fråga om rätten att överföra medborgarskap på sina barn, något som står helt i överensstämmelse med en rekommendation som Europarådet utfärdade år 1977. I rekommendationen förutsattes vidare att berörda stater genom konventioner eller bilaterala avtal skulle kunna enas om principer varigenom barn som innehade flerfaldiga medborgarskap skulle kunna avsäga sig – alternativt tvingas avsäga sig – alla utom ett av medborgarskapen vid uppnådd myndig ålder. En möjlighet att för svenskt vidkommande ingå de förutsatta avtalen finns inskriven i 7 a § MedbL, något sådant avtal har dock ännu inte ingåtts.

Vid sitt möte i november 1987 tog Europarådets kommitté för juridiskt samarbete, CDCJ, upp frågan om granskning av 1963 års konvention. Från vissa staters sida, bl.a. Sverige, hade framställts önskemål om att man skulle öppna en möjlighet att i särskilda fall få behålla sitt tidigare medborgarskap vid förvärv av ett nytt. Bakgrunden till propåerna var det förhållandet att 1963 års konvention tillkom före de stora immigrationsvågorna i Europa av först arbetskraft och senare dessas familjemedlemmar. Den omfattande immigrationen ledde till stora utländska befolkningsgrupper som i betydande utsträckning valde att inte nationaliseras eftersom de samtidigt tvingades uppge sitt tidigare medborgarskap och därigenom en del av sin identitet och sitt kulturella arv. CDCJ:s beslut vid novembermötet 1987 blev att ett

komplettare underlag skulle inhämtas för att kunna bedöma om det fanns behov av ändringar och i så fall vilka.

De under år 1987 framförda önskemålen ledde fram till att Europarådet i mars 1988 beslutade att tillsätta en kommitté – Europarådets expertkommitté angående dubbla medborgarskap – med uppdrag att omarbota konventionen så att den i vissa hänseenden blev mindre strikt. Kommitténs mandat gick ut på att överväga möjligheten för make att behålla sitt dittillsvarande medborgarskap vid förvärv av den andre makens medborgarskap samt att undersöka förutsättningarna för att låta invandrare i andra generationen behålla sitt gamla medborgarskap vid naturalisation m.m. Kommitténs arbete ledde också fram till förslag om förändringar av konventionen i dessa två frågor. Ändringarna gav konventionsstaterna rätt att i sin nationella lagstiftning föreskriva att sökanden i de nämnda situationerna har rätt att behålla sitt tidigare medborgarskap. I protokollet (Strasbourg den 2 februari 1993) hänvisade Europarådet till det stora antalet migranter som är permanent bosatta i medlemsländerna och till att deras integration skulle underlättas av möjligheten till dubbelt medborgarskap. Protokollet har ratificerats av vissa stater (Frankrike, Italien och Nederländerna) medan andra, bl.a. Sverige, har avstått från ratificering (Council of Europe, European Treaty Series 149).

Under slutfasen av arbetet med de nyss redovisade ändringarna väcktes inom Europarådet frågan om att utarbета en helt ny konvention som – utan att ange om enkla eller dubbla medborgarskap bör vara huvudregeln – reglerar olika frågor i samband med medborgarskap. Att frågan om en ny konvention initierades berodde på att ett antal länder ansåg att principen om undvikande av dubbla medborgarskap inte längre överensstämde med deras nationella inställning. Sedan den juridiska styrgruppen i Europarådet godkänt att expertkommittén tog sig an uppgiften, tillsattes en arbetsgrupp för att utarbета ett konventionsförslag.

Arbetet med ett nytt konventionsförslag resulterade i att Europarådets ministerkommitté i maj 1997 antog en ny konvention om medborgarskap som – till skillnad från 1963 års konvention – är neutral i fråga om dubbelt medborgarskap och överlämnar till konventionsstaterna att själva bestämma i vilken utsträckning dubbelt medborgarskap skall tillåtas. Således uttalas i den nya konventionens preambel att medlemsstaterna i Europarådet och övriga signatärstater beaktar att stater har olika inställning till flerfaldigt medborgarskap och erkänner att det står varje stat fritt att i sin nationella lagstiftning bestämma vilken verkan en medborgares förvärv eller innehav av ett annat medborgarskap skall ha. Vidare uttalas att det föreligger enighet om att det är önskvärt att finna tillfredsställande lösningar på verkan av

flerfaldigt medborgarskap, särskilt i fråga om de rättigheter och skyldigheter som tillkommer berörda personer.

I sammanhanget bör även den skillnaden mellan konventionerna nämnas att 1963 års konvention är helt fokuserad på frågor som hänger samman med dubbelt medborgarskap medan 1997 års konvention behandlar samtliga aspekter på medborgarskap.

Konventionen från år 1997 inverkar inte på tillämpningen av 1963 års Europarådskonvention mellan de konventionsstater som är bundna av båda konventionerna (artikel 26, punkt 2, i 1997 års konvention).

Utöver Sverige har fjorton länder undertecknat den nya konventionen: Österrike, Bulgarien, Danmark, Finland, Grekland, Ungern, Island, Italien, Nederländerna, Norge, Portugal, Ryssland, Slovakien och Makedonien. Konventionen har för närvarande (februari 1999) ratificerats endast av Slovakien och Österrike.

4.4.1 Sammanfattning

Det huvudsakliga syftet med 1963 års konvention var att reducera antalet fall av dubbla medborgarskap. Utöver att denna målsättning inte kunnat infrias, kan konstateras att konventionen med tiden ändrats på sådant sätt att den avvisande hållningen till dubbla medborgarskap modifierats i inte oväsentlig grad. Ändringarna år 1993 gav således konventionsstaterna rätt att i den egna lagstiftningen föreskriva en rätt för sökanden att i två olika situationer – nämligen vid makes förvärv av andra makens medborgarskap samt vid medborgarskapsförvärv av invandrare i andra generationen – behålla sitt tidigare medborgarskap. Av betydelse i sammanhanget är även Europarådets rekommendation år 1979 om att konventionsstaterna i sina respektive lagstiftningar skulle verka för jämställdhet mellan föräldrar i fråga om rätten att överföra medborgarskap på sina barn. Denna rekommendation får anses ha inneburit att Europarådet såvitt avser barn uttalat sig för tillåtligheten av dubbelt medborgarskap. Till den beskrivna utvecklingen skall läggas 1997 års konvention som alltså ställer sig helt neutral till vilken hållning konventionsstaterna intar i fråga om dubbelt medborgarskap.

Sett i ett europeiskt perspektiv kan med beaktande av det sagda sammanfattningsvis konstateras att den kategoriskt avvisande inställningen till dubbelt medborgarskap med åren har fått ge vika.

4.5 1979 års ändring av 1 § MedbL angående svenskt medborgarskap efter modern

I enlighet med 1 § MedbL gäller att ett barn alltid förvärvar svenskt medborgarskap vid födelsen om modern är svensk medborgare. Så har emellertid inte alltid varit fallet utan fram till den 1 juli 1979 var det i huvudsak faderns medborgarskap som var styrande för om barnet skulle erhålla svenskt medborgarskap.

Fram till halvårsskiftet 1979 innebar regleringen i MedbL – för barn vars föräldrar var gifta med varandra eller där äktenskapet mellan föräldrarna hade upplösts genom faderns död – följande. Ett sådant barn förvärvade svenskt medborgarskap vid födelsen, om fadern var svensk medborgare. Om fadern saknade svenskt medborgarskap var moderns svenska medborgarskap däremot inte en tillräcklig förutsättning för att barnet skulle få svenskt vid födelsen. För detta krävdes dessutom att barnet vid födelsen inte heller förvärvade något utländskt medborgarskap genom fadern.

Då barnets föräldrar inte var gifta med varandra – eller äktenskapet upplösts genom äktenskapsskillnad – fick barnet svenskt medborgarskap vid födelsen, om modern var svensk medborgare.

Den fram till år 1979 gällande ordningen ifrågasattes redan vid MedbL:s tillkomst. Det konstaterades således att regleringen stod i strid med kravet på jämställdhet mellan föräldrarna, men detta argument fick vika för önskemålet att förhindra uppkomsten av dubbla medborgarskap. Utgången blev densamma vid behandlingen i Nordiska rådet år 1970 av ett medlemsförslag som syftade till att jämställa föräldrarna i fråga om rätten att överföra medborgarskap till barnen. Nordiska rådets juridiska utskott uttalade att förslaget skulle komma att medföra dubbla medborgarskap för barn. Utskottet framhöll vidare att det dittills hade varit en väsentlig och grundläggande princip i nordisk medborgarskapslagstiftning att försöka undvika dubbla medborgarskap. Dessutom stod förslaget – anförde utskottet – i motsättning till de strävanden som låg bakom 1963 års Europakonvention. Det utredningsuppdrag som föranleddes av medlemsförslaget begränsades därför till att avse möjligheten att ta större hänsyn till principen om barnets intresse vid fastställande av medborgarskapet. De tillkallade sakkunniga föreslog i sitt betänkande att detta skedde genom en liberaliserad naturalisationspraxis (Nordisk utredningsserie 1976:9).

1979 års ändring av 1 § MedbL innebar ett stärkande av kvinnans ställning i medborgarskapsrättsligt hänseende. Eftersom det för lagstiftaren var uppenbart att ändringen skulle komma att leda till ett

väsentligt ökat antal dubbla medborgarskap för barn, kan ändringen också sägas ha inneburit det svenska regelsystemets godtagande av dubbla medborgarskap för denna grupp. De principiella resonemang som fördes under lagstiftningsarbetet är därmed i stora delar av intresse även vid diskussioner kring dubbelt medborgarskap för vuxna. Det finns således anledning att närmare belysa de överväganden som låg till grund för lagändringen år 1979.

4.5.1 Bakgrunden till 1979 års lagändring samt dess förarbeten

Som angetts ifrågasattes redan vid tillkomsten av MedbL den bristande jämställdheten mellan föräldrar i fråga om rätten att överföra svenskt medborgarskap på sina barn. I takt med fortskridandet av det svenska jämställdhetsarbetet på andra områden växte sig de kritiska synpunkterna med tiden allt starkare.

Diskussionerna fördes inte enbart på det nationella planet utan även på det på det mellanfolkliga. Det viktigaste uttrycket härför var den i maj 1977 av Europarådets ministerkommitté antagna rekommendationen till medlemsstaterna (Résolution 77/13) om att införa bestämmelser om skulle innebära att barn – vars föräldrar är gifta med varandra men har olika nationalitet – fick båda föräldrarnas medborgarskap vid födelsen. Alternativt förordades att barnet genom ett förenklat naturalisationsförfarande skulle få även den förälders medborgarskap som barnet inte fick vid födelsen. Vidare föreslogs i Europarådets resolution ett förfarande för avveckling av ett av medborgarskapen när barnet nått vuxen ålder.

Det var mot den angivna bakgrunden som regeringen initierade arbetet med departementspromemorian *Förvärv av svenskt medborgarskap genom modern* (DsA 1978:2). En promemoria som i allt väsentligt kom att ligga till grund för de ändringar som senare gjordes.

I departementspromemorian konstaterades den avvisande hållningen till de dubbla medborgarskapen hade sin grund i att de ansetts medföra åtskilliga besvärigheter, t.ex. i skydds-, värnplikts- eller beskattningsavseende. Enligt promemorian föreföll det emellertid som om den uppfattningen ofta hade accepterats som mer eller mindre självklar utan att man företagit någon egentlig analys. Man konstaterade även att inställningen till de dubbla medborgarskapen – efter hand som kravet på jämställdhet mellan föräldrarna i fråga om rätten att ge barnen sitt medborgarskap hade kommit att dominera – i någon mån hade förskjutits, i vart fall såvitt gällde dubbelt medborgarskap hos barn.

Man hade funnit att nackdelarna överdrivits. I promemorian hänvisades också till 1977 års Europarådsresolutions motiv i vilka angående barn i äktenskap angavs att dubbelt eller flerfaldigt medborgarskap visserligen kan ge upphov till vissa svårigheter, men att detta huvudsakligen gäller när personen i fråga är vuxen och har särskilda skyldigheter gentemot de stater i vilka han eller hon är medborgare. Däremot fanns det enligt motiven ingen anledning att anta att någon större nackdel skulle bli följden av att ett barn samtidigt har båda föräldrarnas medborgarskap.

Efter en diskussion kring för- respektive nackdelar med dubbelt medborgarskap gjordes i departementspromemorian följande bedömning (s. 50):

”Den nu företagna granskningen ger anledning till bl.a. följande slutsatser. Principen att dubbla medborgarskap bör förhindras har ytterst sin grund i ordningssynpunkter. Genom att allt fler stater ger barn i äktenskap landets medborgarskap genom modern, undanrycks, oberoende av de ändringar vi genomför, efterhand möjligheterna att hindra uppkomsten av dubbla medborgarskap. Under alla förhållanden måste ordningssynpunkter underordnas andra, sakligt befogade krav på ändring av medborgarskapsbestämmelserna. Det gäller önskemålet att barn med stark anknytning till vårt land skall få svenskt medborgarskap. Det gäller också kravet på att föräldrarna skall ställas lika i fråga om rätten att överföra medborgarskap på sina barn. De nackdelar som en sådan utveckling medför är i hög grad begränsade och kan i viss utsträckning undvikas genom överenskommelser med andra stater.”

Den angivna ståndpunkten var, framhölls vidare i promemorian, emellertid inte liktydig med att man utan vidare borde acceptera att den som fått dubbelt medborgarskap vid födelsen skulle behålla båda nationaliteterna efter uppnådd vuxen ålder. Det fanns – mot bakgrund av den inställning till förekomsten av dubbla medborgarskap som kommit till uttryck i såväl riksdagsdebatten i vårt land som på det nordiska och europeiska planet – anledning att undersöka möjligheterna att i någon utsträckning få till stånd en avveckling av det ena medborgarskapet när innehavaren hade blivit vuxen.

Den ordning för avveckling av dubbla medborgarskap som föreslogs i promemorian innebar en möjlighet att sluta avtal med andra stater. Grundtanken var att den som vid födelsen fick både svenskt och utländskt medborgarskap efter uppnådd vuxen ålder endast skulle behålla medborgarskapet i den av staterna där han eller hon sedan längre tid etablerat sig. Överenskommelser avsågs komma till stånd mellan Sverige och främmande stat endast när detta påkallades med

hänsyn till att ett större antal barn blev medborgare både i Sverige och i den andra staten. Det förutsattes att avtal i första hand skulle övervägas mellan de nordiska länderna och att man i fråga om andra stater borde vänta och se om det uppkom något behov av överenskommelser. Som tidigare anförts kan det i efterhand konstateras att något avtal av det skisserade slaget varken har ingåtts med någon nordisk eller annan stat.

Flertalet remissinstanser som yttrade sig över departementspromemorian ansåg att nackdelarna med uppkomsten av dubbla medborgarskap var begränsade och borde tillmätas en underordnad betydelse i jämförelse med att barnet fick moderns svenska medborgarskap. Statens invandrarverk erinrade om att verket tidigare varit negativt inställt till en reform av detta slag med hänsyn till uppkomsten av dubbla medborgarskap. Verket underströk emellertid att argumentet att man och kvinna bör vara likställda i medborgarskapshänseende i sig självt vägde tungt. Härtill kom – fortsatte verket – att under senare tid i olika länder hade genomförts sådana ändringar i medborgarskapslagstiftningen att gift mor fått samma rätt som fadern att överföra medborgarskap till sina barn. Oavsett vad Sverige beslutade skulle alltså i framtiden ett stort antal dubbla medborgarskap komma att uppkomma. Mot den bakgrunden fann Invandrarverket tiden vara mogen för att ändra den svenska medborgarskapslagen så att barn vars föräldrar var gifta med varandra alltid fick svenskt medborgarskap vid födelsen om fadern eller modern var svensk medborgare.

Regeringens förslag till den nu aktuella lagändringen lades fram i propositionen 1978/79:72 om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap. Utöver att barn till svensk kvinna alltid skulle bli svensk medborgare vid födelsen innebar förslaget bl.a. att en svensk man – som är far till utländskt barn och som inte är gift med barnets mor – under vissa förutsättningar skulle kunna överföra svenskt medborgarskap till barnet genom ett anmälningsförfarande.

4.6 Riksdagsdebatten om dubbelt medborgarskap

Riksdagen har som regel varje år att ta ställning till ett antal motioner som på olika sätt berör medborgarskapsfrågor. Här följer en kort presentation av några av de motioner som avgetts under 1990-talet och som innehåller yrkanden avseende tillåtligheten av dubbelt medborgarskap.

I motion 1989/90:Sf637 yrkade Håkan Holmberg (fp) att riksdagen hos regeringen skulle begära en översyn av de regler som styrde frågan om dubbelt medborgarskap. Motionären ansåg att en naturaliserad svensk medborgare som återvänder till sitt tidigare hemland, och åter blir medborgare i detta, borde ges möjlighet att behålla sitt svenska medborgarskap.

Motionen behandlades av Socialförsäkringsutskottet i betänkandet Svenskt medborgarskap (1990/91:SfU3). Utskottet hänvisade till att betänkandet Dubbelt medborgarskap (DsA 1986:6) var under beredning inom regeringskansliet och att någon ytterligare utredning i fråga om dubbelt medborgarskap därför inte var påkallad.

I motion 1991/92:Sf608 återkom Håkan Holmberg (fp) med ett yrkande av samma innebörd som i den förra motionen. I motionen anfördes att dubbelt medborgarskap kunde vara motiverat t.ex. då personer som kommit till Sverige såsom politiska flyktingar senare återvänder till sina ursprungsländer för att delta i en demokratisk återuppbyggnad. Som ytterligare exempel anfördes då utländska medborgares barn – som bott större delen av sitt liv i Sverige – får svårigheter med studier, yrkesval eller politiskt arbete på grund av det utländska medborgarskapet.

I motion 1991/92:Sf621 yrkade Maj-Lis Lööv m.fl. (s) att riksdagen som sin mening skulle ge regeringen till känna vad i motionen anförts om att

- 1) möjligheterna måste förbättras för de invandrare som inte var svenska medborgare att delta i den demokratiska beslutsprocessen i det svenska samhället genom att i ökad utsträckning i stället acceptera dubbla medborgarskap,
- 2) en parlamentariskt sammansatt kommitté borde utreda hithörande frågor varvid en nordisk samordning borde ske,
- 3) Sverige internationellt borde verka för att synen på dubbla medborgarskap förändrades,
- 4) en uppmjukning av praxis i s.k. naturalisationsärenden omgående borde komma till stånd.

I denna motion framhölls bl.a. vikten av att invandrarna ges delaktighet i det politiska livet. Ett sätt att göra det möjligt för invandrare att få fullständig rösträtt var enligt motionärerna att i större utsträckning än vad som dittills varit fallet acceptera dubbla medborgarskap. Motionärerna påpekade i sammanhanget också att redan de dåvarande reglerna ledde till ett stort antal fall av dubbla medborgarskap.

De båda nu redovisade motionerna behandlades av Socialförsäkringsutskottet i betänkandet Svenskt medborgarskap m.m. (1991/92:SfU12). I detta hänvisade utskottet till att Sverige anslutit sig

till 1963 års Europarådskonvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap. Utskottet förklarade sig vidare ha erfarit att en expertkommitté inom Europarådet hade utarbetat ett utkast till ett andra tilläggsprotokoll till 1963 års konvention. I utkastet föreslogs vidgade möjligheter till dubbelt medborgarskap bl.a. för personer som fötts i eller som före arton års ålder flyttat till det land vars medborgarskap de sedan förvärvat samt för personer som frivilligt förvärvat sin makes medborgarskap. Protokollet kunde förväntas bli presenterat för Europarådets medlemsstater under hösten 1992. I avvaktan på denna presentation borde enligt utskottets mening inte något riksdagsinitiativ tas till svenska eller nordiska särlösningar på området. Utskottet avstyrkte därför bifall till motionerna Sf608 och Sf621.

I motion 1996/97:SfU622 anförde Peter Weibull Bernström m.fl. (m) att man inte kunde se några skäl att förhindra dubbelt medborgarskap. Motionärerna hänvisade till att tendensen i de flesta länder både i Europa och i andra delar av världen är att lätta på reglerna för dubbelt medborgarskap. Vidare anfördes bl.a. att medborgarskapet är en del av en persons identitet och att ett beslut om avstående av det svenska medborgarskapet ter sig stötande för dem som har t.ex. föräldrar eller barn i Sverige.

Lennart Daléus m.fl. (c) begärde i motion 1998/99:Sf608 ett tillkännagivande om att lagstiftningen bör förändras i riktning mot en tillåtande syn på dubbla medborgarskap. För detta talar enligt motionärerna bl.a. den ökande internationaliseringen och medborgarskapets betydelse för identifikationen med det land man lever i.

Slutligen pläderade Birger Schlaug m.fl. (mp) i motion 1998/99:Sf626 för ett tillkännagivande om att principen och reglerna om att inte tillåta dubbelt medborgarskap bör ses över. Motionärerna anser bl.a. att det skulle vara lättare för många invandrare att ta steget mot ett svenskt medborgarskap om de inte tvingades säga upp sitt tidigare medborgarskap.

De tre sist redovisade motionerna har avstyrkts av Socialförsäkringsutskottet under hänvisning till att denna kommittés arbete och överväganden bör avvaktas.

4.7 Antalet personer i Sverige med dubbelt medborgarskap

Kommittén har undersökt omfattningen av dubbelt medborgarskap i dag. Denna uppgift är inte helt enkel eftersom man inte av de personregister som finns i Sverige kan utläsa om en person har fler än ett medborgarskap. En person med t.ex. svenskt och iranskt medborgarskap registreras således enbart som svensk medborgare. Tillvägagångssättet är i stället att utifrån ett omfattande statistiskt underlag göra bedömningar och uppskattningar av hur många som sammanlagt kan antas ha dubbelt medborgarskap.

Det statistiska underlag som ligger till grund för beräkningarna har inhämtats från Statistiska centralbyrån och avser

- antalet naturaliserade svenskar fördelade på ursprungsland,
- antalet i Sverige födda barn vars föräldrar har utländsk anknytning genom att vara födda i utlandet eller vara utländska medborgare, samt
- antalet utrikes födda svenska medborgare.

Bedömningarna av det statistiska underlaget och beräkningarna av antalet dubbelmedborgare har skett med medverkan av expertis från Invandrarverket.

Beräkningar av antalet personer i Sverige med dubbla medborgarskap har gjorts vid två tidigare tillfällen. 1985 års medborgarskapskommitté uppskattade antalet till drygt 100 000. Några år senare anförde regeringen i den sedermera återkallade propositionen Aktiv flykting- och immigrationspolitik, 1990/91:195, att antalet i Sverige boende personer med dubbla eller flerfaldiga medborgarskap vid den aktuella tidpunkten inte torde överstiga 150 000. Som huvudskäl till den antagna ökningen angav regeringen att allt fler personer genom den ökade asylinvandringen hade kommit att omfattas av den praxis som innebär att de svenska myndigheterna inte kräver befrielse från det utländska medborgarskapet.

I det följande redovisas resultatet av denna kommittés beräkningar. Siffrorna avser antalet i Sverige boende personer med dubbelt medborgarskap per den 31 december 1997. Före respektive siffra anges vilket ursprungsområde den avser.

1) *Dubbelt medborgarskap genom naturalisation/anmälan*

- *Norden*: 3 500
- *Övriga Europa*: 82 000
- *Afrika*: 12 000

- *Nordamerika*: 1 500
- *Sydamerika*: 16 000
- *Asien*: 82 000
- *Totalt*: 197 000

2) *Dubbelt medborgarskap genom födelse i Sverige av gifta föräldrar varav minst en är född utomlands eller utländsk medborgare*

- *Norden*: 28 000
- *Övriga världen*: 72 000
- *Totalt*: 100 000

3) *Dubbelt medborgarskap genom födelse i Sverige år 1979–1997 av ogift svensk mor som är född i utlandet och då kan antas ha förvärvat även utländskt medborgarskap, vilket överförs också på barnet*

Den 1 december 1997 fanns i Sverige 30 508 personer som ingick i denna grupp. Av dessa kan omkring 2 000 antas ha förvärvat dubbelt medborgarskap vid födelsen i Sverige.

4) *Dubbelt medborgarskap genom födelse i utlandet*

Den 31 december 1997 fanns i Sverige 18 197 personer i åldern 0–19 år som uppges vara födda i utlandet som svenska medborgare. Cirka 7 000 av de utrikes födda svenska medborgarna kan antas ha förvärvat även utländskt medborgarskap vid födelsen genom att födelselandets lagar ger dem sådan rätt. Hur många barn som kan ha erhållit utländskt medborgarskap på annat sätt är inte möjligt att uppskatta.

5) *Totala antalet dubbla medborgarskap:*

En summering av de under 1–4 redovisade antalen dubbelmedborgare ger 306 000. Den framtagna siffran bygger på uppskattningar och viss avrundning bör därför ske. Med beaktande därav gör kommittén den bedömningen att det i Sverige finns omkring 300 000 personer med dubbelt medborgarskap.

Ökningen i jämförelse med tidigare beräkningar ligger inom ramen för vad man kan förvänta sig. Liksom tidigare kan en stor del av ökningen förklaras med den ökade flyktinginvandringen sammantaget med det faktum att flyktingar i enlighet med rådande praxis inte behöver befria sig från sitt utländska medborgarskap i samband med förvärv av svenskt. En annan viktig förklaring är det sedan den senaste beräkningen fötts ett relativt stort antal barn som vid födelsen erhållit dubbelt medborgarskap.

4.8 Utländska förhållanden

Kommittén har inhämtat uppgifter om hur man i vissa andra länder ser på dubbelt medborgarskap och de därmed sammanhängande frågeställningarna. I det följande ges en redovisning av förhållandena i de länder som varit föremål för kommitténs undersökning.

4.8.1 Norden

Danmark

I Danmark gäller som huvudregel att innehav av dubbelt medborgarskap inte är tillåtet. Vid naturalisation uppställs därför som krav att sökanden avsäger sig sitt utländska medborgarskap för det fall sådan förlust inte inträder automatiskt till följd av lagstiftningen i det andra landet. Vidare uppställs inte något krav på befrielse för flyktingar eller för personer beträffande vilka man – utifrån vad som för danska myndigheter är känt om lagstiftning eller praxis i det andra medborgarskapslandet – betraktar det som uteslutet att befrielse skall kunna erhållas.

För rösträtt vid val till Folketinget krävs att man fyllt arton år, har danskt medborgarskap samt hemvist i Danmark. I vissa fall anses man dock ha hemvist i Danmark trots att man bor utomlands, detta gäller bl.a. personer som arbetar utomlands för den danska staten eller för någon dansk hjälporganisation. Personer med dubbelt medborgarskap har rösträtt under samma förutsättningar som övriga danska medborgare.

Värnplikten i Danmark omfattar varje dansk man. Den som är medborgare även i ett annat land kan dock undantas från värnplikten till följd av internationella överenskommelser – t.ex. den av Danmark tillträdde Europarådskonventionen från år 1963 – eller bilaterala avtal med andra länder. Vidare kan personer, som har fullgjort värnplikt i något annat land, helt eller delvis frikallas från den danska värnplikten genom beslut av värnpliktsmyndigheten.

Det finns inte några aktuella fall där dubbelt medborgarskap medfört begränsningar i de danska myndigheternas möjligheter att ge diplomatiskt skydd till en dansk medborgare som vistas i ett annat land där han eller hon också är medborgare. När en situation av det aktuella slaget uppkommer är de danska myndigheterna återhållsamma i sitt agerande gentemot myndigheterna i det andra landet.

Det har aldrig förekommit att dubbelt medborgarskap spelat någon roll vid brott mot rikets säkerhet.

Finland

Den finska medborgarskapslagstiftningen bygger på grundprincipen att dubbelt medborgarskap bör undvikas. De viktigaste bestämmelserna finns i 4 och 8 §§ medborgarskapslagen (401/1968). Av 4 § 3 mom. framgår att det som villkor för medborgarskapets förvärvande får föreskrivas att sökanden befrias från utländskt medborgarskap vid äventyr att beslutet annars förfaller. Av 8 § följer att det finska medborgarskapet förloras automatiskt av den som förvärvar utländskt medborgarskap genom ansökan eller genom anmälan. Detsamma gäller den som förvärvar utländskt medborgarskap sedan han eller hon frivilligt gett sitt uttryckliga samtycke till det eller genom att inträda i främmande stats tjänst.

I statliga val i Finland – dvs. riksdagsval och presidentval – är varje finsk medborgare som senast på valdagen fyller 18 år röstberättigad oberoende om han eller hon bor i Finland eller utomlands. Under tiden för förhandsröstningen kan röstberättigade personer rösta utomlands eller i Finland, medan det under valdagen är möjligt endast inom det egna röstningsområdet i Finland. Skall en utomlands bosatt finländare rösta på valdagen krävs således att han eller hon då befinner sig i Finland. Det finns beträffande rösträtten inte några särbestämmelser för personer som har dubbla medborgarskap.

Bestämmelser om fullgörande av värnpliktstjänst för den som har dubbelt medborgarskap finns i värnpliktslagen (452/1950) och i förordningen angående tillämpning av värnpliktslagen (63/1951). Finland har dessutom träffat avtal om fullgörande av värnpliktstjänst med USA och Argentina. Likaså finns det en nordisk överenskommelse på området.

Finland har däremot inte anslutit sig till Europarådets konvention av år 1963 om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap. Dock kan konstateras att tillämpningen av värnpliktslagen och den till lagen hörande förordningen leder till i stort sett samma resultat som om Europakonventionen hade tillämpats.

Enligt 45 § 3 mom. värnpliktslagen kan en utländsk medborgare som har antagits till finsk medborgare – och som i den främmande staten under fredstid har fullgjort sin tjänstgöringsplikt som värnpliktig eller en del av den – på ansökan helt eller delvis befrias från beväringstjänst under fredstid. Dock förutsätts för befrielse att personen i fråga har tjänstgjort minst sex månader. De angivna förutsättningarna för befrielse gäller även i fall av dubbelt medborgarskap.

Om särskilda skäl föreligger kan vidare befrielse från beväringstjänst under fredstid beviljas finsk medborgare som har

medborgarskap även i någon annan stat om hans egentliga bo och hemvist inte är i Finland och om han inte har någon faktisk anknytning till Finland. En sådan befrielse förutsätter att personen i fråga styrker att han har familjeband och andra personliga band som faktiskt förenar honom med något annat land än Finland. Antalet sådana ansökningar uppgår till cirka 200 per år och av dessa godkänns omkring 90 %. I förekommande fall beror avslagen normalt på att personen är bosatt i Finland.

En värnpliktig som har dubbelt medborgarskap har om han så önskar rätt att fullgöra sin värnpliktstjänst i Finland. Så sker i några tiotal fall årligen.

Vad därefter gäller frågor om diplomatiskt skydd kan i historiskt perspektiv konstateras att rätten till skydd har växlat mycket för personer med dubbla medborgarskap. Bl.a. av denna anledning har man genom internationella överenskommelser försökt lösa de problem som följer av dubbelt medborgarskap.

Frågan huruvida egentliga krav på skydd får framställas hos en stat som personen i fråga är medborgare i har i allmänhet besvarats med ett nej. Detta har man baserat på doktrinen om avsaknad av ansvar för krav mot personer med dubbla medborgarskap. Denna princip har tidigare även bekräftats av Internationella domstolen.

Numera är situationen dock en annan. År 1955 antog Internationella domstolen en princip om att det är personens "aktiva och betydande medborgarskap" som är avgörande (Nottebohm-fallet). Denna princip har även bekräftats i USA-Iran-tribunalens beslut år 1984 där man ansåg att personernas "dominerande och effektiva medborgarskap" var avgörande.

Med stöd av denna princip kan i fall av dubbelt medborgarskap ett krav på skydd under vissa förutsättningar framställas av den ena medborgarskapsstaten även då personen i fråga vistas i sin andra medborgarskapsstat. Men i praktiken bestrids ofta rätten att göra en sådan framställning. En stats rätt att ge skydd när en person är medborgare även i vistelselandet avgörs då i sista hand genom skiljeförfarande eller dom.

Inom finsk utrikesförvaltning har fall av dubbelt medborgarskap främst gällt utgivande av konsulärt skydd. I barnkidnappingsfall och i fråga om familjerättsliga uppgifter inom utrikesförvaltningen har det under de senaste åren allt oftare hänt att någon av de inblandade parterna varit medborgare även i den stat som man ville ha skydd i. I praktiken innebär detta att de reella möjligheterna att lämna skydd är mycket små. Särskilt svårt är det i sådana islamiska länder där en medborgare enligt landet lag inte kan avstå från sitt medborgarskap eller endast genom en mycket komplicerad procedur kan göra så.

Likaså uppkommer påtagliga problem i de fall då ett äktenskap automatiskt har gett medborgarskap i en stat som inte erkänner dubbelt medborgarskap. I de nu nämnda typfallen har det visat sig att den finska utrikesförvaltningens faktiska möjligheter att ge konsulärt skydd till finska medborgare med dubbelt medborgarskap är synnerligen begränsade. I andra familje- och barnkidnappingsfall har problem i större utsträckning inte förekommit. I värnpliktsärenden är problematiken dock mer frekvent.

Det finns i Finland inte några erfarenheter av att innehav av dubbelt medborgarskap skulle ha utnyttjats vid värvning av en person till olovlig underrättelseverksamhet för sitt tidigare hemlands räkning. Å andra sidan framhålls att dubbelt medborgarskap kan fördröja eller försvåra en persons integrering i det nya hemlandet. I värsta fall kan därför en lojalitetskonflikt uppstå och den kan i sin tur utgöra en god grund för underrättelsetjänsternas värvningssyften.

Island

I den isländska medborgarskapslagen uppställs inte något krav på att en utlänning som förvärvar isländskt medborgarskap skall befria sig från det utländska medborgarskapet. En isländsk medborgare som förvärvar utländskt medborgarskap efter ansökan eller uttryckligt samtycke, förlorar däremot sitt isländska medborgarskap.

En isländsk medborgare som är bosatt utomlands kvarstår i det s.k. valregistret åtta år efter utflyttningen från Island. Därefter finns det en möjlighet att fortlöpande anmäla att man även fortsättningsvis önskar vara upptagen i registret, varje sådan anmälan gäller i fyra år. Så länge en person är isländsk medborgare och vart fjärde år anmäler sig till valregistret kvarstår också rösträtten till Althinget och i presidentvalet. Rösträttsreglerna knyter helt och hållet an till det isländska medborgarskapet och ett eventuellt innehav av ytterligare något medborgarskap saknar därför betydelse.

På Island förekommer inte militärtjänst och de frågeställningar som dubbelt medborgarskap kan ge upphov till i detta avseende är därför inte aktuella.

Man känner på Island inte till något fall där dubbelt medborgarskap haft betydelse vid brott mot rikets säkerhet.

Norge

Norsk medborgarskapsrätt bygger på grundprincipen att var och en bör inneha endast ett medborgarskap. Denna syn gäller i förhållande till alla stater och Norge har således inte ingått några avtal med enskilda länder om undantag från grundprincipen.

Principen om ett medborgarskap hindrar emellertid inte att Norge accepterar dubbla medborgarskap då detta uppstår automatiskt på grund av lag eller då det är omöjligt för en person att bli av med sitt tidigare medborgarskap. I de fall då den utländska rättsordningen kräver en aktiv handling för befrielse från medborgarskapet, uppställs det inte heller såvitt avser personer som beviljats asyl i Norge något krav på att de skall befria sig.

Den vanligaste situationen då dubbelt medborgarskap uppstår på grund av lag är då ett barn föds av gifta föräldrar varav bara den ene är norsk medborgare. Får barnet automatiskt också den utländska moderns/faderns medborgarskap, accepteras barnets dubbla medborgarskap av norsk rätt. Dubbelt medborgarskap accepteras också då t.ex. en kvinna automatiskt får medborgarskap i ett annat land genom att ingå äktenskap med en man från det landet.

En norsk medborgare bosatt utomlands har rösträtt vid valet till Stortinget såvitt han eller hon någon gång varit registrerad i det norska folkregistret som bosatt i riket. Samma villkor gäller för den som har även annat medborgarskap än norskt.

Norge har ratificerat 1963 års Europarådskonvention vilken bl.a. reglerar frågor om militärtjänst i förhållande till övriga konventionsstater. Såvitt avser personer med dubbla medborgarskap – där det utländska medborgarskapet innehas i ett land som inte är anslutet till 1963 års konvention – är utgångspunkten att den som uppehåller sig i Norge är värnpliktig.

Det förs ingen statistik över tillfällen då dubbelt medborgarskap medför problem i samband med lämnande av konsulärt bistånd. Problemställningen är emellertid känd.

Det finns i Norge ingen erfarenhet av att dubbelt medborgarskap skulle ha spelat någon roll vid brott mot rikets säkerhet. Däremot kan dubbelt medborgarskap vägas in som en omständighet i den bedömning som görs när det gäller anställning till någon säkerhetsklassad tjänst.

4.8.2 Övriga Europa

Belgien

En belgisk medborgare som förvärvar utländskt medborgarskap förlorar automatiskt sitt belgiska medborgarskap. Uppkomst och innehav av dubbelt medborgarskap accepteras bara för personer vars föräldrar har olika medborgarskap.

Belgiska medborgare som är bosatta utomlands har i dag inte rösträtt vid val till parlamentet. Det föreligger dock ett långt framskridet lagförslag som ger dem sådan rätt. Enligt förslaget skall personer med dubbelt medborgarskap få rösta under samma förutsättningar som personer med enbart belgiskt medborgarskap.

Värnpliktstjänstgöring förekommer inte längre i Belgien och de därmed förknippade frågeställningarna är därför inte aktuella.

Dubbelt medborgarskap kan leda till begränsningar såvitt avser möjligheten att ge diplomatiskt skydd. Således föreskrivs i 1930 års Haagkonvention, artikel 4, att en stat inte äger rätt att intervensera hos en annan stat för någon av sina medborgare som är medborgare också i den staten. I en sådan situation får intervention anses vara möjlig endast om den uppstår av rent humanitära skäl.

Dubbelt medborgarskap har i Belgien aldrig gett upphov till problem i säkerhetsavseende.

Bosnien-Hercegovina

Bosnien-Hercegovina, som tidigare utgjorde en delrepublik i Socialistiska Federativa Republiken Jugoslavien, fick internationellt erkännande våren 1992 under namnet Republiken Bosnien-Hercegovina. Det krig som därefter utvecklades resulterade i det s.k. Daytonavtalet under hösten 1995. Som en del av uppgörelsen ströks ordet Republik från landets namn som alltså blev blott Bosnien-Hercegovina utan specifikation om statsskick. Daytonuppgörelsen fastställer också att Bosnien-Hercegovina består av två "entiteter", nämligen den muslimsk-kroatiskt dominerade Federationen Bosnien-Hercegovina och den serbdominerade Republiken Srpska (båda med långtgående autonomi).

Genom Daytonavtalet inrättades vidare en funktion som Hög Representant för samordning av implementeringen av avtalets civila delar. Under år 1997 medverkade OHR (Höge Representantens kontor) till att i samarbete med nationella myndigheter utarbeta en lag om medborgarskap. Denna lag trädde i kraft den 1 januari 1998 och avsågs bli tillämpad fr.o.m. den 1 mars 1998. Detta har dock försenats genom

att lagen till stor del förutsätts implementeras genom lagstiftning m.m. på entitetsnivå. Entiteterna har således att införliva den nya statliga medborgarskapslagen i sin lagstiftning samt se till att de delar av lagen, som faller inom entiteternas kompetensområde, tillämpas.

Medborgarskapsfrågorna är av strategiskt intresse i Bosnien-Hercegovina på grund av befolkningssammansättningen och det historiska och politiska sammanhanget. Det är därför ingen tillfällighet att medborgarskapslagen var den första lag som dekreterades av den Høge Representanten i enlighet med hans mandat att vid behov i stället för parlamentet promulgera lagstiftning för Bosnien-Hercegovina.

I f.d. Jugoslavien var samtliga landets medborgare samtidigt medborgare i någon av de ingående sex delrepublikerna. Detta har sin motsvarighet även i Bosnien-Hercegovina där landets medborgarskap förutsätter att man är medborgare i någon av de båda ingående entiteterna. Frågan om hur det slutligen kommer att bli vad gäller Bosnien-Hercegovinas medborgarskap kan i dag inte med säkerhet besvaras, eftersom särskilda bilaterala avtal om medborgarskap förväntas komma att ingås mellan å ena sidan Bosnien-Hercegovina och å andra sidan Kroatien respektive Förbundsrepubliken Jugoslavien. I dag är t.ex. en hög andel av den kroatiska befolkningsgruppen i Bosnien-Hercegovina samtidigt medborgare i Kroatien, där de har rösträtt och representation i parlamentet.

I framtiden räknar man med att medborgarna i enlighet med lagen individuellt måste ta ställning till om man vill ha sitt medborgarskap i Bosnien-Hercegovina eller om man hellre vill vara medborgare i något av de båda andra länderna. Detta har främst en praktisk betydelse vad gäller rösträtt samt värnpliktsförhållanden, men är samtidigt helt avgörande för Bosnien-Hercegovinas överlevnadskraft. I medborgarskapslagen stipuleras att detta ställningstagande måste vara klart inom högst fem år.

Syftet med det hittills anförda har varit att teckna bakgrunden till Bosnien-Hercegovinas nya medborgarskapslag. I det följande övergår vi till bestämmelsernas innehåll.

En förutsättning för att en medborgare i Bosnien-Hercegovina skall få ha dubbelt medborgarskap är att Bosnien-Hercegovina träffat ett särskilt avtal med den andra stat som berörs. I övrigt gäller att lagen i princip inte accepterar dubbelt medborgarskap. Således förloras t.ex. medborgarskap i Bosnien-Hercegovina i samband med frivilligt förvärv av något annat medborgarskap.

En person som genom naturalisation blir medborgare i Bosnien-Hercegovina måste avsäga sig sitt tidigare medborgarskap. Undantag kan medges för hemvändande emigranter samt i de fall där det kan vara

till nytta för Bosnien-Hercegovina att personen i fråga blir medborgare i landet.

En särskild paragraf behandlar de personer som innan lagen trädde i kraft frivilligt förvärvade annat medborgarskap. Dessa personer skall – såvida inte något annat bestämts genom bilateral avtal – inom en femårsperiod avsäga sig det andra medborgarskapet för att kunna bibehålla medborgarskapet i Bosnien-Hercegovina. Bestämmelsen är främst avsedd att reglera medborgarskapsförhållandena för bosnienkroater och bosnienserber, vilka ofta har även annat medborgarskap.

En bosnisk-hercegovinsk medborgare som är bosatt utomlands får rösta i hemlandets parlamentsval. Däremot får en person med dubbelt medborgarskap rösta i Bosnien-Hercegovina endast under förutsättning att han eller hon också bor där.

Frågor om militärtjänstgöring faller inom entiteternas kompetens. Lagen i Federationen Bosnien-Hercegovina säger att en person – som genom naturalisation har blivit medborgare i Federationen och som har fullgjort militärtjänstgöring i sitt tidigare land – skall skrivas in i arméns reservstyrka. Lagen i Republika Srpska medger att samma person frikallas.

Bosnien-Hercegovina saknar ännu tillräckliga erfarenheter för att besvara frågor som hänger samman med det dubbla medborgarskapets inverkan på möjligheterna att ge diplomatiskt skydd samt på säkerhetsaspekter.

Estland

Den principiella grundsynen i Estland är att estniska medborgare inte samtidigt bör vara medborgare i något annat land. Principen gäller i förhållande till alla länder. Dock anses de ester som flydde under och efter andra världskriget inte ha förlorat sitt estniska medborgarskap även om de ansökt och fått medborgarskap i något annat land.

En estnisk medborgare som fötts efter den nya medborgarskapslagens ikraftträdande den 1 april 1995 – och som vid födelsen fått både estniskt och utländskt medborgarskap – måste avsäga sig ett av medborgarskapen inom tre år efter det han eller hon fyllt arton år.

En estnisk medborgare bosatt utanför Estland får rösta i landets parlamentsval. Det finns inte några särskilda bestämmelser för personer med dubbla medborgarskap.

Estland är inte anslutet till 1963 års konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap. Generellt gäller att estniska medborgare bosatta i Estland också fullgör värnplikt där. De estniska medborgare

som fullgjort tolv månaders militärtjänstgöring eller mer i något annat land slipper dock fullgöra värnpliktstjänstgöring i Estland.

Såvitt avser möjligheterna att ge diplomatiskt skydd upplevs dubbelt medborgarskap inte som något problem av det estniska utrikesministeriet. Det finns inte heller några erfarenheter av att dubbelt medborgarskap skulle ha spelat någon roll vid brott mot rikets säkerhet.

Frankrike

Fransk medborgarskapsrätt godkänner – trots att Frankrike är anslutet till 1963 års Europarådskonvention – principen om flera medborgarskap. Innehav eller förvärv av franskt medborgarskap definieras oberoende av de utländska reglerna om medborgarskap. Det uppställs således inte som villkor att varje medborgarskapssökande avstår från sitt ursprungliga medborgarskap. Automatisk förlust av medborgarskap gäller endast i de fall då det föreskrivs i en internationell konvention.

Föbundsrepubliken Jugoslavien

I Föbundsrepubliken Jugoslavien är grundprincipen att man bör inneha endast ett medborgarskap. Principen upprätthålls emellertid inte undantagslöst. T.ex. kan en före detta jugoslavisk medborgare vid återförvärv av jugoslaviskt medborgarskap tillåtas att inneha dubbelt medborgarskap om han eller hon inte kan befria sig från det andra medborgarskapet.

En medborgare i Föbundsrepubliken Jugoslavien som bor utomlands får rösta i hemlandets parlamentsval endast om utlandsvistelsen är temporär. Det finns vad gäller rösträtten inte några särskilda bestämmelser för personer med dubbelt medborgarskap.

Föbundsrepubliken Jugoslavien har inte tillträtt 1963 års Europeiska konvention om begränsning av fall av dubbelt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap. En medborgare i Föbundsrepubliken Jugoslavien – som har medborgarskap även i Sverige – behöver dock inte göra militärtjänst i Föbundsrepubliken Jugoslavien om han kan visa att denna har fullgjorts i Sverige.

Dubbelt medborgarskap anses inte ge upphov till några direkta problem såvitt avser möjligheterna att lämna konsulärt bistånd.

Det finns inget känt fall då dubbelt medborgarskap skulle ha haft betydelse vid brott mot rikets säkerhet.

Italien

Italien fick en ny medborgarskapslag år 1992. En av de stora ändringarna i förhållande till tidigare är att det italienska medborgarskapet enligt huvudregeln inte längre förloras vid förvärv av annat medborgarskap. Bestämmelsen härom finns i lagens artikel 11 som har följande lydelse:

”Medborgare som innehar, förvärvar eller återvinner utländskt medborgarskap bibehåller det italienska medborgarskapet, men kan bli befriad från detta om han eller hon tar hemvist i utlandet.”

Artikeln kan emellertid inte tillämpas i förhållande till alla länder eftersom Italien har ratificerat 1963 års Europarådskonvention. Förvärv av medborgarskap i en annan konventionsstat medför därför förlust av det italienska medborgarskapet. Förlustregeln gäller dock inte i vissa fall gentemot Frankrike (bl.a. vid makes förvärv av andra makens medborgarskap) eftersom Frankrike liksom Italien har ratificerat 1993 års protokoll om ändring av konventionen.

Det uppställs inte något krav på befrielse från det tidigare medborgarskapet vid förvärv av italienskt medborgarskap genom naturalisation.

Sammanfattningsvis kan således konstateras att Italien accepterar dubbelt medborgarskap utom i de fall då man till följd av 1963 års Europarådskonvention är bundet av en annan hållning.

En italiensk medborgare som har förvärvat medborgarskap i ett annat land (även konventionsland) och i samband med det förlorat sitt italienska medborgarskap, återvinner – om han eller hon väljer att flytta tillbaka till Italien – automatiskt det italienska medborgarskapet efter ett års hemvist i Italien. En italiensk medborgare som har förvärvat svenskt medborgarskap, och som efter återflyttning till Italien återvinner det italienska medborgarskapet, kommer således att ha dubbelt medborgarskap eftersom förlust av det svenska medborgarskapet inte inträder vid automatiskt förvärv av utländskt medborgarskap.

En italiensk medborgare som är bosatt utomlands får rösta i landets parlamentsval. Det finns dock inte någon möjlighet att rösta utomlands vid ambassader eller dylikt utan rösten måste lämnas in i den senaste hemkommunen i Italien. En person med dubbelt medborgarskap får rösta i parlamentsvalet under samma förutsättningar som övriga medborgare.

En italiensk medborgare som är bosatt i Italien – och som även är medborgare i ett icke konventionsland – är tvungen att fullgöra militärtjänst i Italien.

Vid det italienska utrikesministeriet uppger man att förekomsten av dubbla medborgarskap inte upplevs som något problem i samband med lämnande av konsulärt bistånd.

Kroatien

Den kroatiska medborgarskapslagen tillåter dubbelt medborgarskap generellt. Detta förhållande gäller gentemot samtliga länder.

En kroatisk medborgare har rösträtt i Kroatien även om han eller hon är bosatt i ett annat land. Det finns såvitt avser rösträtten inte några särbestämmelser för personer med dubbla medborgarskap.

Huruvida en i utlandet bosatt kroatisk medborgare – som innehar även annat medborgarskap – skall fullgöra sin värnplikt i Kroatien prövas av berörd utlandsmyndighet. De kroatiska myndigheterna rekommenderar därför alla med dubbelt medborgarskap att uppsöka en kroatisk ambassad så att frågan kan prövas. Ambassadens utredning tar fasta på om personen i fråga varit stadigvarande bosatt i ett annat land och där fullgjort eller kommer att fullgöra sin värnplikt. Vid sådant förhållande befrias han från värnplikten i Kroatien. Görs ingen utredning om värnpliktstjänstgöring kan emellertid även innehavare av dubbelt medborgarskap riskera att bli inkallade i Kroatien eller att vid besök där bli beordrade värnpliktstjänstgöring.

Möjligheten till dubbelt medborgarskap för kroatiska medborgare har hittills inte lett till något brott mot rikets säkerhet. I sammanhanget skall framhållas att individuella prövningar görs vid t.ex. anställning i statlig tjänst.

Polen

Polen saknar bestämmelser om automatförlust av det polska medborgarskapet vid förvärv av medborgarskap i något annat land. Huvudregeln är således att en polack – även om denne förvärvar utländskt medborgarskap – behåller sitt polska medborgarskap och att han eller hon betraktas som polsk medborgare i alla sammanhang. Det sagda gäller i förhållande till alla länder och Polen är alltså inte bundet av några konventioner på området.

En polsk medborgare kan dock bli av med sitt polska medborgarskap efter ansökan, vilket gör att Statens invandrarverk normalt uppställer villkor om befrielse då en polack ansöker om naturalisation i Sverige. Det finns inte något krav på att man är medborgare i en annan stat för att man ska kunna befrias från det

polska medborgarskapet och i teorin kan man därför bli statslös, något som i praktiken dock inte lär inträffa.

En polsk medborgare som är bosatt utomlands har rätt att delta i det polska parlamentsvalet. Däremot hindrar den polska vallagen dem som är bosatta utomlands från att delta i presidentvalets andra omgång. Det finns inga särskilda restriktioner vad gäller rösträtten för dem som innehar dubbelt medborgarskap.

Beträffande militärtjänsten gäller som huvudregel att man måste fullgöra den i Polen även om man har dubbelt medborgarskap. Det är i själva verket ett brott att fullgöra militärtjänst i det andra landet. Dock skall framhållas att det finns en möjlighet att ansöka om befrielse från den polska militärtjänsten. I likhet med vad som gäller i många andra länder blir man inte heller inkallad om man är för gammal. I Polen skall man ha påbörjat militärtjänsten innan man fyller 28 år.

Innehav av dubbelt medborgarskap utesluter möjligheten att ge en person diplomatiskt skydd i det andra land där han eller hon också är medborgare.

Det finns i Polen inte någon erfarenhet av att dubbelt medborgarskap skulle ha spelat någon roll vid brott mot rikets säkerhet.

Schweiz

En översyn av den schweiziska medborgarskapslagen i början av 1990-talet ledde till vissa ändringar som trädde i kraft år 1992. Sedan dess gäller att Schweiz fullt ut accepterar dubbla medborgarskap.

En schweizisk medborgare som bor utomlands får delta i samtliga allmänna val och omröstningar i Schweiz. Detsamma gäller de som utöver det schweiziska medborgarskapet har medborgarskap även i någon annan stat.

En person med dubbelt medborgarskap som är bosatt i Schweiz behandlas i värnpliktshänseende på samma sätt som den med endast schweiziskt medborgarskap. Har personen redan fullgjort sin värnplikt i utlandet, blir han inte inkallad till militärtjänst.

Dubbelt medborgarskap medför ibland att man inte kan erbjuda diplomatiskt skydd då personen befinner sig i den andra medborgarskapsstaten. Den schweiziska erfarenheten är emellertid att sådana problem är sällsynta. Som regel kan man träffa någon form av överenskommelse med det andra landet.

I Schweiz anser man inte att dubbla medborgarskap leder till några problem såvitt avser lojalitetskonflikter.

Spanien

Spanien har ingått avtal om tillåtande av dubbelt medborgarskap med följande länder: Chile, Peru, Paraguay, Nicaragua, Guatemala, Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Honduras, Dominikanska republiken, Argentina och Colombia. Avtalen, vilka är träffade vid olika tidpunkter mellan åren 1958–1979, syftar till att undvika att en spanjor – som på grund av sin arbetssituation förvärvat utländskt medborgarskap – skall få sina band med Spanien avklippta.

I enlighet med en ändring år 1990 av artikel 24 i civillagen har vidare tillåtligheten av dubbla medborgarskap utvidgats till att omfatta samtliga latinamerikanska länder samt Andorra, Filippinerna, Ekvatorialguinea och Portugal.

En spansk medborgare som bor utomlands kan rösta i det spanska parlamentsvalet om han eller hon är inskriven som spansk medborgare i konsulatets matrikel eller i CERA (lista som upprättas av spanska ambassader/konsulat och som anger vilka spanska medborgare som är bosatta i respektive land). Personer med dubbelt medborgarskap får rösta i det spanska parlamentsvalet under samma förutsättningar som personer med enbart spanskt medborgarskap.

Militärtjänst utförs endast i den stat där man är bosatt.

Om en spansk medborgare som bor utomlands har medborgarskap även i vistelselandet, kan han eller hon inte påräkna spanskt konsulärt skydd. För det krävs att personen i fråga enbart innehar spanskt medborgarskap.

Det finns enligt spanska utrikesministeriet inte något som tyder på att innehav av dubbelt medborgarskap skulle ha spelat någon roll i samband med brott mot rikets säkerhet.

Storbritannien

I Storbritannien tillåts dubbelt medborgarskap. Det krävs inte i samband med förvärv av brittiskt medborgarskap att sökanden ger upp sitt utländska medborgarskap. Ett förvärv av utländskt medborgarskap medför inte heller automatisk förlust av det brittiska medborgarskapet.

Tjeckiska Republiken

Tjeckiska Republiken är i förhållande till bl.a. Mongoliet och före detta Sovjetunionen bundet av bilaterala avtal som syftar till att förhindra uppkomst av dubbla medborgarskap. Dessa avtal reglerar även bl.a. medborgarskap för barn vars föräldrar har medborgarskap i någon av de avtalsslutande staterna.

Även de nationella rättsreglerna om förvärv och förlust av tjeckiskt medborgarskap syftar till att undvika uppkomst och innehav av dubbelt medborgarskap. Den nationella lagstiftningen kan dock inte i alla situationer förhindra förekomsten av dubbelt medborgarskap. Sådant kan uppstå t.ex. för barn vars ena förälder är tjeckisk medborgare och den andra är utländsk medborgare. I ett sådant fall får barnet alltid tjeckiskt medborgarskap vid födelsen och – beroende på rättsordningen i den andra föräldrarnas medborgarskapsland – eventuellt även ett utländskt medborgarskap efter denne. Vidare kunde t.o.m. år 1992 dubbelt medborgarskap uppkomma om en tjeckisk medborgare förvärvade utländskt medborgarskap och i samband därmed inte blev befriad från sitt tjeckiska medborgarskap. Det bör i sammanhanget framhållas att de exempel som angetts inte är uttömmande utan det finns ytterligare situationer i vilka den tjeckiska rättsordningen accepterar dubbelt medborgarskap.

En tjeckisk medborgare som är permanent bosatt utanför landet kan rösta i parlamentsvalet för det fall han eller hon på valdagen befinner sig i Tjeckiska Republiken. Det är således inte möjligt att rösta vid tjeckiska diplomatiska beskickningar utomlands.

Om en tjeckisk medborgare har även ett annat medborgarskap är det personens tjeckiska medborgarskap som är avgörande. En person med dubbelt medborgarskap kan därför rösta i landets parlamentsval på samma villkor som övriga tjeckiska medborgare.

Tjeckiska Republiken har inte ratificerat 1963 års konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap. Inrikesministeriet förbereder emellertid för närvarande anslutning till 1997 års konvention om medborgarskap, vilken i kapitel VII också reglerar militära förpliktelser i fall av dubbelt eller flerfaldigt medborgarskap.

Diplomatiskt skydd ges av tjeckiska beskickningar till alla tjeckiska medborgare oberoende av deras eventuella andra medborgarskap.

Det finns inte något för den offentliga administrationen känt fall där dubbelt medborgarskap skulle ha spelat roll i samband med brott mot rikets säkerhet.

Tyskland

Tyskland har liksom Sverige ratificerat 1963 års Europarådskonvention. Det finns vidare många likheter mellan den tyska och den svenska medborgarskapslagstiftningen, t.ex. tillämpar även Tyskland härstamningsprincipen.

I Tyskland är reglerna om dubbelt medborgarskap föremål för intensiv debatt. Bakgrunden är den stora grupp turkiska invånare, som trots lång tids vistelse i Tyskland ofta väljer att inte söka tyskt medborgarskap utan hellre behåller sitt turkiska medborgarskap. I debatten framhåller förespråkarna för en reform av medborgarskapslagen att möjligheterna att ha både tyskt och turkiskt medborgarskap skulle förbättra förutsättningarna för integration av de i Tyskland boende turkiska medborgarna.

Det socialdemokratiska partiet (SPD) och de gröna, som bildade koalitionsregering i september 1998, har lagt fram förslag på medborgarskapsområdet som sammantagna innebär att det i större utsträckning än hittills skall vara möjligt för den som förvärvar tyskt medborgarskap att behålla sitt utländska medborgarskap. Bland förslagen märks att ett barn som föds i Tyskland skall kunna förvärva tyskt medborgarskap vid födelsen om minst en av föräldrarna är född i Tyskland eller kom till Tyskland före fjorton års ålder samt innehar uppehållstillstånd.

Regeringens ambition är att lagförslagen skall träda i kraft under sommaren 1999. Fram till dess att eventuella ändringar är genomförda gäller dock följande.

Den principiella grundsynen är att dubbelt medborgarskap bör undvikas. Lagen föreskriver som huvudregel att den som ansöker om tyskt medborgarskap skall avsäga sig alla tidigare medborgarskap. Undantag kan göras om en utlänning inte alls, eller enbart med stora svårigheter, kan avsäga sig sitt tidigare medborgarskap. Synen att dubbelt medborgarskap bör undvikas gäller i förhållande till alla länder, således även de som i motsats till Tyskland inte är anslutna till 1963 års Europarådskonvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap, m.m.

En tysk medborgare som är bosatt utanför landet får rösta i parlamentsvalet under förutsättning att han eller hon vid något tillfälle har bott minst tre månader i Tyskland. För en person som bor i ett land som inte är medlem i Europarådet tillkommer som förutsättning att tremånadersperioden skall ha infallit under de 25 senaste åren. Det finns såvitt avser rösträtten inte några särskilda bestämmelser för personer med dubbelt medborgarskap.

I fråga om fullgörande av värnplikt gäller som redan nämnts att Tyskland har biträtt 1963 års Europarådskonvention som reglerar dessa frågor mellan konventionsstaterna. Till komplettering av konventionen i detta avseende har Tyskland vidare ingått överenskommelser med Danmark, Italien och Spanien. Slutligen har Tyskland för lösande av samma frågeställningar ingått bilaterala avtal med Argentina, Dominikanska republiken och Grekland.

I förhållande till länder med vilka Tyskland inte har ingått några särskilda överenskommelser gäller att en person med dubbelt medborgarskap behandlas som om denne enbart hade tyskt medborgarskap. Om personen stadigvarande uppehåller sig i Tyskland är han därför även skyldig att göra värnplikt där.

De begränsade möjligheterna att ge diplomatiskt skydd till personer med dubbelt medborgarskap upplevs inte som något stort problem i praktiken. Det förekommer dock att en person med dubbelt medborgarskap fängslas i det andra land där han eller hon också är medborgare, vilket naturligtvis innebär att tyska myndigheter inte kan ställa några krav enligt Wienkonventionen. Om personen i stället fängslas i tredje land betraktas medborgarskapen där som lika "starka", varför möjligheterna att erbjuda skydd inte påverkas av det dubbla medborgarskapet.

Man känner på inrikesministeriet inte till att förekomsten av dubbla medborgarskap vid något tillfälle skulle ha utnyttjats av främmande underrättelsetjänster. Det är – menar man – snarare andra bevekelsegrunder som får en person att arbeta för ett annat lands underrättelsetjänst.

Ungern

Ungern tillåter dubbelt medborgarskap. Den ungerska traditionen i detta avseende kan sägas ha historiska rötter. Med hänsyn till den ekonomiska och politiska utvecklingen under slutet av 1800-talet ville nämligen lagstiftaren skapa garantier för att banden inte skars av med dem som i samband med gränsändringar kom att hamna utanför Ungern.

Huvudprincipen frångicks dock i viss mån under 1960- och 70-talen då Ungern ingick flera bilaterala avtal med de dåvarande socialistiska länderna i syfte att avskaffa möjligheten till dubbelt medborgarskap. Dessa avtal har emellertid nu sagts upp.

Den ungerska grundsynen innebär bl.a. att en ungersk medborgare som aktivt söker och får nytt medborgarskap därmed inte förlorar det

ungerska medborgarskapet. Det finns för närvarande inte några planer på att ändra lagstiftningen i detta avseende.

En viktig regel i den ungerska medborgarskapslagen är att om en ungersk medborgare även har ett utländskt medborgarskap, så tar man i Ungern inte hänsyn till detta. Personen i fråga behandlas av de ungerska myndigheterna som enbart ungersk medborgare, något som gör att det i princip inte är möjligt för utländska ambassader att bistå en sådan person i Ungern.

En ungersk medborgare bosatt utanför landet får inte rösta i ungerska parlamentsval. En person med dubbelt medborgarskap, varav det ena är ungerskt, får om han eller hon är bosatt i Ungern rösta i landets parlamentsval på samma sätt som landets övriga medborgare.

Ungern är inte anslutet till 1963 års konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap. Om en ungersk medborgare – som har medborgarskap även i ett annat land – fullgjort sin militärtjänst i det landet, kräver inte Ungern att militärtjänst skall fullgöras även i Ungern.

Innehav av dubbelt medborgarskap kan under vissa förutsättningar begränsa möjligheterna att ge diplomatiskt skydd. Detta upplevs dock inte som något större problem i förhållande till länder med västerländsk lagstiftning.

Man är i Ungern medveten om risken för att dubbelt medborgarskap kan medföra dubbla lojaliteter, men anser det inte vara något större problem när det inte handlar om anställning inom statsförvaltningen. Samtliga tjänstemän inom statsförvaltningen genomgår en säkerhetsprövning före eventuell anställning. Man kan inte erinra sig något fall av brott mot rikets säkerhet där dubbelt medborgarskap skulle ha inverkat.

4.8.3 Övriga världen

Chile

En förutsättning för att Chile skall godta dubbelt medborgarskap är att det har ingåtts en särskild överenskommelse om det med någon annan stat. För närvarande finns det bara en sådan överenskommelse och den reglerar förhållandena mellan Chile och Spanien.

En chilensk medborgare som är bosatt utanför hemlandet får inte rösta i det chilenska parlamentsvalet. Det föreligger visserligen ett lagförslag i parlamentet angående rösträtt för utlandschilenarna, men den allmänna bedömningen är att förslaget knappast kommer att gå

igenom under pågående parlamentsperiod. Personer med dubbelt medborgarskap får rösta under samma förutsättningar som landets övriga medborgare.

I fråga om värnplikten gäller precis som på andra områden – eftersom Chile inte erkänner några andra dubbla medborgarskap än spansk-chilenska – att man anser att det i Chile i princip bara finns ett medborgarskap och att den chilenske medborgaren bör följa den chilenska lagstiftningen.

Vad gäller möjligheterna att ge diplomatiskt skydd till en dubbelmedborgare har man i Chile märkt en tendens till att alltför problem uppstår i familjerättsliga ärenden rörande minderåriga med dubbla nationaliteter.

Innehav av dubbelt medborgarskap har inte i modern tid spelat någon roll i samband med brott mot rikets säkerhet.

Iran

Den iranska lagstiftningen godkänner inte institutet dubbelt medborgarskap. I artikel 989 i Civil Code föreskrivs således att man måste säga upp sitt iranska medborgarskap för att kunna bli medborgare i ett annat land. I samma lag anges vidare vissa villkor som måste vara uppfyllda för att en ansökan om befrielse från medborgarskapet skall accepteras, t.ex. måste sökanden ha fyllt 25 år och fullgjort militärtjänsten. Vidare kan t.ex. en iransk kvinna som är gift med en iransk man inte självständigt få befrielse från sitt iranska medborgarskap.

En iransk medborgare bosatt utanför landet får rösta i det iranska parlamentsvalet under förutsättning att han eller hon kan uppvisa godtagbara dokument till styrkande av identiteten.

Eftersom dubbelt medborgarskap över huvud taget inte godkänns, är de därmed sammanhängande frågeställningarna gällande värnplikts-tjänstgöring m.m. inte aktuella i Iran.

Kanada

Kanada – som i dag har drygt 30 miljoner invånare – är ett av de länder som tar emot flest invandrare. På senare år har mellan 200 000 och 350 000 människor varje år kommit till landet. Mångmiljonstäder som Toronto och Vancouver är i mycket hög grad präglade av befolkningens mångfacetterade ursprung och karaktär. Omkring hälften

av Torontos 4,5 miljoner invånare är födda utanför Kanada. En snabbt ökande andel kommer från andra världsdelar än Europa.

Invandringen till Kanada är endast i mindre utsträckning förknippad med människors flykt och behov av asyl eller skydd. Det är i stället främst en aktiv "rekrytering" eller selektion av de personer bland många sökande vilka anses ha mest att tillföra det kanadensiska samhället eller bäst förutsättningar att klara sig väl i Kanada.

Kanadas federala regerings grundläggande policy på invandringsområdet bygger på begreppet "multiculturalism". Man accepterar och slår vakt om den mångfald som skapas av den omfattande invandringen. Man bejakar en viss integration, men begär inte att de nyanlända invandrarna – senare medborgarna – skall assimileras.

I Kanada accepteras dubbelt medborgarskap i förhållande till alla länder. Detta gäller alltsedan den nuvarande medborgarskapslagen trädde i kraft år 1977. Inga undantag förekommer och inte heller ingås några särskilda avtal med enskilda länder.

Beträffande rösträtten gäller att kanadensiska medborgare bosatta utanför Kanada får rösta i val till landets parlament, dvs. det federala parlamentet i Ottawa (Kanada har även tio provinsparlament), om de uppfyller följande kriterier:

- arton års ålder,
- mindre än fem års sammanhängande utlandsvistelse, samt
- har en intention att flytta tillbaka till Kanada.

Man får alltså inte rösta om man varit bosatt utomlands i mer än fem år sedan den senaste vistelsen i Kanada eller om man inte har för avsikt att någon gång flytta tillbaka. Undantagna från femårsregeln är bl.a. statsanställda och personer anställda i internationell organisation i vilken Kanada är medlem.

Det spelar i rösträttshänseende inte någon roll om en person är enbart kanadensisk medborgare eller innehavare av multipla medborgarskap.

Kanada har en yrkesarmé och ingen värnplikt. Endast kanadensiska medborgare kan anställas i den reguljära försvarsmakten. Innehav av ytterligare ett eller flera medborgarskap utgör inget hinder för anställning. Till reservstyrkorna kan även personer utan kanadensiskt medborgarskap men med uppehållstillstånd (s.k. landed immigrants) söka sig. Företrädare ges dock till kanadensiska medborgare.

Det kanadensiska utrikesministeriet kommer i kontakt med frågor om dubbelt medborgarskap främst när det gäller möjligheterna för diplomater med dubbelt medborgarskap att tjänstgöra i det andra land som de utöver Kanada är medborgare i. Somliga länder tillåter detta,

medan andra inte gör det. Kanadas utrikesministerium undviker därför vanligen att placera någon diplomat i hans eller hennes "andra hemland". De mest komplicerade frågorna tenderar att handla om lokalt anställd personal med dubbelt medborgarskap – dvs. personal som anställs av en kanadensisk ambassad och som utöver kanadensiskt medborgarskap har medborgarskap även i det land där de skall tjänstgöra.

Om en ambassad i Ottawa anmäler en ny diplomat som har dubbelt medborgarskap – varav det ena kanadensiskt – så kommer denne inte att accepteras av Kanadas ministerium. Personen i fråga får välja mellan att avstå från placering i Kanada och att avsäga sig sitt kanadensiska medborgarskap. Om en tilltänkt utländsk diplomat – som inte har kanadensiskt medborgarskap – har make/maka eller barn som har fler medborgarskap än kanadensiskt så tillåts diplomaten däremot att tillträda sin tjänst. De kanadensiska familjemedlemmarna kommer i det fallet dock inte att åtnjuta sedvanliga diplomatiska privilegier.

På det kanadensiska medborgarskaps- och invandringsministeriet anser man att argumentet att dubbla medborgarskap skapar dubbla eller splittrade lojaliteter är svagt. Man tar i stället fasta på vad man ser som en internationell trend innebärande ökad förståelse för och acceptans av dubbla medborgarskap.

Turkiet

Den turkiska medborgarskapslagstiftningen godtar dubbelt medborgarskap i förhållande till alla stater som är officiellt erkända av Turkiet.

Man håller inom den turkiska statsförvaltningen på med förberedelser för att göra det möjligt för turkiska medborgare som är bosatta utomlands att rösta i parlamentsvalet. Det är emellertid ännu inte klart vilka formella krav som skall uppställas för rösträtt i dessa fall, inte heller är det klart hur röstningen rent praktiskt skall gå till. Man kommer under arbetets gång även att överväga vad som skall gälla för personer med dubbelt medborgarskap.

Förestående värnplikt utgör inte längre något hinder för turkiska medborgare att befria sig från det turkiska medborgarskapet i samband med förvärv av medborgarskap i något annat land.

Begränsningarna i fråga om möjligheterna att ge diplomatiskt skydd till en person med dubbelt medborgarskap är kända och accepterade av de turkiska myndigheterna.

Frågan huruvida en person utgör en säkerhetsrisk eller ej kan inte begränsas till personens eventuella innehav av dubbla medborgarskap utan måste ses i ett vidare perspektiv.

4.8.4 Sammanfattning

Bland de tjugotvå länder som omfattas av den nu gjorda redovisningen är fördelningen mellan länder som är för respektive emot dubbla medborgarskap relativt jämn, nämligen nio för och elva emot. Det finns inga påvisbara gemensamma nämnare för länderna i respektive grupp. I båda grupperna finns Sverige närstående länder såvitt avser samhällsskick m.m.

För: Frankrike, Italien, Kroatien, Polen, Schweiz, Storbritannien, Ungern, Kanada och Turkiet.

Emot: Danmark, Finland, Norge, Belgien, Bosnien-Hercegovina, Förbundsrepubliken Jugoslavien, Tjeckiska Republiken, Tyskland, Chile, Estland och Iran.

Därutöver finns det två länder som tillämpar bestämmelserna om dubbelt medborgarskap på sådant sätt att det är svårt att entydigt säga om landet är för eller emot dubbla medborgarskap. Detta gäller Island som å ena sidan inte uppställer något krav på att en utlänning som förvärvar isländskt medborgarskap skall befria sig från det utländska medborgarskapet. Å andra sidan gäller att en isländsk medborgare med automatik förlorar sitt isländska medborgarskap om han eller hon efter ansökan eller uttryckligt samtycke förvärvar utländskt medborgarskap.

Det andra landet som inte låter sig inplaceras i någon kategori för eller emot är Spanien, som ju visserligen har ratificerat 1963 års konvention men som i förhållande till hela Sydamerika och några ytterligare länder accepterar dubbelt medborgarskap.

Såvitt avser bestämmelser om *rösträtt* kan konstateras att det är mycket sällsynt med restriktioner i rösträtten för personer med dubbelt medborgarskap. Endast Bosnien-Hercegovina redovisar sådana restriktioner; en bosnisk-hercegovinsk medborgare som är bosatt utomlands får således rösta i landets parlamentsval, medan däremot en person med dubbelt medborgarskap får rösta i Bosnien-Hercegovina endast under förutsättning att han eller hon också bor där. Frånvaron av särbestämmelser i övrigt får rimligen tolkas som ett i princip generellt accepterande av dubbel rösträtt som en följd av dubbelt medborgarskap.

Däremot är det något vanligare att det för rösträtt krävs att man är bosatt i landet, något som dock drabbar den utomlands boende oavsett om han eller hon har ett eller flera medborgarskap. Bestämmelser av detta slag finns i Belgien, Ungern, Chile och Turkiet. Vidare gäller i Förbundsrepubliken Jugoslavien att en utomlands bosatt medborgare får rösta i hemlandets parlamentsval endast om utlandsvistelsen är

temporär. I sammanhanget bör noteras att det i tre av de nämnda länderna – Belgien, Chile och Turkiet – föreligger förslag, alternativt pågår arbete med förslag, som skall göra det möjligt för utlands-medborgarna att rösta.

Det förekommer även bestämmelser om att rösträtten måste utövas i det aktuella landet. Detta gäller i t.ex. Italien och Tjeckiska Republiken. Det kan naturligtvis i sådana fall bli förenat med ganska stora kostnader att få utöva sin rösträtt. En omständighet som för många människor i praktiken kan innebära att de är formellt – men inte reellt – röstberättigade.

I fråga om *värnplikten* är det allmänna intrycket att man – även såvitt avser de länder som inte är anslutna till 1963 års konvention – som regel beaktar den enskildes situation och således inte uppställer som krav att han skall göra värnplikt i mer än ett land. Det finns emellertid även länder som intar en mer restriktiv hållning i detta avseende. I t.ex. Polen gäller som huvudregel att en dubbelmedborgare måste fullgöra värnplikten i Polen. Det finns dock en möjlighet att ansöka om befrielse från den polska militärtjänsten. Ett annat exempel är Iran som över huvud taget inte godkänner dubbelt medborgarskap vilket i sin tur får antas leda till att man inte heller beaktar att en iransk medborgare fullgjort värnplikt i något annat land.

Vad gäller det dubbla medborgarskapets betydelse för möjligheterna att *ge diplomatiskt skydd*, formulerades kommitténs fråga till de olika länderna enligt följande: Hur påtagligt och frekvent upplevs detta problem i praktiken av landets utrikesförvaltning?

Flera länder konstaterar kort att problematiken är känd, andra säger att begränsningarna inte utgör något direkt problem i praktiken. Från schweiziskt håll uppger man t.ex. att problem av denna karaktär är sällsynta och att det i förekommande fall som regel går att träffa någon form av överenskommelse med det andra landet.

Det finns emellertid också länder som mer konkret redogör för sina erfarenheter på detta område. Finland redovisar t.ex. att det i barnkidnappingsfall under de senaste åren allt oftare hänt att någon av de involverade finska medborgarna varit medborgare även i den stat som man velat ha skydd i, något som i praktiken innebär att de reella möjligheterna att lämna skydd är mycket små. Likaså rapporterar Chile att man märkt en tendens till att alltfler problem uppstår i familjerättsliga ärenden rörande minderåriga med dubbla medborgarskap.

Utifrån hur kommittén formulerade sin fråga får den allmänna uppfattningen dock anses vara att det visserligen finns en problematik i detta avseende, men att den till sina praktiska återverkningar ändå är förhållandevis begränsad.

Vad slutligen gäller *säkerhetsaspekterna* kan konstateras att inte något land uppger sig ha erfarenhet av att innehavet av dubbelt medborgarskap spelat någon roll i samband med brott mot rikets säkerhet. Några länder understryker dock det faktum att anställning av personer på känsliga befattningar regelmässigt föregås av säkerhetsbedömningar, varvid självfallet ett eventuellt dubbelt medborgarskap kan vägas in som en omständighet i den sammantagna bedömning som skall göras.

Uppenbart får emellertid anses vara att de säkerhetsmässiga aspekterna på dubbelt medborgarskap internationellt inte upplevs som något direkt problem. På det kanadensiska medborgarskaps- och invandringsministeriet anser man t.ex. att argumentet att dubbla medborgarskap skapar dubbla eller splittrade lojaliteter är svagt. Från tysk sida framhålls att det snarare är andra bevekelsegrunder än ett dubbelt medborgarskap som får en person att börja arbeta för ett annat lands underrättelsetjänst.

DEL B

ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

5 Dubbelt medborgarskap

5.1 Inledning

Den svenska medborgarskapslagstiftningen bygger sedan gammalt på att dubbelt medborgarskap i princip bör undvikas. De skäl som ligger till grund för denna hållning har av tradition varit hänförliga till i huvudsak rösträtten och valbarheten i flera länder, möjligheterna att ge konsulärt bistånd, skyldigheten att fullgöra värnplikt samt säkerhetsfrågor.

Man har vidare i olika sammanhang anfört att det ligger i varje stats berättigade intresse att landets medborgare inte samtidigt är medborgare i en annan stat samt att det ur ren ordningssynpunkt är fördelaktigt med ett system som bara tillåter medborgarskap i en stat. Detta skulle t.ex. undanröja behovet av överenskommelser mellan olika stater för reglering av en persons medborgarrättsliga skyldigheter gentemot de olika staterna.

Den i Sverige rådande grundprincipen i fråga om dubbelt medborgarskap har av förklarliga skäl i många delar varit helt avgörande för utformningen av MedbL. Flera av lagens bestämmelser har således till syfte att just begränsa uppkomsten av dubbla medborgarskap. Enligt 6 § femte stycket MedbL gäller t.ex. att det som villkor för naturalisation får föreskrivas att sökanden inom viss tid styrker att han eller hon fått medgivande om befrielse från sitt tidigare medborgarskap. Ett annat viktigt uttryck för den gällande principen återfinns i 7 § MedbL enligt vilket lagrum svenskt medborgarskap förloras av bl.a. den som förvärvar utländskt medborgarskap efter ansökan eller uttryckligt samtycke.

Mot bakgrund av det sagda kan konstateras att ett eventuellt övergivande av den nuvarande svenska ståndpunkten i fråga om dubbelt medborgarskap skulle leda till ingripande ändringar i den svenska lagstiftningen. Utformningen av kommitténs förslag till ny medborgarskapslag måste därför föregås av att kommittén tar ställning till den principiella frågan om dubbelt medborgarskap.

5.2 Allmänna utgångspunkter

Vår nu gällande MedbL är från år 1950 och den tillkom således under en tid som i flera avseenden skiljer sig markant från dagens förhållanden. För det första kan konstateras att det sedan dess skett en utveckling som innebär att utlänningar med hemvist i Sverige i stor utsträckning kommit att jämföras med svenska medborgare. Denna utveckling har sin viktigaste förklaring i att den s.k. domicilprincipen kommit att tillämpas på alltför många områden, vilket innebär att bosättningen fått ökad betydelse för en persons samhällsliga rättigheter och skyldigheter. Medborgarskapet kan i motsvarande omfattning sägas ha minskat i betydelse.

Det är vidare så att samhället sedan tidpunkten för MedbL:s tillkomst har internationaliserats på ett sätt som knappast var möjligt att förutse då. Det moderna samhället inrymmer internationella kontakter i väldigt hög utsträckning vilket bl.a. medfört att det blivit allt vanligare att svenska medborgare arbetar och bor utomlands. Likaså förekommer internationellt studieutbyte på ett helt annat sätt än tidigare. Därtill kommer att den omfattande invandringen till Sverige lett till att vi numera lever i ett i alla avseenden mångkulturellt samhälle. Familjebildningar mellan svenska medborgare och utländska medborgare är en annan naturlig följd av internationaliseringen.

Den nu beskrivna utvecklingen har också medfört att människor i allt högre utsträckning känner verklig och djup anknytning till mer än ett land. I takt därmed har önskemålen om att få vara medborgare i mer än ett land blivit allt fler.

Kommittén har i sitt arbete följdriktigt också kunnat konstatera att frågan om dubbelt medborgarskap engagerar väldigt många människor. Således har det t.ex. vid kommitténs sammanträffanden med invandrarorganisationer framförts i princip samstämmiga åsikter om att dubbelt medborgarskap fortsättningsvis bör accepteras i svensk rätt. Likaså har kommittén genom skriftliga upprop och brev från utlandssvenskar kunnat notera att det hos ett stort antal av dessa finns önskemål om att kunna förvärva medborgarskap i vistelselandet utan att för den sakens skull förlora det svenska medborgarskapet.

Bland de praktiska fördelar som följer av dubbelt medborgarskap märks en möjlighet att utan särskilt tillstånd kunna bosätta sig och arbeta i vart och ett av medborgarskapsländerna. Ytterligare en fördel är att det enkelt, t.ex. utan att behöva bry sig om eventuella visumregler, går att besöka ursprungslandet. Det är självfallet även så att tillåtande av att behålla det gamla medborgarskapet i olika avseenden underlättar för de människor som har tankar på att förr eller senare återvända till ursprungslandet

Sett strikt ur den enskildes synpunkt medför dubbelt medborgarskap vidare som regel den fördelen att innehavaren har möjlighet att delta i parlamentsvalet i båda de länder där han eller hon är medborgare. Dubbelmedborgaren har därmed möjlighet att påverka den demokratiska utvecklingen två länder. Visserligen kan man anta att denna möjlighet endast utnyttjas av ett mindretal, obestriddigt är dock att det för personer som följer och är intresserade av utvecklingen i båda sina medborgarskapsländer självfallet är av stor betydelse att genom sin röst kunna påverka utvecklingen i dem båda.

De allra viktigaste fördelarna för den enskilde ligger kanske dock på det känslomässiga planet. Många upplever det som ett svårt steg att avsäga sig sitt tidigare medborgarskap med allt vad det innefattar i form av identitet, traditioner, kulturarv m.m. För dem kan en förlust av medborgarskapet medföra en känsla av att de tappar sitt ursprung och förlorar något av sin identitet. Det kan också uppfattas som ett skiljande från de anhöriga i hemlandet. Att innehavet av dubbla medborgarskap för dessa människor upplevs som angeläget är lätt att förstå, i synnerhet om det finns planer på att i ett senare skede eventuellt återvända till ursprungslandet. I förlängningen kan även den trygghet som det innebär att ha det gamla medborgarskapet kvar, bidra till ökad trivsel och en snabbare integrering i det nya samhället.

Önskemålen från enskilda om att få inneha dubbla medborgarskap är således många. Inom kommittén råder det enighet om att de skäl som ligger till grund för önskemålen i och för sig är beaktansvärda. Samtidigt är det emellertid så att ett utökat tillåtande av dubbla medborgarskap också innebär att fler människor kommer att beröras av den problematik som utgör grunden för den nuvarande huvudprincipen i fråga om dubbelt medborgarskap. Vad det handlar om i slutänden är därför att göra en samlad bedömning av för- respektive nackdelar med dubbelt medborgarskap.

Kommitténs utgångspunkt vid den bedömning som således skall göras kan formuleras enligt följande. Den nuvarande ordningen bör – med hänsyn till de beaktansvärda skäl som ligger till grund för ett stort antal människors önskemål att inneha dubbelt medborgarskap – bestå endast om konkreta och betydande nackdelar kan påvisas med en ordning som i större utsträckning än i dag tillåter dubbla medborgarskap.

5.3 Rösträtten och valbarheten

Den dubbla rösträtten anses av många – med hänvisning till principen ”en individ, en röst” – vara det största hindret mot tillåtande av dubbelt medborgarskap.

Nämnda princip är ursprungligen avfattad med åtanke på ett och samma val. Det är enligt kommitténs uppfattning också i den situationen som principen gör sig gällande med störst styrka. Frågan är vilken tyngd principen bör tillmätas när det som i nu aktuellt sammanhang handlar om valdeltagande i olika länder.

Genom den internationalisering som ägt rum under senare decennier har det – som redan berörts – blivit allt vanligare att människor känner djup samhörighet med mer än ett land och i många fall även innehar dubbelt medborgarskap. Denna ökade internationalisering skulle kunna sägas vara ägnad att i viss mån öka acceptansen av att ett antal människor röstar i parlamentsvalet i mer än ett land.

Å andra sidan innebär en röst i ett parlamentsval att man bl.a. ger sitt stöd för en viss inriktning av det aktuella landets försvars-, utrikes- och säkerhetspolitik. Ur principiell synpunkt anser kommittén det vara rimligt och önskvärt att den enskilde är med och påverkar inriktningen av nämnda politikområden endast i ett land. Kommittén anser därför att den dubbla rösträtten bör betraktas som en oönskad konsekvens av dubbelt medborgarskap.

I tidigare utrednings- och lagstiftningssammanhang har man diskuterat – och avvisat – två olika metoder för att undvika dubbelröstande. Den ena lösningen är att dubbelmedborgaren skulle avge en försäkran om att utöva sin rösträtt i endast det ena landet. Metoden har förkastats såsom bl.a. sannolikt stridande mot folkrättsliga regler. Därtill kommer att rösträtten rimligen inte kan sägas vara föremål för individens dispositionsrätt på det sättet att han eller hon kan avtala bort den. Den andra metoden som diskuterats är ingående av bilaterala avtal. Mot denna har anförts att genomförandet skulle kräva omfattande och tidsödande internationellt förhandlingsarbete.

Kommittén ställer sig bakom de bedömningar som gjorts i tidigare sammanhang och menar således att lösningar av den angivna typen inte är något realistiskt alternativ. Beträffande alternativet att ingå bilaterala avtal kan dessutom tilläggas att dylika avtalsinbiter från svensk sida – med hänsyn till att det av kommitténs undersökning framgått att det internationellt är mycket sällsynt med restriktioner i rösträtten för personer med dubbelt medborgarskap – sannolikt inte skulle mötas med någon större entusiasm från berörda stater.

Det enda land i kommitténs undersökning som redovisat särbestämmelser i nu aktuellt avseende är Bosnien-Hercegovina. Den i

Bosnien-Hercegovina gällande ordningen skulle överfört på svenska förhållanden innebära att en dubbelmedborgare, till skillnad från övriga, får rösta i riksdagsvalet endast under förutsättning att han eller hon är bosatt i Sverige. Mot en sådan lösning finns det emellertid enligt kommitténs uppfattning anledning att hysa betänkligheter av såväl principiell som praktisk art. För det första skulle en dylik ordning i huvudsak drabba utlandssvenskar med dubbelt medborgarskap. Detta eftersom de i Sverige boende dubbelmedborgarna – med hänsyn till att restriktioner i rösträtten för dubbelmedborgare internationellt sett förekommer endast i undantagsfall – som regel skulle kunna utöva sin rösträtt även i den andra medborgarskapsstaten. Man kan vidare fråga sig hur en ordning av det nu diskuterade slaget skulle fungera rent praktiskt i fråga om t.ex. kontrollen av om en utlandssvensk är dubbelmedborgare eller ej. Som bekant framgår detta i dag inte av några register.

Med beaktande av det sagda finner kommittén att inte heller en lösning som innebär att endast i Sverige bosatta dubbelmedborgare får rösta i riksdagsvalet är någon framkomlig väg för att begränsa möjligheten att rösta dubbelt.

Det hittills anförda innebär sammanfattningsvis att kommitténs uppfattning är att dubbel rösträtt är en oönskad konsekvens av dubbelt medborgarskap som inte går att undvika. Av betydelse för vilken inverkan detta skall ha på hela frågan om dubbelt medborgarskap är självfallet i vilken utsträckning man kan förvänta sig att möjligheten att rösta dubbelt också utnyttjas.

Dubbel rösträtt vid parlamentsval förutsätter medborgarskap i två länder, vilket i sin tur kräver att det finns någon form av reell samhörighet mellan personen och de båda länderna. Detta är den formella delen. För att rösträtten skall komma till användning krävs därutöver att den röstberättigade har ett intresse och engagemang för utvecklingen i båda länderna.

Det finns ingen statistik som utvisar i vilken omfattning som dubbel rösträtt utnyttjas. I tidigare utrednings- och lagstiftningsarbete har man emellertid dragit den slutsatsen att så sker i endast begränsad omfattning. Denna slutsats överensstämmer med vad förevarande kommitté erfarit i sina kontakter med i Sverige boende dubbelmedborgare. Den motsägs inte heller av det faktum att vi i Sverige kan notera ett över tiden minskat valdeltagande i såväl riksdagsvalet som i de kommunala valen.

Även denna kommitté gör sammanfattningsvis den bedömningen att det är förhållandevis få människor som verkligen utnyttjar sin dubbla rösträtt, något som självfallet också i praktiken begränsar de negativa

verkningarna av att det är tillåtet. Frågan om dubbel rösträtt kan därför sägas vara av i huvudsak principiell art.

Dubbelt medborgarskap leder även till dubbel valbarhet. Kommittén uppfattar detta - med hänsyn till krav på närvaro, väljarkontakter m.m. - som en enbart teoretisk fråga vilken i princip saknar betydelse i sammanhanget.

5.4 Möjligheterna att ge konsulärt bistånd

Problematiken i fråga om möjligheterna att ge konsulärt bistånd har sin grund i att en stat inte äger rätt att interвенера hos en annan stat för någon av sina medborgare som är medborgare också i den andra staten (artikel 4 i 1930 års Haagkonvention).

Det sagda innebär emellertid inte att en stat helt är betagen möjligheterna att hjälpa en av landets medborgare som befinner sig i något annat land där han eller hon också är medborgare. För det första anses diplomatiska underhandskontakter vara tillåtna så länge dessa accepteras av den andra staten. För det andra utesluter konventionsbestämmelsen inte heller ett ingripande i de situationer då detta kan anses vara påkallat av humanitära skäl.

Möjligheterna för en stat att i nu aktuella situationer agera för sina medborgare är emellertid i realiteten till stor del beroende av den andra statens goda vilja. Uppenbart är därför också att dubbelmedborgaren i dessa fall befinner sig i en mer utsatt position än vad personer med enbart ett medborgarskap gör. Detta är en negativ effekt av det dubbla medborgarskapet.

Vid kommitténs sammanträffande med UD framkom att det merarbete som UD i dag har på grund av förekomsten av dubbla medborgarskap är förhållandevis begränsat. Sett ur UD:s synpunkt kan man utgå från att en utökning av antalet dubbla medborgarskap skulle medföra motsvarande ökning av deras nuvarande relativt begränsade merarbete. Vad det främst handlar om är merarbete i form av fler underhandskontakter med andra stater, ökade kontakter med anhöriga samt fler snabbutredningar angående medborgarskapsstatus m.m.

För den enskilde som drabbas är självfallet problemställningen av en annan och allvarligare art. Även om således de svenska myndigheterna med hjälp av underhandskontakter försöker hjälpa personen, finns det en risk att han eller hon blir utan svensk hjälp i form av t.ex. ekonomiskt bistånd för att kunna beredas ett tillfredsställande rättsskydd.

Den som beviljas svenskt medborgarskap - och som även tillåts behålla sitt gamla medborgarskap - uppmärksammas på den konsulära

problematiken i en bilaga som Statens invandrarverk bifogar till beslutet. Denna har följande lydelse:

”UPPLYSNINGAR OM DOBBELT MEDBORGARSKAP

Enligt lagen i Ert tidigare hemland är Ni fortfarande medborgare där, trots att Ni nu har blivit svensk medborgare. Detta innebär att Ni fortfarande har rättigheter och skyldigheter i Ert tidigare hemland.

Svenska myndigheter har därför mycket små möjligheter att lämna konsulärt bistånd eller i övrigt hjälpa Er om Ni besöker Ert tidigare hemland och myndigheterna där av någon orsak skulle vilja hålla Er kvar. En sådan orsak kan vara att Ni måste göra militärtjänst där. Om Ni däremot befriats från Ert tidigare medborgarskap kommer Ni att helt omfattas av svenska rättsregler.

Ert tidigare hemlands ambassad i Sverige kan lämna upplysningar om vilka möjligheter Ni har att bli befriad från Ert tidigare medborgarskap.

Önskar Ni ytterligare upplysningar, kan Ni ringa till Invandrarverkets medborgarskapsenhet 1, telefon.....”

Den som förvärvar svenskt medborgarskap efter ansökan eller anmälan är således informerad om den möjliga problematiken och han eller hon styr därmed själv över risken att hamna i en situation av det nu aktuella slaget. Finns det en sådan risk – vilket den enskilde oftast bör vara medveten om eller i vart fall kunna informera sig om – kan han eller hon låta bli att resa till landet i fråga och därmed undgå problem. Företas resan likväl så är det i vart fall med medvetande om att de svenska myndigheternas möjligheter att bistå vid vistelse i det andra landet är mycket begränsade.

Av betydelse i sammanhanget är även hur man internationellt ser på dessa frågor. Kommittén har därför i sin undersökning avseende förhållandena i olika länder även frågat i vilken omfattning som dubbelt medborgarskap ger upphov till problem i konsulärt hänseende. Visserligen kan det sägas ligga i sakens natur att det är förenat med svårigheter att få en korrekt bild av hur underhandsdiplomatin fungerar och med vilket resultat. Det är dock svårt att tolka svaren på annat sätt än att de praktiska återverkningarna av denna problematik är förhållandevis begränsade, något som ligger väl i linje med vad som framkommit vid kommitténs sammanträffande med UD.

5.5 Skyldigheten att fullgöra värnplikt

Frågor som hänger samman med dubbelt medborgarskap och fullgörande av värnplikt regleras i 1963 års europeiska konvention om

begränsning av fall av dubbelt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av dubbelt medborgarskap. Sverige har på området vidare träffat särskilda överenskommelser med övriga nordiska länder samt med USA och Argentina. Frågorna regleras även i 1997 års Europarådskonvention, som dock ännu inte trätt i kraft.

Gemensamt för 1963 års konvention och de särskilda överenskommelserna – liksom för 1997 års konvention – är att de syftar till att den som är medborgare i mer än en avtalsslutande stat inte skall behöva göra värnplikt i mer än en av dem. Eventuella problem är därmed i praktiken begränsade till personer som är medborgare i Sverige och i ett land som varken har tillträtt 1963 års konvention eller träffat särskild överenskommelse med Sverige. Som regel uppstår dock inte heller i dessa situationer något problem vilket beror på att flertalet stater generellt intar den ståndpunkten att värnplikt i princip endast skall fullgöras i en stat även om personen i fråga har dubbelt medborgarskap.

För svenskt vidkommande framgår således av 4 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt att en dubbelmedborgare – även om personens andra medborgarskapsstat inte är ansluten till 1963 års Europarådskonvention – kan befrias från värnplikt här om han har fullgjort militärtjänst i sitt andra hemland.

I det motsatta fallet, dvs. att någon först gjort värnplikt i Sverige och därefter rest till sitt andra hemland, kan det däremot såvitt avser vissa länder inte uteslutas att han kan komma att tvingas göra militärtjänst även där. Pliktverket har dock uppgett att man i sin verksamhet i stort sett inte stött på några problem i detta avseende. Detta – sammantaget med den ståndpunkt i frågan som flertalet länder intar och agerar efter – får tas till intäkt för att problemen i praktiken inte är särskilt stora. Till viss del kan detta dock antas ha sin förklaring i att män efter fullgjord värnplikt i Sverige avstår från att besöka sina hemländer för det fall de riskerar att åläggas värnpliktstjänstgöring även där.

Med hänsyn till Sveriges inställning i fråga om fullgörande av värnplikt för dubbelmedborgare, såsom den framgår av vår lagstiftning och av våra konventionsåtaganden, är risken för att åläggas dubbel värnpliktstjänstgöring en ur svensk synvinkel uppenbart oönskad konsekvens av dubbelt medborgarskap. I den mån problem förekommer – eller dyker upp framöver – är det därför rimligt att Sverige agerar med skyndsamhet för att få till stånd en överenskommelse med staten eller staterna i fråga.

Avslutningsvis bör framhållas att en svensk medborgare – som har medborgarskap även i en stat i vilken man riskerar att åläggas dubbel värnpliktstjänstgöring – själv råder över problematiken på det sättet att han kan undvika risken genom att låta bli att resa till sitt andra

medborgarskapsland. I detta avseende föreligger en principiell likhet med problematiken i fråga om möjligheterna att lämna konsulärt bistånd.

5.6 Säkerhetsaspekter m.m.

Ett förekommande argument mot dubbelt medborgarskap är att innehav av mer än ett medborgarskap kan leda till dubbla lojaliteter och lojalitetskonflikter, något som skulle kunna medföra säkerhetsrisker. Mot detta har å andra sidan hävdats att det är de känslomässiga banden med ett land – vistelsetid i landet, familjeförhållanden där etc. – som är det väsentliga och att medborgarskapet i sig därför inte har någon avgörande betydelse.

Som framgått av den tidigare redovisningen har kommittén sammanträffat med Rikspolisstyrelsen/Säkerhetspolisen (RPS/SÄPO) och Försvarsmakten (FM) för att ta del av deras syn på vilka säkerhetsmässiga konsekvenser ett eventuellt ökat tillåtande av dubbelt medborgarskap skulle kunna få.

RPS/SÄPO:s uppfattning är att en persons medborgarskap är av underordnad betydelse när det gäller risken för att han eller hon skall medverka i brottslighet riktad mot svenska intressen. Drivkrafterna för sådan verksamhet är i stället andra, t.ex. pengar. Det kan även vara så att främmande underrättelsetjänster väljer att söka upp och utöva påtryckningar mot en person som har någon form av relation till det värvande landet. Sammantaget har RPS/SÄPO inte några principiella invändningar mot att dubbelt medborgarskap tillåts i fler situationer än vad som i dag är fallet. Man känner inte heller till något konkret fall där dubbelt medborgarskap spelat roll i samband med brott mot rikets säkerhet.

FM:s uppfattning vad gäller medborgarskapets betydelse i detta avseende överensstämmer i stort med RPS/SÄPO:s. FM uppger således att lojaliteten inte är väsentligen beroende av om en person är enbart svensk medborgare eller om han/hon därutöver har medborgarskap även i någon annan stat. Som regel är det i stället andra faktorer – t.ex. pengar eller tvång – som är av verklig betydelse i sammanhanget.

Såvitt avser säkerhetsaspekterna har FM vidare anfört att det inom den internationella verksamheten inte är otänkbart att en svensk befattningshavare med dubbla medborgarskap skulle kunna förorsaka dubier hos någon utländsk part i fråga om befattningshavarens lojalitet och opartiskhet, något som skulle kunna äventyra hans eller hennes säkerhet. Vidare kan enligt FM problem tänkas kunna uppkomma inom ramen för de avtal om teknologiskt utbyte som Sverige har ingått med

vissa andra stater. Dessa samarbetsavtal innehåller nämligen regelmässigt föreskrifter om att den med avtalet avsedda informationen inte får delges utländska medborgare vilket inbegriper även dubbelmedborgare.

FM gör emellertid – även med beaktande av det nyss sagda – sammantaget den bedömningen att ett ökat antal dubbla medborgarskap skulle få förhållandevis ringa säkerhetsmässiga effekter.

Till RPS/SÄPO:s och FM:s bedömningar skall läggas det faktum att inte något av de länder som tillfrågats i kommitténs undersökning uppger sig ha erfarenhet av att innehavet av dubbelt medborgarskap spelat någon roll i samband med brott mot rikets säkerhet. Även i övrigt visar resultatet av undersökningen tydligt att de säkerhetsmässiga aspekterna på dubbelt medborgarskap internationellt inte upplevs som något direkt problem.

Enligt kommitténs uppfattning är den enda rimliga slutsatsen av vad som nu anförts att de farhågor som i olika sammanhang framförts om att dubbla medborgarskap skulle medföra säkerhetsrisker har varit överdrivna. Som RPS/SÄPO och FM anförts visar i stället all erfarenhet att det är andra faktorer än ett eventuellt dubbelt medborgarskap som är avgörande för om en person skall ägna sig åt brottslig verksamhet av det nu diskuterade slaget.

Vad gäller de aspekter som FM framfört i fråga om den internationella verksamheten och om de teknologiska avtalen, menar kommittén att detta bör gå att lösa genom att FM under åberopande av säkerhetsmässiga aspekter, t.ex. värnandet om den enskildes säkerhet, undviker att förordna personal med dubbelt medborgarskap till sådana uppdrag där just innehavet av dubbla medborgarskap enligt FM:s bedömning skulle kunna utgöra grund för problem i något avseende. Kommittén vill för tydlighetens skull understryka att detta inte på något sätt skall uppfattas som att en person med dubbelt medborgarskap generellt bör ha sämre möjligheter än andra personer att förordnas till vissa tjänster utan vad det handlar om är att en lämplighets- och säkerhetsbedömning i dessa mycket speciella fall ibland kan tänkas mynna ut i uppfattningen att en person på grund av det utländska medborgarskap, som han eller hon innehar utöver det svenska, inte bör användas för ett visst uppdrag. Det bör i sammanhanget även framhållas att det självfallet kan vara så att en befattningshavare med en viss konstellation av dubbla medborgarskap kan användas på vissa håll i världen, men inte på andra.

FM framhöll vid sammanträffandet med kommittén vidare att ett fritt tillåtande av dubbla medborgarskap skulle kunna medföra en negativ, generell påverkan på det allmänna säkerhetsmedvetandet i Sverige. Härmed avses att delar av allmänheten och andra skulle kunna

dra den slutsatsen att samhället inte ser så allvarligt på säkerhetsfrågor eftersom man i så hög grad tillåter dubbla medborgarskap. Ett betydande antal befattningshavare i den svenska försvarsmakten med dubbla medborgarskap skulle enligt FM i förlängningen vidare kunna leda till ett internationellt misstroende mot det svenska säkerhetsmedvetandet.

Enligt kommitténs uppfattning är risken för ett nationellt och internationellt misstroende mot det svenska säkerhetsmedvetandet beroende dels av de skäl som ligger till grund för en eventuellt ändrad svensk hållning i frågan, dels av hur pass vanligt det är att andra länder tillåter dubbelt medborgarskap. I fråga om den förstnämnda aspekten skall här bara konstateras att en förutsättning för att kommittén skall föreslå en ändrad ordning är att det finns välgrundade skäl för ett sådant förslag. Vad gäller den andra aspekten kan noteras att nio av de tjugotvå länder som tillfrågats i kommitténs undersökning accepterar innehav av dubbelt medborgarskap. Den internationella trenden innebär dessutom att allt fler länder går mot en dylik ordning. Dessa omständigheter talar starkt emot att en ändrad svensk inställning i fråga om dubbelt medborgarskap i sig skulle kunna leda till internationellt misstroende.

FM har även tagit upp vissa frågor som rör folkrätten i krig. Det gäller bl.a. osäkerheten kring vilka möjligheter en svensk FN-observatör med dubbelt medborgarskap har att hävda sin neutralitet. En annan fråga rör tillämpningen av det folkrättsliga förbudet att tvinga motpartens medborgare att delta i operationer riktade mot det egna landet. Det finns – för det fall den ifrågavarande artikeln skulle bli aktuell att tillämpa på någon svensk utlandsstyrka - tveksamheter beträffande vad som gäller för eventuella befattningshavare som har medborgarskap även i den stat som operationerna skall riktas mot.

Som FM angett är rättsläget inom folkrätten i krig såvitt avser dubbla medborgare i vissa avseenden oklart och några entydiga uttalanden om hur tillämpningen kommer att gestalta sig i ett eventuellt krigsläge låter sig därför inte göras. Kommittén vill emellertid knyta an till vad som ovan sagts om möjligheten för FM att undvika eventuella problem genom att med hänvisning till säkerhetsmässiga aspekter avstå från att förordna personal med dubbelt medborgarskap till sådana uppdrag där det dubbla medborgarskapet i sig kan skapa olägenheter i något avseende. Uppenbart är t.ex. att det i en svensk utlandsstyrka inte bör ingå någon befattningshavare som utöver sitt svenska medborgarskap har medborgarskap även i någon av de stater som konflikten berör.

5.7 Kommitténs förslag

Kommittén föreslår

- att den nuvarande principen att förhindra uppkomst av dubbelt medborgarskap överges och att dubbelt medborgarskap accepteras fullt ut,
- att 1963 års europeiska konvention sägs upp, och
- att Sverige tar initiativ till nordiska överläggningar i syfte att om möjligt nå en gemensam nordisk ståndpunkt.

Den i avsnitt 5.3–6 gjorda genomgången avser de fyra områden som brukar framhållas vid argumentering mot tillåtande av dubbelt medborgarskap och som också omnämns särskilt i kommittédirektiven. Utifrån den gjorda genomgången kan sammanfattningsvis konstateras att den problematik som inom dessa områden kan uppkomma till följd av dubbelt medborgarskap till sin omfattning är förhållandevis begränsad.

I fråga om skyldigheten att fullgöra värnplikt har således framkommit att problem visserligen kan tänkas uppkomma beträffande medborgare i vissa stater, men att det i praktiken inte är särskilt vanligt förekommande. Även beträffande möjligheterna att ge diplomatiskt skydd är problematiken av begränsad omfattning. En annan sak är att problematiken inom nämnda områden självfallet kan upplevas som mycket kännbar och påtaglig för de personer som trots allt råkar ut för olägenheter. Denna omständighet bör emellertid inte – med hänsyn dels till det relativa fåtal personer det rör sig om, dels till att den enskilde kan undvika problematiken genom att låta bli att resa till landet i fråga eller genom att avsäga sig det ena medborgarskapet – i sig vara tillräcklig för att behålla den nuvarande ordningen.

I fråga om säkerhetsaspekter har kommittén anförts att de farhågor, som i olika sammanhang framförts om att dubbelt medborgarskap skulle medföra säkerhetsrisker, har varit överdrivna. Det är visserligen så att dubbla lojaliteter och lojalitetskonflikter under vissa förhållanden kan medföra säkerhetsrisker. Enligt kommitténs uppfattning får det emellertid anses vara klarlagt att det dubbla medborgarskapet i detta avseende har en synnerligen underordnad betydelse.

I avsnittet rörande rösträtt har kommittén uttalat att den dubbla rösträtten bör betraktas som en oönskad konsekvens av dubbelt medborgarskap. Samtidigt har emellertid konstaterats att det av allt att döma är få människor som verkligen utnyttjar sin dubbla rösträtt. Denna omständighet saknar inte betydelse när man bedömer vilken

verkan möjligheten att rösta dubbelt skall ha på hela frågan om dubbelt medborgarskap.

I sammanhanget bör också erinras om att det internationellt är mycket sällsynt med restriktioner i rösträtten för personer med dubbelt medborgarskap. I kommitténs undersökning är det endast ett land som redovisar sådana innebärande att en dubbelmedborgare – till skillnad från övriga – får rösta i landets parlamentsval endast under förutsättning att han eller hon också är bosatt där. Frånvaron av särbestämmelser i övrigt får rimligen tolkas som ett i princip generellt accepterande av dubbel rösträtt som en konsekvens av dubbelt medborgarskap.

I fråga om människors valdeltagande finns det ytterligare en dimension som måste beaktas i detta sammanhang. Ökad acceptans av dubbla medborgarskap skulle med säkerhet medföra att ett större antal människor ansöker om svenskt medborgarskap eftersom de då slipper att avstå från sitt ursprungliga medborgarskap. Detta skulle på grund av att rösträtten vid val till riksdagen är knuten till medborgarskapet också innebära att en större andel av befolkningen ges möjlighet att delta i den svenska demokratiska beslutsprocessen på riksnivå, något som enligt kommitténs uppfattning är positivt för såväl den enskilde som för det svenska samhället. För den enskildes del kan en sådan delaktighet befrämja integrationen genom en ökad känsla av samhörighet med det svenska samhället och genom större möjligheter att aktivt delta i det politiska livet.

Att de fyra nu redovisade områdena uttryckligen omnämns i direktiven och dessutom har behandlats ingående av kommittén beror som nämnts på att det är inom dessa som skälen mot att tillåta dubbelt medborgarskap i huvudsak finns att hämta. I fråga om övriga rättsområden – framför allt skatte-, familje- och socialförsäkringsrätten – konstaterade redan 1985 års medborgarskapskommitté att domicilprincipen (dvs. att personens hemvist är avgörande i sammanhanget) fått sådant genomslag i lagstiftningen att det såvitt avsåg dessa områden i och för sig inte fanns några betänkligheter mot en ordning som skulle medföra fler dubbla medborgarskap. Utvecklingen har sedan 1985 års medborgarskapskommitté avgav sitt betänkande fortsatt i samma riktning och i den mån det skett förändringar i lagstiftningen inom nu nämnda rättsområden har de således inneburit att domicilprincipen vuxit sig ännu starkare.

Som framgått av den tidigare redovisningen intar folkrätten i krig något av en särställning eftersom rättsläget för dubbla medborgare i vissa avseenden är oklart. Så länge klarläggande bestämmelser saknas på detta område är det dock kommitténs uppfattning att problematiken bör kunna undvikas genom att Försvarsmakten (FM) efter företagen

lämplighets- och säkerhetsbedömning avstår från att förordna en person med dubbelt medborgarskap till ett uppdrag där man bedömer att det finns en risk för att den aktuella konstellationen av dubbla medborgarskap kan leda till folkrättsliga komplikationer, något som t.ex. skulle kunna innebära risker för den enskildes säkerhet.

En situation av annat slag där dubbelt medborgarskap i och för sig skulle kunna tänkas skapa problem är då Sverige begär en person med dubbelt medborgarskap – varav det ena svenskt – utlämnad till Sverige på grund av brott. Riktas begäran mot den andra stat som personen är medborgare i så finns det risk för att begäran avslås eftersom lagstiftningen i många länder är sådan att man inte lämnar ut sina egna medborgare för lagföring i något annat land. Den skisserade situationen är emellertid i praktiken mycket ovanlig och svenskt rättsväsende har såvitt känt hittills aldrig råkat ut för ett avslag på sådana grunder. Det är i sammanhanget vidare viktigt att understryka att ett vägrat utlämnande inte med nödvändighet är liktydigt med att personen i fråga undgår rättegång. I många fall kan nämligen vistelsestaten överta lagföringen för det aktuella brottet.

Vid den sammantagna bedömning som skall göras i fråga om dubbelt medborgarskap finns det ytterligare några aspekter som bör beaktas. En av dessa är att det redan i dag finns omkring 300 000 personer i Sverige med dubbelt medborgarskap. Att antalet kunnat bli så pass högt beror på att gällande lagstiftning och praxis redan i dag i förhållandevis många situationer medger undantag från huvudregeln om att dubbelt medborgarskap bör undvikas. Det stora antalet personer med dubbelt medborgarskap och mångfalden av undantag från huvudregeln innebär att man rimligen redan i dagsläget får betrakta principen om undvikande av dubbelt medborgarskap som i betydande grad modifierad.

Ett annat exempel på uppluckringen av principen hänger samman med 1979 års ändring av 1 § MedbL, som innebar att ett barn alltid förvärvar svenskt medborgarskap vid födelsen om modern är svensk. Lagändringen förväntades innebära ett ökat antal dubbla medborgarskap för barn och det tillskapades därför samtidigt en möjlighet att ingå avtal med andra stater för att avveckla det ena medborgarskapet vid uppnådd myndig ålder. Något sådant avtal har emellertid ännu inte ingåtts vilket får den självklara konsekvensen att dessa barn som regel behåller det dubbla medborgarskapet in i vuxen ålder. I praktiken kan därför frånvaron av dylika avtal sägas utgöra ett led i en ökad acceptans av dubbla medborgarskap även för vuxna.

Trots att det således redan i dag finns omkring 300 000 personer i Sverige har det inte framkommit några tecken på eller rapporter om att dessa dubbla medborgarskap skulle ha gett upphov till några mer

påtagliga problem. Med hänsyn till det höga antalet måste man enligt kommittén utgå från att eventuella problem av annat än obetydlig art skulle ha visat sig vid det här laget. Att så inte skett får således tas till ytterligare intäkt för problematikens begränsade omfattning.

De svenska erfarenheterna i detta avseende ligger väl i linje med vad som framkommit i kommitténs internationella undersökning. De länder som tillåter dubbla medborgarskap har i sina svar till kommittén således inte gett uttryck för att denna hållning i sig skulle ha skapat några problem av betydelse.

Den internationella trenden får för övrigt sägas innebära att dubbelt medborgarskap tillåts i allt större utsträckning. Inte något av de länder som ingår i kommitténs undersökning redovisar planer på att minska möjligheterna till dubbelt medborgarskap utan förekommande strömningar rör sig i stället åt andra hållet. Schweiz och Italien accepterar t.ex. dubbelt medborgarskap sedan år 1992. I Tyskland – där man av tradition alltid varit starka motståndare till dubbelt medborgarskap – pågår för närvarande en intensiv politisk förändringsdebatt i frågan. Ett annat uttryck för den internationella utvecklingen är 1997 års Europarådskonvention, som till skillnad från 1963 års Europarådskonvention är neutral i frågan.

Kommittén har i avsnitt 5.2 anfört att den nuvarande ordningen i fråga om dubbelt medborgarskap – med hänsyn till de beaktansvärda skäl som ligger till grund för ett stort antal människors önskemål att inneha dubbelt medborgarskap – bör bestå endast om konkreta och betydande nackdelar kan påvisas med en ordning som i större utsträckning än i dag tillåter dubbla medborgarskap. Mot bakgrund av den genomgång som nu gjorts framstår det som klart att de nackdelar som följer av dubbelt medborgarskapet är relativt begränsade. Vid en sammantagen bedömning finner kommittén att de enskildas intresse av att få inneha dubbelt medborgarskap väger tyngre än de nackdelar som är förknippade med sådant innehav. Kommittén föreslår därför att Sverige överger den rådande principen och i stället accepterar dubbelt medborgarskap fullt ut.

Kommittén har för att kunna beräkna de antalsmässiga konsekvenserna av förslaget tagit fram statistik som utvisar antalet per den 31 december 1997 i Sverige boende utländska medborgare – med fördelning på medborgarskapsland – som uppfyller de hemvistkrav som gäller för förvärv av svenskt medborgarskap. Analysen av detta material visar att det finns omkring 120 000 människor i Sverige som uppfyller hemvistkraven och som vid eventuellt förvärv av svenskt medborgarskap skulle kunna få behålla sitt gamla medborgarskap om detta vore tillåtet enligt svensk lagstiftning. Det ligger i sakens natur att det är vanskligt att göra uppskattningar av hur många av dessa 120 000

som i realiteten skulle ansöka om svenskt medborgarskap för det fall de tilläts att samtidigt behålla sitt gamla medborgarskap. Kommittén gör emellertid efter diskussioner med expertis från Invandrarverket den bedömningen att det skulle kunna handla om cirka 50 % eller med andra ord omkring 60 000 personer.

Därtill kommer de utlandssvenskar som vid en ändrad lagstiftning kan förväntas vilja förvärva medborgarskap i sina vistelsestater. Det finns inte någon samlad statistik över antalet i utlandet bosatta svenska medborgare och beträffande denna grupp är det därför svårare att göra antalsmässiga uppskattningar. Vad som kan konstateras är att netto-utflyttningen av svenska medborgare till utlandet – dvs. antalet utflyttade minskade med antalet återflyttade – under åren 1960–1997 uppgick till omkring 135 600. Statistiken säger emellertid ingenting om vad som hänt med personerna efter utflyttningen från Sverige. Det finns i gruppen självfallet personer som blivit utländska medborgare och i samband med det förlorat sitt svenska medborgarskap. Hänsyn måste också tas till att utlandssvenskarna fött barn som i många fall förvärvat svenskt medborgarskap. Vidare måste beaktas att ett visst antal avlidit. Det sagda visar att endast grova uppskattningar kan göras i detta avseende. Kommittén uppskattar att en ändrad ordning i fråga om dubbelt medborgarskap skulle leda till att några tiotusental i utlandet bosatta svenska medborgare förvärvar även utländskt medborgarskap.

Försvarsmakten (FM) har till kommittén framfört att en väsentlig ökning av antalet dubbla medborgarskap riskerar att ge upphov till vissa problem och att det därför inte bör vara möjligt för personer med dubbelt medborgarskap att få anställning som officer, reservofficer eller i utlandsstyrkorna. Det bör enligt FM inte heller vara möjligt för personer med dubbelt medborgarskap att erhålla civil anställning inom FM.

Restriktioner av det slag som FM föreslår finns inte i dag och det finns enligt kommitténs uppfattning inte heller anledning att införa sådana bestämmelser även om Sverige tillåter dubbelt medborgarskap fullt ut. Kommitténs förslag bygger på att de negativa verkningarna av dubbelt medborgarskap är begränsade och det skulle då te sig märkligt att införa generella särbestämmelser i nu aktuellt avseende, bestämmelser som man hittills varit utan trots att det redan i dag i vårt land finns omkring 300 000 dubbelmedborgare. Det sagda hindrar självfallet dock inte att man vid den allmänna lämplighets- och säkerhetsbedömning som föregår en anställning inom försvaret väger in det dubbla medborgarskapet som en av flera omständigheter.

Frågan om dubbelt medborgarskap är inte enbart nationell. För det första måste hänsyn tas till det faktum att Sverige anslutit sig till 1963

års europeiska konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap. Enligt konventionen gäller bl.a. att en myndig medborgare i fördragsslutande stat inte får tillåtas att behålla sitt tidigare medborgarskap när han eller hon efter ansökan får medborgarskap i annan fördragsslutande stat. Med andra ord förutsätter en svensk omsvängning i fråga om inställningen till dubbelt medborgarskap att Sverige frånträder åtminstone delar av 1963 års konvention.

Vidare måste beaktas den långvariga tradition av samråd mellan de nordiska länderna som är utmärkande för medborgarskapsrätten. Denna tradition får anses innebära bl.a. att Sverige inte utan föregående samråd med övriga nordiska stater bör ändra hållning i fråga om dubbelt medborgarskap. Sverige bör därför ta initiativ till nordiska överläggningar vilka bör syfta till att om möjligt nå fram till en gemensam nordisk ståndpunkt i frågan.

6 Medborgarskap efter svensk, ogift far

6.1 Inledning

Ett barn förvärvar alltid svenskt medborgarskap vid födelsen om modern är svensk medborgare. Är emellertid endast fadern svensk medborgare, krävs för att barnet vid födelsen skall få faderns medborgarskap att denne är gift med barnets mor. Om fadern är avliden vid barnets födelse gäller i stället att fadern vid sin död skall ha varit svensk medborgare och gift med barnets mor. Det kan således inträffa att ett barn, även om det föds i Sverige och har en far med svenskt medborgarskap, inte förvärvar något eget medborgarskap.

Av det sagda framgår att det inte råder jämställdhet mellan könen i fråga om rätten att överföra medborgarskap på barn. Till skillnad från äldre medborgarskapslagar, som också var ojämlika i vissa avseenden, är det i dag kvinnan som har förmånligast ställning. Frågan är - bl.a. mot bakgrund av det under senare år alltmer intensifierade jämställdhetsarbetet i Sverige, om denna ordning är önskvärd eller om något bör göras för att eliminera, eller i vart fall jämna ut, skillnaderna.

6.2 1997 års europeiska konvention om medborgarskap

Frågan om föräldrars rätt att överföra medborgarskap på sina barn innefattas i artikel 6 punkt 1 a i rubricerade konvention, som har följande lydelse:

"Varje konventionsstat skall i sin nationella lagstiftning föreskriva att medborgarskap i staten skall förvärfvas *ex lege* av följande personer:

- a) Barn till föräldrar varav den ena vid barnets födelse är medborgare i den konventionsstaten med förbehåll för de undantag som kan finnas i dess nationella lagstiftning beträffande barn födda i utlandet. Med avseende på barn vars föräldraskap bestäms genom erkännande, domstolsbeslut eller liknande förfarande får en konventionsstat föreskriva att barnet skall förvärva medborgarskap i den staten i enlighet med det förfarande som bestäms av statens nationella lagstiftning."

I artikeln anges inledningsvis att de barn som omfattas av bestämmelsen enligt huvudregeln skall förvärva medborgarskap *ex lege*, vilket översatt från latin betyder "på grund av lagen". Termen betecknar att en påföljd eller verkan – i nu aktuellt sammanhang således ett medborgarskap – inträder omedelbart på grund av ett lagstadgande.

I konventionens förklarande text anges att artikeln innebär att varje konventionsstat i sin nationella lagstiftning skall föreskriva att barn, vars åtminstone ena förälder är medborgare i staten, automatiskt skall förvärva statens medborgarskap, dock med möjlighet att göra undantag för barn som föds utomlands. I de fall då föräldraskapet fastställs genom erkännande, domstolsutslag eller på annat liknande sätt, får en konventionsstat föreskriva att medborgarskapet förvärfvas i enlighet med det förfarande som bestäms i statens nationella lagstiftning.

Den legala faderskapspresumtionen i föräldrabalken (FB) – som enligt huvudregeln innebär att mannen i ett äktenskap med automatik skall anses vara far till de barn som föds av hustrun – gäller endast då föräldrarna är gifta med varandra och då barnet alltså enligt redan i dag gällande regler förvärfvar svenskt medborgarskap vid födelsen. I övriga fall, dvs. då föräldrarna inte är gifta med varandra, fastställs faderskapet genom bekräftelse eller dom och det är enligt konventionen därför möjligt för Sverige att föreskriva att medborgarskapet skall förvärfvas i enlighet med det förfarande som bestäms i vår lagstiftning.

Konventionen medger att undantag görs beträffande barn som föds utomlands. För det fall så görs gäller emellertid enligt artikel 6 punkt 4 b) att man på annat sätt skall underlätta förvärv av medborgarskap för dessa barn. Som exempel på underlättande åtgärder anges i konventionens förklarande text sänkning av kravet på hemvistid, mindre stränga språkkrav, förenklad procedur samt lägre avgifter.

6.3 Utländska förhållanden

I det följande lämnas en redovisning för vad som gäller i vissa andra länder i fråga om förvärv av medborgarskap efter far.

6.3.1 Norden

Danmark

Ett barn får vid födelsen danskt medborgarskap efter fadern om denne är gift med barnets mor eller – om fadern är avliden – vid sin död var

gift med barnets mor. Är fadern ogift gäller som tillkommande förutsättning att födelsen måste äga rum i Danmark för att barnet skall bli dansk medborgare vid födelsen.

Bestämmelsen om förvärv av medborgarskap efter dansk, ogift far är ny. Den trädde i kraft den 1 februari 1999.

Finland

Villkoret för att ett barn vid födelsen skall få finskt medborgarskap efter fadern är att denne är gift med modern. Ett barn kan vidare få finskt medborgarskap efter sin far genom ett anmälningsförfarande. De förutsättningar som då skall vara uppfyllda är att fadern var finsk medborgare vid barnets födelse och att barnet är bosatt i Finland samt är under arton år och ogift. Därutöver krävs att fadern har vårdnaden om barnet ensam eller gemensamt med barnets mor.

Det förs i Finland diskussioner om att öka jämställdheten mellan föräldrar i fråga om rätten att överföra medborgarskap på sina barn.

Island

Ett barn får vid födelsen isländskt medborgarskap efter fadern om denne är gift med modern. Vidare gäller sedan den 1 oktober 1998 – för det fall en utländsk, ogift kvinna föder ett barn på Island – att barnet får isländskt medborgarskap under förutsättning att en man som är isländsk medborgare är far till barnet i enlighet med regleringen i den isländska barnlagen.

Föder en utländsk, ogift kvinna ett barn i utlandet och är fadern isländsk medborgare, kan denne innan barnet fyllt arton år inge önskemål till justitsministeriet om att barnet skall erhålla isländskt medborgarskap. Om fadern inför ministeriet företer dokument rörande barnet och faderskapet – och dokumenten bedöms som tillräckliga – erhåller barnet isländskt medborgarskap genom bekräftelse av ministeriet.

Norge

För att ett barn vid födelsen skall få norskt medborgarskap efter fadern krävs att denne är norsk medborgare och gift med barnets mor. Om fadern var avliden vid barnets födelse, gäller att han skall ha varit norsk medborgare och gift med barnets mor då han dog.

Enligt norsk praxis kan vidare norskt medborgarskap förvärfvas genom naturalisation av en sökande under 18 år, som har en ogift, norsk far. Det är därvid en förutsättning att fadern har helt eller delvist föräldraansvar och att han bor tillsammans med barnet. Vidare krävs att barnet är bosatt i Norge och att det föreligger samtycke från föräldrarna. Såvitt avser barn som kom till Norge före tolv års ålder ställs inga krav på hemvist. För barn mellan tolv och arton år gäller med åldern stigande krav på hemvistid.

I Norge har under hösten 1998 lagts fram ett förslag till lagändring som rör förvärv av medborgarskap efter norsk, ogift far (prop. 1998/99:7). Förslaget, som beräknas träda i kraft under år 1999, innebär att ett ogift barn under 18 år med norsk far får norskt medborgarskap efter anmälan om

1. fadern var norsk medborgare vid barnets födelse,
2. fadern har erkänt faderskapet eller faderskapet har blivit fastställt genom dom och
3. modern, om hon har del i vårdnaden, har lämnat sitt samtycke.

Har barnet fyllt tolv år tillkommer som förutsättning att barnet skall lämna sitt samtycke till anmälan.

Enligt förslaget krävs inget samtycke från modern om fadern ensam har vårdnaden. Har emellertid föräldrarna gemensam vårdnad eller har modern ensam vårdnaden, skall anmälan göras av båda. Det ställs inte några krav på att fadern har del i vårdnaden eller att han bor tillsammans med barnet.

6.3.2 Övriga Europa

Frankrike

Ett barn förvärfvar franskt medborgarskap om någon av föräldrarna är fransk medborgare. Det måste finnas ett offentligt erkännande av moder- eller faderskapet.

Nederländerna

Ett barn förvärfvar nederländskt medborgarskap efter fadern om denne har erkänt faderskapet och inte är gift med någon annan än barnets mor. Dock föreligger ett lagändringsförslag som går ut på att det som ytterligare förutsättning skall krävas att fadern har haft omsorg och uppfostran över barnet i minst tre år.

Schweiz

Huvudregeln är att ett barn får schweiziskt medborgarskap vid födelsen om föräldrarna är gifta och någon av dem är schweizisk medborgare. Är föräldrarna inte gifta med varandra, får barnet däremot schweiziskt medborgarskap endast om modern är schweizisk medborgare. Är fadern schweizisk medborgare och modern utländsk, får barnet vidare schweiziskt medborgarskap om föräldrarna gifter sig.

Ett barn kan också, dock inte vid födelsen utan efter ansökan, få schweiziskt medborgarskap efter ogift far och i en sådan situation tillämpas något lindrigare villkor än vad som normalt gäller.

Storbritannien

Ett barn får vid födelsen brittiskt medborgarskap efter fadern om denne är gift med modern. I Storbritannien gäller att faderns medborgarskap saknar betydelse så länge föräldrarna inte är gifta med varandra.

Tyskland

Ett barn får tyskt medborgarskap vid födelsen om någon av föräldrarna är tysk medborgare. För det fall föräldrarna är ogifta och endast fadern är tysk medborgare, måste faderskapet fastställas genom ett faderskapsbevis för att barnets rätt till tyskt medborgarskap skall kunna göras gällande.

6.4 Kommitténs förslag

Kommittén föreslår att ett barn med svensk far alltid skall förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen om barnet föds i Sverige. Ett barn som föds utomlands och som har svensk far bör enligt kommittén under vissa förutsättningar kunna förvärva svenskt medborgarskap genom ett anmälningsförfarande.

För att ett barn skall förvärva svenskt medborgarskap efter ogift far gäller enligt den nuvarande regleringen i 2 a § MedbL följande förutsättningar:

- att barnets far sedan tiden för barnets födelse är svensk medborgare,
- att fadern i enlighet med FB:s regler har vårdnaden om barnet ensam eller gemensamt med barnets mor.

Föreligger de angivna förutsättningarna förvärvar barnet svenskt medborgarskap genom att fadern eller, vid gemensam vårdnad, fadern och modern skriftligen anmäler sin önskan om det innan barnet fyllt arton år. Har barnet fyllt femton år krävs dessutom att barnet samtycker till förvärvet.

Artikel 6 punkt 1 a) i den nya europeiska konventionen om medborgarskap bör enligt kommitténs uppfattning ses som ett uttryck för en strävan att i nu aktuellt avseende åstadkomma en så stor jämställdhet som möjligt mellan kvinnor och män samt mellan barn födda av gifta respektive ogifta föräldrar. Den strävan som konventionen i detta avseende ger uttryck för stämmer väl överens med vad som är önskvärt ur ett svenskt perspektiv. Således finner kommittén det angeläget att bestämmelserna i MedbL underlättar för barn att få svenskt medborgarskap efter fadern även om denne inte är gift med barnets mor. Vidare är det önskvärt med största möjliga jämställdhet mellan kvinnor och män i fråga om möjligheten att överföra medborgarskap på barn.

Frågan är då hur ändringen av nuvarande 2 a § bör utformas. Som angetts i avsnitt 2.5 infördes paragrafen i syfte att öka jämställdheten mellan föräldrar. Att man vid införandet år 1979 valde att inte gå fullt ut motiverades av i huvudsak två skäl. För det första ansåg man att samhörigheten mellan en far och hans barn fött utom äktenskap kan variera i sådan utsträckning att själva faderskapet inte ensamt kunde motivera att barnet får faderns medborgarskap. För det andra framhölls att FB:s bestämmelser om legal faderskapspresumtion endast är tillämpliga då modern är gift med barnets far eller sedan kort tid är änka efter honom. Det skulle därför, sades vidare, möta stora praktiska svårigheter att i dessa fall ge barnet retroaktiv rätt från födelsen till faderns medborgarskap.

Såvitt avser de nu aktuella barnen, dvs. barn med ogift svensk far, medger Europarådskonventionen att förvärvet sker i enlighet med det förfarande som bestäms av vår nationella lagstiftning, något som dock tar sikte på processuella och inte materiella villkor. Exempel på ett förvärvsvillkor som uppenbart är tillåtet att föreskriva är att faderskapet fastställts genom erkännande eller dom. Sannolikt strider det inte heller mot Europarådskonventionen att som krav uppställa att fadern skall ha del i vårdnaden om barnet.

Vad gäller ett eventuellt krav på att fadern skall ha del i vårdnaden om barnet kan inledningsvis konstateras att något motsvarande villkor

ej gäller för det fall barnet förvärvar medborgarskap efter modern. Visserligen kan hävdas att det erfarenhetsmässigt är mindre vanligt att en mor är utan del i vårdnaden om sina barn än att en far är det, men denna omständighet är enligt kommitténs uppfattning inte tillräcklig i sig för att såvitt avser fäder uppställa ett krav på del i vårdnaden. Ett sådant villkor skulle vidare innebära en negativ särbehandling av fäder och därmed stämma dåligt överens med den syn på föräldraskap – innebärande bl.a. lika föräldransvar för mammor och pappor – som i dag råder i det svenska samhället. Slutligen kan konstateras att lika villkor för kvinnor och män i detta avseende är den principiellt mest tilltalande lösningen i fråga om att skapa en lagstiftning som lever upp till de jämställdhetssyften som ligger bakom tillkomsten av artikel 6 punkt 1 a) i Europarådskonventionen. Kommittén finner således vid en samlad bedömning att del i vårdnaden inte bör uppställas som krav för att ett barn skall erhålla svenskt medborgarskap efter ogift far. I sammanhanget kan för övrigt konstateras att det finns en positiv bieffekt av den föreslagna ordningen. Vad som åsyftas är eliminerandet av den i avsnitt 2.5 berörda problematiken att utländska vårdnadsavgöranden, även om de i övrigt är giltiga i Sverige, saknar rättsverkan vid tillämpning av 2 a § MedbL i dess nuvarande lydelse.

Kommitténs nyss gjorda ställningstagande gör det möjligt att överväga en ordning som skulle innebära att barn med ogift, svensk far förvärvar svenskt medborgarskap vid födelsen. I detta skulle dock ligga att konstaterandet av att barnet blivit svensk medborgare är beroende av en framtida faderskapsfastställelse. När denna sedermera föreligger, vilket i normalfallet inte behöver ta särskilt många veckor, skulle dock barnet anses ha blivit svensk medborgare med verkan från födelsen. Lösningar av detta slag, som är de ur jämställdhetshänseende mest tilltalande, har i tidigare sammanhang avvisats med motiveringen att det skulle möta stora praktiska svårigheter att i dessa fall ge barnet retroaktiv rätt från födelsen till faderns medborgarskap. Vad dessa stora praktiska svårigheter består i har emellertid aldrig preciserats och kommittén ställer sig något tveksam till argumentets tyngd. Kommittén kan för sin del inte se att en sådan ordning skulle leda till några praktiska problem av nämnvärd betydelse varken för de berörda familjerna eller för samhället. För övrigt kan nämnas att en motvarande ordning redan tillämpas vid legitimationsförvärv enligt 2 § MedbL. Ett sådant medborgarskapsförvärv gäller nämligen från tidpunkten för föräldrarnas giftermål och i de fall då faderskapet vid denna tidpunkt ännu inte fastställts, är konstaterandet av att barnet blivit svensk medborgare beroende av en framtida faderskapsfastställelse. När denna sedan föreligger anses emellertid barnet ha blivit svensk medborgare med verkan från tidpunkten för giftermålet,

något som såvitt känt för kommittén inte lett till några praktiska problem. Med beaktande av det sagda finns det enligt kommitténs uppfattning inte skäl att göra tidpunkten för medborgarskapsförvärvet beroende av om förvärvet sker från modern eller fadern.

Kommittén har i sin undersökning avseende medborgarskapsrättsliga förhållanden i andra länder tagit reda på huruvida en ordning av det nu diskuterade slaget skulle kunna inverka negativt på barnets möjligheter att förvärva medborgarskap även efter sin utländska mor. Inte något av de tjugotre länder som besvarat enkäten har angett att så skulle vara fallet, något som ligger väl i linje med den rådande internationella trenden att låta barn få medborgarskap efter båda sina föräldrar.

Med beaktande av det sagda finner kommittén sammanfattningsvis att ett barn som föds i Sverige och som har svensk far alltid bör förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen. Detta bör gälla även om fadern är avliden men vid sin död var svensk medborgare.

Huruvida den föreslagna ordningen bör komma även utomlands födda barn till godo är mer tveksamt. Ett skäl som i viss mån talar emot att de utomlands födda barnen skall förvärva svenskt medborgarskap automatiskt vid födelsen är att de barnen – till skillnad från de i Sverige födda – normalt sett inte kommer att växa upp i Sverige. Sett isolerat för sig är detta argument dock inte av avgörande betydelse eftersom den egentliga grunden för medborgarskapsförvärv i dessa fall inte är inväxande i det svenska samhället utan i stället att fadern är svensk medborgare. Skulle man emellertid ge även utomlands födda barn svenskt medborgarskap vid födelsen finns det enligt kommittén risk för vissa mindre önskvärda konsekvenser. Således kan man t.ex. ifrågasätta det rimliga i att ett barn som föds utomlands skall förvärva svenskt medborgarskap om modern och fadern endast haft ett tillfälligt förhållande och fadern kanske aldrig kommer att träffa barnet och barnet inte heller vid något tillfälle kommer att besöka Sverige. Det torde också vara så att det i vissa av dessa fall kan vara svårt eller ta lång tid att få faderskapet fastställt. Det sagda leder enligt kommitténs uppfattning till att regleringen i fråga om utomlands födda barn bör utformas på annat sätt än vad som gäller i fråga om i Sverige födda barn, något som ju också är tillåtet enligt Europarådskonventionen.

Utformningen av bestämmelser för utomlands födda barn bör ske med beaktande av det faktum att förvärvet av svenskt medborgarskap i dessa fall har sin huvudsakliga grund i att fadern är svensk medborgare. Det finns därför inte anledning att göra villkoren mer restriktiva än vad som behövs för att undgå mindre önskvärda konsekvenser. För att undvika förvärv av svenskt medborgarskap för de barn som bor utomlands och som över huvud taget inte har någon kontakt med sin

svenske far, bör blotta tillämpningen av ett anmälningsförfarande vara tillräckligt. Ett anmälningsförfarande kräver en aktiv åtgärd från faderns sida och därmed utesluts överförande av svenskt medborgarskap från fäder som varken har någon som helst kontakt med eller intresse för sina barn.

Ett lagakraftvunnet beslut i ett anmälningsärende innebär att det med bindande verkan för alla avgjorts huruvida anmälan medfört svenskt medborgarskap eller inte. Det måste därför föreligga en giltig faderskapsfastställelse vid tidpunkten för anmälan, något som det ankommer på fadern att styrka. För det fall föräldrarna vid anmälnings-tidpunkten inte tagit hemvist i Sverige är giltigheten av faderskapsfastställelsen att bedöma utifrån regleringen i lagen (1985:367) om internationella faderskapsfrågor.

Ett anmälningsförfarande medför risk för en i och för sig oönskad konsekvens, vilken måste beaktas i sammanhanget. Ett anmälningsförfarande innebär nämligen att barnet – om än genom föräldrarna eller någon av dessa – frivilligt förvärvar svenskt medborgarskap. Det kan därmed enligt vissa länders rättsordningar finnas en risk för att barnet förlorar det från modern förvärvade medborgarskapet. En sådan konsekvens är allmänt sett olycklig och i synnerhet om det förhåller sig så, vilket ofta får antas vara fallet i de nu aktuella situationerna, att barnet växer upp i moderns hemland. Det är därför angeläget att moderns samtycke föreligger i de fall då förvärvet av svenskt medborgarskap kan leda till förlust av det utländska. I de flesta fall torde det inte vara några problem för de svenska myndigheterna att avgöra om förvärvet av det svenska medborgarskapet kan komma att påverka innehavet av det utländska medborgarskapet. Skulle det emellertid råda någon som helst tvekan i detta avseende bör självfallet moderns samtycke infordras även i dessa fall. Vad som nu sagts bör dock gälla endast om modern är ensam vårdnadshavare eller har del i vårdnaden om barnet enligt lagen i det land som barnet har hemvist i. Det nu anförda bör äga motsvarande tillämpning för det fall barnet i stället står under vårdnad av särskilt förordnad förmyndare eller liknande.

Enligt 2 a § MedbL i dess nuvarande lydelse gäller att barnet skall lämna sitt samtycke om det fyllt femton år. I förarbetena motiverades bestämmelsen av rimligheten i att barn som uppnått denna ålder inte mot sin vilja skall bli svensk medborgare och som en följd därav eventuellt förlora sitt utländska medborgarskap. Den nu gällande åldersgränsen har emellertid ifrågasatts i olika sammanhang och bl.a. föreslog Åldersgränsutredningen i rapporten Bevakad övergång (SOU 1996:111) en sänkning av gränsen till tolv år.

För en sänkning av åldersgränsen i 2 a § MedbL talar bl.a. att bestämmelser i svensk rätt om ungas vetorätt i mål och ärenden som rör deras person som regel gäller från tolv års ålder. Således föreskrivs t.ex. i 4 kap. 5 § FB att den som har fyllt tolv år i princip inte får adopteras utan eget samtycke. Vidare gäller enligt 21 kap. 5 § FB att verkställighet av mål om vårdnad och umgänge i princip inte får ske mot barnets vilja om det fyllt tolv år. Ytterligare ett exempel är föreskriften i 48 § namnlagen (1982:670) om att anmälan om namnändring m.m. avseende ett barn som fyllt tolv år i princip inte får göras utan barnets samtycke.

Det saknas enligt kommitténs uppfattning skäl att bibehålla skillnaden mellan å ena sidan åldersgränsen i nuvarande 2 a § MedbL och å andra sidan angivna åldersgränser i FB och namnlagen. Det kan också konstateras att en sänkning av åldersgränsen allmänt sett innebär ett stärkande av barnets rätt i medborgarskapsärenden, något som har ett värde i sig.

Inte någon av de exemplifierade åldersbestämmelserna i FB och namnlagen är absolut utan alla lämnar en öppning för undantagsfall. Enligt namnlagen krävs t.ex. inte barnets samtycke om barnet är varaktigt förhindrat att lämna sådant på grund av en psykisk störning eller något annat liknande förhållande. Det finns skäl att införa en motsvarande bestämmelse i MedbL.

7 Svenskt medborgarskap genom adoption

7.1 Inledning

De flesta utländska barn under tolv år som adopteras av svenska adoptivföräldrar förvärvrar svenskt medborgarskap med automatik i enlighet med regleringen i nuvarande 1 a § MedbL. Som framgått av redovisningen under avsnitt 2.3 gäller detta dock inte i de fall då ett utländskt adoptionsbeslut har automatisk giltighet i Sverige till följd av bestämmelserna i lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption. När så är fallet är barnet i stället hänvisat till att ansöka om naturalisation, en ordning som varit föremål för debatt under senare år.

7.2 Adoptioner som gäller i Sverige på grund av lag

I oktober 1995 väckte Ombudsmannen mot etnisk diskriminering (DO) i en skrivelse till Justitie- och Arbetsmarknadsdepartementen en fråga som rör det faktum att Statens nämnd för internationella adoptionsfrågor (NIA) saknar behörighet att godkänna ett utländskt adoptionsbeslut som gäller i Sverige på grund av lag. Omständigheterna i det enskilda fall som DO hänvisade till är följande.

LL är svensk medborgare och bosatt i USA. Han är gift med en amerikanska och tillsammans har de en tioårig son och en femårig adoptivdotter, KL. Sonen har såväl svenskt som amerikanskt medborgarskap medan KL, som är född i USA, har enbart amerikanskt medborgarskap. Om KL i stället fötts i äktenskapet hade hon i enlighet med 1 § 2 MedbL förvärvat svenskt medborgarskap vid födelsen.

KL ansökte hos Statens Invandrarverk om svenskt medborgarskap, men fick avslag under hänvisning till att hon inte uppfyllde hemvistvillkoret i 6 § MedbL och att det inte heller fanns skäl att göra undantag från detta villkor. KL:s ärende överklagades till Utlänningsnämnden, som i sitt beslut anförde att det för att KL skall kunna erhålla automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap i formellt hänseende krävs att det amerikanska adoptionsbeslutet godkänns av NIA. I likhet med Invandrarverket fann inte heller Utlänningsnämnden skäl att ge dispens från hemvistvillkoret.

DO avslutade sin skrivelse med att konstatera att det för att KL skall få svenskt medborgarskap automatiskt krävs att NIA godkänner adoptionen men att NIA saknar möjlighet att göra det eftersom adoptionen redan gäller i Sverige på grund av lag. Mot den bakgrunden ansåg DO att en lagändring borde övervägas.

Justitiedepartementet anförde i sin svarsskrivelse att Förmynderskapsutredningens betänkande, i vilket bl.a. medborgarskapsfrågor avseende adoptivbarn behandlades, fortfarande var föremål för beredning och att det ännu var för tidigt att yttra sig om inriktningen på ett kommande förslag när det gäller frågan om svenskt medborgarskap för adoptivbarn.

Avslutningsvis kan noteras att Förmynderskapsutredningens förslag inte har lett till någon ändring i den av DO förordade riktningen.

7.3 Skrivelse från Adoptionscentrum

Adoptionscentrum – som är den största auktoriserade adoptionsorganisationen i Sverige – har i en skrivelse till kommittén tagit upp en fråga som rör den situationen att i Sverige bosatta utländska medborgare adopterar ett barn som inte har svenskt medborgarskap. Adoptionscentrum anför följande:

"I dag får nästan alla adoptivbarn från utlandet automatiskt svenskt medborgarskap i och med adoptionen. Denna ordning fungerar väl.

Det automatiska medborgarskapet gäller dock inte för barn vars adoptivföräldrar är utländska medborgare.

Utredningen har i uppgift att föreslå hur barn som föds i Sverige av utländska medborgare ska kunna erbjudas svenskt medborgarskap. Vi hemställer att utredningen samtidigt undersöker hur barn som adopteras från utlandet av utländska medborgare bosatta i Sverige ska kunna få svenskt medborgarskap.

Om utländska medborgare bosatta i Sverige adopterar ett barn från sitt eget ursprungsland, så är det oftast rimligt att barnet behåller sitt ursprungliga medborgarskap. Men om t.ex. ett engelskt par adopterar barn från Korea eller Vietnam, så kan det barnet inte få engelskt medborgarskap, eftersom makarna inte är bosatta i Storbritannien. Det kan inte få svenskt medborgarskap förrän efter flera år, eftersom föräldrarna inte är svenska medborgare.

Eftersom svensk lag tillåter att utländska medborgare adopterar från ett tredje land när de bor här, så borde svensk lag också göra det möjligt för barnet att få svenskt medborgarskap – åtminstone i de fall barnet inte kan få adoptivföräldrarnas medborgarskap."

7.4 Kommitténs förslag

Kommittén anser att adoptivbarn i fråga om medborgarskap så långt möjligt skall vara likställda med andra barn. Kommittén föreslår därför att ett utomnordiskt adoptionsbeslut som gäller i Sverige på grund av lag skall medföra automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för adoptivbarnet om någon av personerna som adopterar är svensk medborgare och barnet inte har fyllt tolv år.

I 4 kap. 8 § föräldrabalken (FB) föreskrivs att ett adoptivbarn – vid tillämpning av bestämmelse i lag eller annan författning som tillägger släktskap eller svägerlag rättslig betydelse – skall anses som adoptantens barn och inte som barn till sina biologiska föräldrar. Har make adopterat andre makens barn eller adoptivbarn, skall dock barnet anses som makarnas gemensamma. Undantag från det sagda gäller endast om annat är särskilt föreskrivet eller följer av rättsförhållandets natur.

Grundtanken bakom 4 kap. 8 § FB är att adoptivbarn i rättsligt hänseende så långt möjligt skall vara likställda med biologiska barn. Detta kan med andra ord sägas innebära att rättsliga skillnader mellan å ena sidan biologiska barn och å andra sidan adoptivbarn bör finnas endast då det av någon anledning är sakligt motiverat.

Införandet av 1 a § MedbL år 1992 var självfallet ett viktigt led i stärkandet av adoptivbarnens rättsliga ställning i Sverige. Som bl.a. DO påpekat innebär emellertid den nuvarande regleringen den skillnaden att en utomnordisk adoption med automatisk giltighet i Sverige inte medför rätt till medborgarskapsförvärv i denna ordning medan en utomnordisk adoption – som för att äga giltighet i Sverige måste godkännas av NIA – däremot gör det. Frågan är om det är sakligt motiverat att även fortsättningsvis upprätthålla denna skillnad.

Den nu aktuella frågeställningen berördes redan i förarbetena till 1 a § MedbL. I propositionen 1991/92:90 s. 12 anförde departementschefen att han för egen del ville skilja mellan ett adoptionsbeslut som meddelats eller godkänts i Sverige eller i de övriga nordiska länderna och ett annat adoptionsbeslut som i och för sig kan visa sig giltigt här. När det gäller beslut av det senare slaget, fortsatte departementschefen, behövs det ofta en utredning om gällande rätt i det främmande landet innan det står klart om en adoption med verkan i Sverige föreligger.

Frågeställningen aktualiserades även i den proposition, 1996/97:91, som föregick Sveriges ratificering av Haagkonventionen. I författningskommentaren till ändringarna i 1 a och 13 a §§ MedbL anfördes följande:

"Ändringarna i paragraferna är följdändringar på grund av tillträdet till Haagkonventionen.

Lagrådet föreslår i sitt yttrande att ordet "godkänts" byts ut mot "gäller". Bakgrunden till förslaget är att vissa utländska adoptionsbeslut enligt 3 § lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption gäller i Sverige efter särskilt godkännande medan andra enligt samma paragraf skall gälla utan särskilt godkännande.

Enligt förarbetena till ifrågavarande paragrafer ville man skilja mellan ett adoptionsbeslut som meddelats eller godkänts i Sverige eller i de övriga nordiska länderna och ett annat adoptionsbeslut som är giltigt här utan särskilt godkännande (prop. 1991/92:90 s. 12).

Mycket talar för Lagrådets förslag, särskilt med beaktande av att vissa andra utländska adoptionsbeslut som enligt Haagkonventionen skall gälla i Sverige utan särskilt godkännande kommer att omfattas av bestämmelserna.

Enligt regeringens mening saknas det dock nu underlag för att göra den ändringen som Lagrådet föreslår. Regeringen har nyligen beslutat om direktiv för en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att se över lagen om svenskt medborgarskap (dir. 1997:5). Frågan om en ändring i enlighet med Lagrådets förslag bör kunna övervägas i det sammanhanget."

Den ordning som således för närvarande råder får inledningsvis den konsekvensen att de nu aktuella adoptivbarnen inte med automatik förvärvar svenskt medborgarskap. Regleringen innebär emellertid i flera fall dessutom att adoptivbarnet i praktiken är utestängt från möjligheten att över huvud taget erhålla svenskt medborgarskap, något som hänger samman med att de nu aktuella familjerna ofta bor utomlands och att adoptivbarnet därmed saknar möjlighet att uppfylla det hemvistkrav som krävs för naturalisation (är adoptivbarnet under femton år och bosatt utanför sin medborgarskapsstat, uppställs dock inte något krav på hemvisttid i Sverige). För det fall en familj – som är bosatt i adoptivbarnets medborgarskapsstat – även har egenfödda barn kan situationen således bli den att dessa barn och föräldrarna har svenskt medborgarskap medan adoptivbarnet inte har det. Det är enligt kommitténs uppfattning angeläget att om möjligt undvika uppkomsten av sådana splittringar i medborgarskapsbilden inom en familj.

Som framgått av den gjorda redovisningen är det skäl som angetts till att de nu aktuella adoptionerna inte med automatik medför förvärv av svenskt medborgarskap att det i dessa fall ofta behövs en utredning om gällande rätt i det främmande landet innan det står klart om en adoption med verkan i Sverige föreligger. Kommittén menar att problematiken i detta avseende inte bör överdrivas utan som regel bör

man kunna utgå från att de svenska utlandsmyndigheterna – som är de myndigheter hos vilka frågor av detta slag främst kommer att aktualiseras eftersom adoptivbarnens svenska passansökningar som regel lämnas in där – relativt enkelt och snabbt kan ta fram den utredning som behövs. I den mån frågorna i stället blir föremål för bedömning hos i Sverige belägna myndigheter, kan dessa självfallet vända sig till aktuell svensk utlandsbeskickning för att få hjälp med den utredning som anses behövlig.

Det kan naturligtvis inte uteslutas att det i några enstaka fall kommer att vara så att utredningen inte är helt lättillgänglig och därför drar ut något på tiden. Dessa undantagssituationer bör emellertid enligt kommitténs uppfattning inte hindra att en ändring genomförs.

En ändrad ordning kan i sällsynta undantagsfall vidare tänkas innebära att en utomlands bosatt adoptivfamilj felaktigt tror att en i Sverige giltig adoption föreligger och därmed – även det oriktigt – utgår från att adoptivbarnet har svenskt medborgarskap. Detta är självfallet inte någon önskvärd konsekvens. Även adoptivfamiljerna bör emellertid kunna vända sig till sin svenska utlandsbeskickning för få klarhet i frågan. Med beaktande härav – samt att olägenheter av detta slag kan förväntas bli mycket sällsynta – bör inte heller risken för missförstånd i detta avseende i sig vara tillräcklig för att den nuvarande ordningen skall få bestå.

Till det sagda kommer att en ändrad ordning också kan sägas vara mer naturlig. Härmed avses att det får anses rimligt att en adoption – som med automatik gäller i Sverige på grund av lag – i medborgarskapshänseende tilläggs lika stor betydelse som de adoptioner vilka först måste godkännas av NIA.

Med hänvisning till det anförda finner kommittén övervägande skäl tala för att en ändring av det nu diskuterade slaget bör genomföras. Som en följd därav undanröjs den problematik som påtalats av DO, likaså överensstämmer kommitténs förslag med vad Lagrådet förordade i samband med beredningen av regeringens proposition 1996/97:91 om internationella adoptionsfrågor.

Det finns inte någon statistik som utvisar antalet utomnordiska adoptionsbeslut där någon av adoptivföräldrarna är svensk medborgare. Sannolikt rör det sig dock om ett förhållandevis begränsat antal vilket i sin tur gör att antalet barn som i praktiken berörs av den föreslagna ändringen är relativt få. För dessa barn och deras familjer är ändringen dock av stor betydelse och kommittén finner den även vara principiellt viktig.

Adoptionscentrum har i den ovan redovisade skrivelsen väckt en annan fråga som rör adoptioner. Frågeställningen rör den situationen att i Sverige bosatta utländska medborgare adopterar ett utländskt barn.

Som anförts är huvudregeln i svensk rätt att adoptivbarn skall anses som adoptantens barn och inte som barn till sina biologiska föräldrar. I linje härmed föreslår kommittén i avsnitten 8.8 och 9.7 att vad som där anförs om lättnader i förvärvsvillkoren för utländska barn skall omfatta även adoptivbarn. Detta innebär med andra ord att adoptivbarn i nu aktuellt hänseende kommer att vara fullt ut likställda med andra barn. Enligt kommitténs uppfattning föreligger inte skäl att införa ytterligare lättnader i förvärvsvillkoren för adoptivbarn

8 Statslösa barn

8.1 Inledning

Bland konsekvenserna av att Sverige tillämpar härstamningsprincipen märks att barn som föds i Sverige inte alltid förvärvat ett medborgarskap vid födelsen. Således blir t.ex. ett barn som föds i Sverige statslöst om båda föräldrarna är statslösa. Detsamma gäller om två föräldrar – som visserligen har medborgarskap men vars respektive land renodlat tillämpar territorialprincipen – får barn i Sverige. Statslöshet kan även uppkomma när en av föräldrarna är svensk medborgare, nämligen i de fall då fadern är svensk medborgare men

har följande lydelse:

- ”1. Barnet skall registreras omedelbart efter födelsen och skall ha rätt från födelsen till ett namn, rätt att förvärva ett medborgarskap och, så långt det är möjligt, rätt att få vetskap om sina föräldrar och bli omvårdat av dem.
2. Konventionsstaterna skall säkerställa genomförandet av dessa rättigheter i enlighet med sin nationella lagstiftning och sina åtaganden enligt tillämpliga internationella instrument på detta område, särskilt i de fall då barnet annars skulle vara statslöst.”

I den proposition som föregick ratificeringen av Barnkonventionen, prop. 1989/90:107, övervägdes innebörden av artikel 7 punkt 1. I propositionen gjordes den bedömningen att artikeln – vid en sammantagen tolkning med andra internationella konventioner som Sverige anslutit sig till på detta område – inte ger ett statslöst barn en ovillkorlig rätt från födelsen till ett namn, rätt att förvärva ett medborgarskap och, så långt det är möjligt, rätt att få vetskap om sina föräldrar och bli omvårdat av dem. Detta var under åren 1989-1990.

8.2 FN:s konvention om barnets rättigheter (Barnkonventionen)

Barnkonventionen, vilken ratificerats av Sverige utan förbehåll, trädde i kraft den 2 september 1990. Konventionen innebar att man för första gången formulerade barnets rättigheter på ett samlat sätt i ett internationellt bindande avtal. Med barn avses i konventionen varje människa under arton år, om barnet inte blir myndigt tidigare enligt den lag som gäller för barnet i fråga om myndighetsålder.

Konventionens artikel 7 är av särskilt intresse i detta sammanhang eftersom den handlar om bl.a. barns rätt till medborgarskap. Artikeln har följande lydelse:

- "1. Barnet skall registreras omedelbart efter födelsen och skall ha rätt från födelsen till ett namn, rätt att förvärva ett medborgarskap och, så långt det är möjligt, rätt att få vetskap om sina föräldrar och bli omvårdad av dem.
2. Konventionsstaterna skall säkerställa genomförandet av dessa rättigheter i enlighet med sin nationella lagstiftning och sina åtaganden enligt tillämpliga internationella instrument på detta område, särskilt i de fall då barnet annars skulle vara statslöst."

I den proposition som föregick ratificeringen av Barnkonventionen, prop. 1989/90:107, övervägdes innebörden av artikel 7 punkt 1. I propositionen gjordes den bedömningen att artikeln – vid en sammantagen tolkning med andra internationella konventioner som Sverige anslutit sig till på detta område – inte ger ett statslöst barn en ovillkorlig rätt från födelsen till ett medborgarskap i det land barnet föds i utan rätten får villkoras genom nationell lag. Svensk rätt torde därför – sades vidare – inte komma i konflikt med artikelns stadganden.

De andra internationella konventioner som regeringen åsyftade i sina överväganden är den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter samt 1961 års konvention om begränsning av statslöshet. I förstnämnda konventions artikel 24 punkt 3 anges att varje barn har rätt att förvärva ett medborgarskap. I den andra konventionens artikel 1 föreskrivs att fördragsslutande stat skall bevilja person som är född på dess territorium medborgarskap om denne annars skulle bli statslös. För medborgarskapet får staten föreskriva villkor om att medborgarskap skall förvärfvas jämligt lag vid sådan ålder och under sådana villkor som anges i nationell lag. Beviljandet av medborgarskap skall ske antingen automatiskt eller efter ansökan. Enligt det sistnämnda alternativet får för bifall till ansökan – förutom sådana villkor som rör sökandens ålder och hemvist – inte

ställas upp andra villkor än att sökanden alltid varit statslös och att han eller hon inte har begått brott mot rikets säkerhet eller annat brott av sådan svårighetsgrad (föranledande frihetsstraff i fem år eller mera).

8.3 Barnkommittén

Efter Sveriges ratificering av Barnkonventionen uppkom inom olika rättsområden frågan huruvida svensk praxis var förenlig med konventionens bestämmelser. Mot bl.a. denna bakgrund fick Barnkommittén år 1996 i uppdrag att göra en bred översyn av hur svensk lagstiftning och praxis förhöll sig till bestämmelserna i konventionen. Barnkommitténs överväganden såvitt avser medborgarskapslagstiftningen redovisades i huvudbetänkandet Barnets bästa i främsta rummet (SOU 1997:116).

Barnkommitténs slutsats i fråga om lagstiftningen på medborgarskapsområdet var att det bör införas en möjlighet för statslösa barn att efter några års vistelse i Sverige ansöka om svenskt medborgarskap för egen del. Kommittén motiverade sitt ställningstagande enligt följande (s. 224 i betänkandet):

”Det är en viktig uppgift för varje konventionsstat att tillse att barn inte saknar medborgarskap. Detta kan åstadkommas genom såväl inhemska regler som internationellt samarbete. Det relativt stora antalet statslösa barn som finns här i landet tyder på att den nuvarande ordningen inte är tillfredsställande. Denna ordning innebär att statslösa barn kan komma att från sin födelse och under hela sin uppväxt sakna svenskt medborgarskap om inte föräldrarna ansöker om och beviljas sådant. Enligt vår mening är den beskrivna situationen inte förenlig med bestämmelsen i artikel 7 och dess syfte.

Även om artikel 7 inte kräver att svensk medborgarskapslagstiftning ger varje barn som föds i Sverige, en rätt till svenskt medborgarskap från födelsen, bör det enligt vår mening finnas en möjlighet för statslösa barn att efter några års vistelse i Sverige ansöka om svenskt medborgarskap för egen del. Utan att föregripa den översyn av medborgarskapslagen som pågår vill vi markera vikten av att frågan om att ge statslösa barn ett medborgarskap snarast får en godtagbar lösning. Med hänvisning till Barnkonventionens syn på att barn kan förvärva och tillerkännas rättigheter skilda från föräldrarnas rättigheter anser vi att en lösning med ett sådant innehåll bör övervägas.”

8.4 1997 års europeiska konvention om medborgarskap

Rubricerade konvention, som ännu inte trätt i kraft, undertecknades av Sverige den 6 november 1997. Till skillnad från 1963 års europeiska konvention om begränsning av fall av dubbelt medborgarskap m.m. behandlar den nya konventionen i princip samtliga huvudaspekter på medborgarskapsfrågor.

En av konventionens grundprinciper är att statslöshet så långt möjligt skall undvikas, något som slås fast redan i konventionens ingress. Såvitt avser barn föreskrivs vidare i artikel 6 punkt 2 att varje konventionsstat i sin nationella lagstiftning skall föreskriva att medborgarskap skall förvärfvas av barn som föds inom dess territorium och som vid födelsen inte förvärvar något annat medborgarskap. Sådant medborgarskap skall beviljas antingen

- a) automatiskt vid födelsen,
- b) därefter, för barn som förblivit statslösa, efter ansökan av eller för barnet i fråga till behörig myndighet i den ordning som föreskrivs i konventionsstatens nationella lagstiftning. En sådan ansökan får göras beroende av legal och varaktig hemvist i konventionsstaten under en tid av högst fem år omedelbart innan ansökan gjordes.

8.5 Övriga nordiska länders lagstiftning och praxis på området

Danmark

Ett statslöst barn – som är fött i Danmark av statslösa föräldrar och som bor i Danmark – kan naturaliseras självständigt trots att barnet inte fyllt arton år och trots att övriga ordinarie förutsättningar för naturalisation inte heller föreligger. Detsamma gäller oavsett föräldrarnas medborgarskapsrättsliga förhållanden om barnet anses vara de facto-statslöst.

Utöver att barnet är statslöst och bor respektive är fött i Danmark gäller som enda förutsättning för naturalisation att minst en av barnets föräldrar har permanent uppehållstillstånd i Danmark. För det fall föräldrarna endast har tillfälligt uppehållstillstånd gäller att ansökningen om naturalisation skall föreläggas Folketingets medborgarskapsutskott. Hittills har det emellertid inte varit aktuellt för utskottet att ta ställning till någon sådan ansökan.

Möjligheten till självständig naturalisation för statslösa barn som är födda i Danmark har funnits sedan år 1992, då den infördes till följd av Danmarks ratificering av FN:s barnkonvention. Det finns för närvarande inte några planer på att ändra lagstiftningen så att dessa barn i stället skulle förvärva danskt medborgarskap vid födelsen.

Finland

Enligt 1 § 1 mom. fjärde punkten medborgarskapslagen förvärvar ett barn finskt medborgarskap om barnet föds i Finland och vid födelsen inte förvärvar medborgarskap i någon annan stat. Huruvida föräldrarna, eller någon av dem, har uppehållstillstånd i Finland saknar i detta sammanhang betydelse.

Det har i Finland förts vissa diskussioner om att ändra lagstiftningen i detta avseende eftersom det visat sig att det automatiska förvärvet av finskt medborgarskap för dessa barn inte alltid varit i överensstämmelse med föräldrarnas vilja.

Island

Island har inte några lagregler som underlättar förvärv av isländskt medborgarskap för barn som föds där såsom statslösa. Skulle en sådan situation inträffa – vilket såvitt känt ännu inte varit fallet – gäller emellertid att det är Althinget som har att ta ställning till en eventuell ansökan om medborgarskap för barnet.

Norge

Ett barn som föds i Norge, och som vid födelsen inte förvärvar något medborgarskap, kan ges norskt medborgarskap efter ansökan. Förutsättningarna för ett sådant förvärv är att föräldrarna har beviljats permanent uppehållstillstånd, eller uppfyller villkoren för sådant tillstånd, och att barnet har bott i Norge hela tiden sedan födelsen. Vidare uppställs det som villkor för naturalisation i dessa fall att barnet inte genom ett enkelt förfarande kan få medborgarskap efter en av föräldrarna, t.ex. efter ansökan eller genom att inge anmälan till myndigheterna i det aktuella landet. Det finns inte något krav på hemvistid utan ansökan kan ges in när som helst efter födelsen.

8.6 Behovet av en ändrad ordning

Undvikande av statslöshet är en viktig utgångspunkt för svensk lagstiftning och praxis på medborgarskapsområdet. Detta kommer till uttryck bl.a. genom att en statslös person som regel kan naturaliseras efter fyra års hemvist i Sverige i stället för efter fem år, som är det normala.

Principen om att undvika statslöshet är vidare inskriven i flera av de internationella konventioner som Sverige åtagit sig att följa. I artikel 7 punkt 1 i Barnkonventionen föreskrivs t.ex. att varje barn skall ha rätt att förvärva ett medborgarskap. 1997 års Europarådskonventionen, vilken dock ännu inte trätt i kraft, är än mer konkret och föreskriver att om ett barn som föds i en konventionsstat inte förvärvar medborgarskap vid födelsen, så skall medborgarskap kunna förvärfvas senast vid den tidpunkt då barnet sedan fem år har hemvist i staten.

Som angetts ovan är en av konsekvenserna av att Sverige tillämpar härstamningsprincipen att det förekommer att barn föds här såsom statslösa. De möjligheter som ett sådant barn har att i ett senare skede förvärva svenskt medborgarskap är enligt i dag gällande regler följande:

- a) Genom legitimation varvid förutsättningarna är att barnet skall ha en svensk far som ingår äktenskap med barnets utländska mor innan barnet fyllt arton år. Barnet skall vidare vara ogift (2 § MedbL).
- b) Genom anmälan enligt 2 a § MedbL. Förutsättningarna enligt denna paragraf är att fadern sedan tiden för barnets födelse skall ha varit svensk medborgare och att han enligt föräldrabalkens regler har vårdnaden om barnet ensam eller gemensamt med barnets mor. Vid sådant förhållande kan barnet innan det fyllt arton år förvärva svenskt medborgarskap genom ett anmälningsförfarande. Har barnet fyllt femton år krävs att det samtycker.
- c) Såsom biperson i samband med att någon av föräldrarna naturaliseras (6 § MedbL).
- d) Genom anmälan enligt 3 § MedbL varvid förutsättningarna är att personen i fråga vid tidpunkten för anmälan har fyllt arton år. Han eller hon skall vidare ha sitt hemvist här i riket sedan fem år och dessutom tidigare haft sitt hemvist här under sammanlagt minst fem år. Under vissa förutsättningar, 5 § MedbL, kan ett statslöst barn vidare erhålla svenskt medborgarskap om föräldrarna eller någon av dem förvärvar svenskt medborgarskap i enlighet med bestämmelserna i den nyss redovisade 3 §.
- e) Genom självständig naturalisation vilket förutsätter att sökanden fyllt arton år (6 § MedbL).

Gemensamt för samtliga alternativ som innebär att barnet förvärvar svenskt medborgarskap före arton års ålder är att dessa är beroende av att minst en av föräldrarna har eller förvärvar svenskt medborgarskap. I övrigt är barnet hänvisat till att, efter arton år fyllda, antingen göra anmälan enligt 3 § MedbL eller ansöka om naturalisation enligt 6 § MedbL.

Sverige saknar således i dag bestämmelser som är direkt inriktade på att underlätta förvärv av svenskt medborgarskap för barn som föds här såsom statslösa. Detta innebär i sin tur att det förekommer att i Sverige födda statslösa barn måste vänta tills de fyllt arton år för att kunna bli svenska medborgare trots att de kanske har bott här under hela sin uppväxt. Enligt kommitténs uppfattning är den rådande ordningen inte förenlig med Barnkonventionens artikel 7 och de motiv som ligger till grund för denna. Inte heller kommer den nuvarande ordningen att vara förenlig med vad som i detta avseende föreskrivs i den nya Europarådskonventionen.

Redan Sveriges nuvarande och kommande internationella åtaganden motiverar alltså en ändring i nu aktuellt avseende. Dessa åtaganden betingas i sin tur av – vilket därmed också är huvudskälet till att en ändring bör genomföras – det självklara i att man i största möjliga utsträckning tillskapar garantier för att människor skall slippa att växa upp under den otrygghet och det utanförskap som det innebär att inte vara accepterad såsom medborgare i någon stat. Därtill kommer att en ändring till förmån för de statslösa barnen helt allmänt utgör ett mycket viktigt led i utvecklandet och stärkandet av den svenska lagstiftningens princip om undvikande av statslöshet.

Sammanfattningsvis finner kommittén det vara mycket angeläget att det i MedbL införs bestämmelser vars direkta syfte är att underlätta förvärv av svenskt medborgarskap för barn som föds här såsom statslösa. Som framgått av den tidigare redovisningen medger Barnkonventionen att barn kan förvärva och tillerkännas rättigheter skilda från föräldrarnas rättigheter.

8.7 Alternativa lösningar

Underlättandet av förvärv av svenskt medborgarskap för barn som föds här såsom statslösa kan ske på olika sätt. I det följande anges huvuddragen i tre tänkbara alternativ. Vidare redogörs för några av de för- respektive nackdelar som är förknippade med de olika alternativen.

a) *Förvärv av svenskt medborgarskap vid födelsen:* Att ge dessa barn medborgarskap automatiskt vid födelsen är ett av de båda alternativ – och det mest långtgående – som anges i den nya Europarådskonventionen.

Såväl den svenska lagstiftningen som samtliga av Sverige tillträdde internationella konventioner på medborgarskapsområdet präglas av en strävan att undvika statslöshet. Det tydligaste sättet att fullt ut leva upp till denna strävan är att ge barnen svenskt medborgarskap redan vid födelsen. Barnet skulle då undgå att ens någon tid av sitt liv vara utan medborgarskap. Det råder inte heller någon tvekan om att det sett ur berörda familjers synpunkt i många fall skulle ha ett värde, såväl symboliskt som reellt, att barnen redan från födelsen accepteras som fullt ut tillhöriga det svenska samhället.

En viktig aspekt i sammanhanget är emellertid att ett automatiskt medborgarskapsförvärv inte med nödvändighet behöver vara förenligt med föräldrarnas vilja. Som framgått av den tidigare redovisningen inträffar det nämligen att barn föds såsom statslösa i Sverige trots att föräldrarna har medborgarskap i någon stat. I vissa fall kan barnet i en sådan situation förvärva medborgarskap i föräldrarnas medborgarskapsland genom ett enkelt anmälningsförfarande. Man får utgå från att en del föräldrar under sådana förhållanden föredrar att barnet har medborgarskap i samma land som de själva och inte därutöver har även svenskt medborgarskap.

Ett system med medborgarskap automatiskt vid födelsen innebär vidare en risk för praktiska olägenheter i ett avseende, som hänger samman med den prövning av nyfödda barns medborgarskapsstatus som görs i folkbokföringshänseende. Denna prövning – som på intet sätt är medborgarskapsrättsligt bindande – utförs av skattemyndigheterna runt om i Sverige och normalt sett leder den inte till några problem. Ibland är emellertid frågan om ett barns eventuella statslöshet inte helt lätt att avgöra och det har också förekommit, om än inte särskilt ofta, att Invandrarverket vid sin handläggning av medborgarskapsärenden kunnat notera att den i folkbokföringsregistret intagna uppgiften om statslöshet varit oriktig.

Det kan i vissa fall dröja flera år innan någon annan svensk myndighet än skattemyndigheten har anledning att ta ställning till medborgarskapsfrågan. Att vid en sådan tidpunkt erhålla besked om att svenskt medborgarskap aldrig förelegat kan av förklarliga skäl vara obehagligt och omskakande för barnet och dess familj, vilka under barnets hela levnadstid levt i den fulla förvissningen om att barnet varit svensk medborgare. Det är enligt kommitténs uppfattning angeläget att undvika uppkomsten av sådana situationer.

b) Förvärv av svenskt medborgarskap genom ett ansöknings- eller anmälningförfarande kort tid efter födelsen: Det andra alternativet som anges i Europarådskonventionen är att bevilja statslösa barn medborgarskap efter ansökan. Såvitt avser detta alternativ medger konventionen att det som villkor för förvärv av medborgarskap får föreskrivas att barnet haft lagenlig hemvist i landet under en tid av högst fem år omedelbart innan ansökan gjordes. Så länge villkoret avseende hemvisttid inte överskrider fem år är det således upp till varje konventionsstat att bestämma tidsgränsen.

Det är också upp till varje stat att avgöra huruvida medborgarskapet skall förvärvas efter ett ansöknings- eller ett anmälningförfarande. För svenskt vidkommande avgörs denna fråga lämpligen utifrån vilka villkor som skall gälla för förvärvet. Kommittén återkommer därför till denna fråga.

En fördel med att tillämpa ett ansöknings- eller anmälningförfarande är att man undgår risken för att ett barn påförs ett medborgarskap i strid med föräldrarnas vilja. En annan fördel är att man eliminerar de i föregående avsnitt beskrivna nackdelarna som följer av att de i folkbokföringsregistret införda uppgifterna om ett barns medborgarskapsstatus inte är medborgarskapsrättsligt bindande. Vid ett ansöknings- eller anmälningförfarande skulle frågan om barnets eventuella statslöshet komma under Invandrarverkets bedömning och därmed bli ordentligt utredd. Samtliga Invandrarverkets beslut i medborgarskapsärenden fattas på någon av de två medborgarskapsenheterna i Norrköping och av helt naturliga skäl är kompetensen att fastställa medborgarskapsstatus högre där än vad den är på landets olika skattemyndigheter. Lagakraftvunna beslut i ansöknings- och anmälningärenden innebär vidare, vilket är det i sammanhanget allra viktigaste, att det med bindande verkan för alla avgjorts huruvida den aktuella ansökan/anmälan medfört svenskt medborgarskap eller inte.

Beträffande alternativet att tilldela barnen svenskt medborgarskap automatiskt vid födelsen angavs att det skulle ha ett värde, såväl symboliskt som reellt, att barnen redan från födelsen accepteras som fullt ut tillhöriga det svenska samhället. Enligt kommitténs uppfattning förringas detta värde inte särskilt påtagligt om man i stället väljer förevarande alternativ, eftersom valet framför allt skulle motiveras av en strävan att tillgodose föräldraviljan samt att så tidigt som möjligt bringa fullständig klarhet i frågan huruvida barnet verkligen förvärvat svenskt medborgarskap.

c) *Förvärv av svenskt medborgarskap genom ett ansöknings- eller anmälningförfarande efter fem års hemvist i Sverige:* En lösning av detta slag skulle innebära att föräldrarna – då barnet uppfyllt villkoret att ha haft hemvist i Sverige sedan fem år – skriftligen på barnets vägnar får ansöka om svenskt medborgarskap alternativt anmäla barnets önskan att bli svensk medborgare. Enligt Europarådskonventionen är detta förfaringssätt förbehållet barn, vilket med andra ord innebär att det är tillåtet att föreskriva att ansökan/anmälan måste ges in innan barnet fyllt arton år.

Konventionens stadgande i denna del innebär vidare att ett barn, som föds i Sverige såsom statslöst men som kort tid därefter flyttar härifrån, likväl skall kunna bli svensk medborgare enligt denna ordning om han eller hon i ett senare skede flyttar tillbaka till Sverige och före arton års ålder har hunnit bo här under en oavbruten tid av fem år.

Vad som under b) anförts i fråga om allmänna fördelar med ett ansöknings- eller anmälningförfarande i jämförelse med automatiska förvärv är självfallet tillämpligt beträffande även förevarande alternativ.

En modell av detta slag innebär således att barnet kan förbli statslöst under de fem första åren av sitt liv. Sveriges internationella åtaganden utgör dock inte i sig något hinder mot en sådan ordning. Krav på fem års hemvist är således uttryckligen tillåtet enligt 1997 års Europarådskonvention och får anses förenligt även med Barnkonventionen.

8.8 Kommitténs förslag

Kommittén föreslår att

- a) ett statslöst barn som föds i Sverige skall kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige. En sådan anmälan skall göras innan barnet fyllt fem år.
- b) ett statslöst barn som kommer till Sverige skall kunna förvärva svensk medborgarskap genom anmälan om barnet har permanent uppehållstillstånd i Sverige samt dessutom hemvist här sedan fem år. En sådan anmälan skall göras innan barnet fyllt arton år.
- c) en utlänning som vid sin ankomst till Sverige är statslös skall kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan om han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige samt dessutom hemvist här sedan sju år. En sådan anmälan skall göras innan utlänningen fyllt tjugo år.

Alternativen b) och c) står öppna även för personer som fötts såsom statslösa i Sverige men som inte förvärvat svenskt medborgarskap i enlighet med a)-alternativet.

Att underlätta förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn är enligt kommitténs uppfattning en av de mest angelägna uppgifterna i arbetet med en ny medborgarskapslag. Frågan är vilket av de skisserade alternativen som bör väljas.

Kommittén har i det tidigare anført att det tydligaste sättet att leva upp till våra internationella åtaganden om undvikande av statslöshet för barn vore att ge barnen svenskt medborgarskap redan vid födelsen. Med en sådan ordning följer emellertid vissa uppenbara nackdelar. Den allra viktigaste är att ett automatiskt förvärv vid födelsen inte alltid är i överensstämmelse med föräldrarnas önskemål. För det fall föräldrarna har medborgarskap i någon stat vill de kanske att även barnet får det landets medborgarskap och inte därutöver svenskt medborgarskap. Erfarenheter av motsvarande slag har i Finland lett till att diskussioner har förts om att ändra den nuvarande ordningen med automatiskt förvärv av finskt medborgarskap för barn som föds där utan att få något annat medborgarskap.

Ytterligare en nackdel som berörts under avsnitt 8.7 är att folkbokföringsmyndigheternas bedömning av nyfödda barns medborgarskapsstatus inte är bindande. Det skulle därför kunna inträffa att familjer fram till dess att någon annan svensk myndighet än folkbokföringsmyndigheten har tagit ställning till medborgarskapsfrågan – vilket kan dröja flera år – lever i den felaktiga tron att familjens barn har svenskt medborgarskap.

Enligt kommitténs uppfattning är de nu berörda nackdelarna av sådan tyngd att de utesluter en ordning med automatiskt förvärv vid födelsen. Kommittén vill i sammanhanget särskilt framhålla vikten av att föräldraviljan tillgodoses när det gäller frågan om vilket medborgarskap ett barn skall ha.

I valet mellan b)- och c)-alternativet fäster kommittén särskild vikt vid det angelägna i att barn som föds i Sverige inte skall behöva vara statslösa för längre tid än nödvändigt. Fem år av statslöshet framstår som en onödigt lång tid och enligt kommitténs uppfattning bör svenskt medborgarskap i stället erbjudas barnen i nära anslutning till födelsen. Därmed uppnås också den viktiga fördelen att berörda familjer ges tydliga signaler om att barnen redan tidigt betraktas som fullt ut tillhöriga det svenska samhället.

Utöver födelse i Sverige och hemvist här bör det enligt kommitténs uppfattning även uppställas krav i fråga om typ av uppehållstillstånd. I

detta avseende kan konstateras att det går en viktig skiljelinje mellan å ena sidan permanenta uppehållstillstånd och å andra sidan tidsbegränsade uppehållstillstånd. Endast den som beviljats permanent uppehållstillstånd är att betrakta som invandrare i Sverige och har i princip en rätt att stanna här permanent. All övrig vistelse i Sverige som grundar sig på någon typ av tillstånd – inklusive EES-grundade uppehållstillstånd – är tillfällig.

Den beskrivna skiljelinjen bör vara avgörande även för frågan om vilken typ av uppehållstillstånd som skall krävas för att ett barn skall omfattas av de regler som underlättar förvärv av svenskt medborgarskap. I fråga om tillfälliga vistelser råder normalt en presumtion för att utlännningen inom relativt kort tid skall lämna Sverige och det är då också rimligt att det medborgarskapsrättsliga huvudansvaret inte åvilar Sverige. Kommittén förordar därför att permanent uppehållstillstånd skall vara en förutsättning för medborgarskapsförvärv i denna ordning.

Som framgått ovan tillämpas i Norge en ordning som innebär att det för förvärv av norskt medborgarskap i de nu aktuella situationerna vidare krävs att barnet inte genom ett enkelt förfarande kan få medborgarskap efter en av föräldrarna, t.ex. efter ansökan eller genom att inge en anmälan till myndigheterna i det aktuella landet. Enligt kommitténs uppfattning bör något motsvarande villkor inte uppställas i den svenska bestämmelsen. Med hänsyn till kravet på permanent uppehållstillstånd råder en presumtion för att även barnet skall stanna i och växa upp i Sverige. Vid sådant förhållande vore det enligt kommitténs uppfattning föga ändamålsenligt att kräva att barnets familj vidtar aktiva åtgärder för att barnet skall förvärva medborgarskap i något annat land än Sverige.

De villkor som kommittén föreslår är således att det statslösa barnet är fött i Sverige och dessutom har permanent uppehållstillstånd och hemvist här. Villkoren är av den karaktären att de lämpar sig väl för ett anmälningsförfarande och det saknas därför anledning att föreskriva att förvärvet skall ske efter ansökan. Möjligheten till anmälan bör - eftersom syftet med bestämmelsen är just att underlätta förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn som föds i Sverige - inte stå öppen hur länge som helst. Kommittén föreslår att anmälan i dessa fall skall göras innan barnet har fyllt fem år.

Det hittills sagda avser barn som föds i Sverige. Frågan är då hur man i medborgarskaphänseende bör se på de statslösa barn som kommer till Sverige efter sin födelse. Å ena sidan kan visserligen hävdas att det faktum att barnets födelse äger rum i Sverige bör vara av avgörande betydelse i detta sammanhang och att de barn som inte föds i Sverige därför liksom i dag bör få vänta till arton års ålder för att kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Å andra sidan kan

konstateras att en sådan ordning medför att skillnaden mellan t.ex. ett barn som föds såsom statslöst i Sverige och ett statslöst barn som kommer hit vid några veckors ålder blir väldigt stor. Det i Sverige födda barnet kan tämligen omgående efter sin födelse förvärva svenskt medborgarskap medan det andra barnet – för det fall inte föräldrarna ansöker om naturalisation dessförinnan – normalt får vänta till arton års ålder innan det kan bli svensk medborgare.

De skäl som ligger till grund för förslaget såvitt avser i Sverige födda barn gäller i hög utsträckning även de statslösa barn som under sin uppväxt flyttar till Sverige. En så stor skillnad som i det angivna exemplet är enligt kommitténs uppfattning därför inte önskvärd och bör undvikas. Således bör nya bestämmelser tillskapas även för den nu aktuella kategorin.

Vid en sammantagen bedömning – och med särskilt beaktande av det angelägna i att undvika längre tids statslöshet för barn – finner kommittén att statslösa barn, innefattande även de statslösa adoptivbarn vilka inte förvärvat svenskt medborgarskap i annan ordning, som kommer till Sverige bör kunna förvärva svenskt medborgarskap under förutsättning av att de har permanent uppehållstillstånd i Sverige samt dessutom hemvist här sedan fem år. Med en sådan ordning visar Sverige att barnen är välkomna hit och att vi räknar med att de skall stanna här. Därmed ökar förutsättningarna för att barnen relativt kort efter sin ankomst till Sverige kommer att känna samhörighet och lojalitet med vårt land, något som även kan bidra till att barnen snabbare finner sig väl till rätta i Sverige.

En anmälan avseende förvärv av svenskt medborgarskap i denna ordning bör enligt kommittén göras innan barnet fyllt arton år. Detta innebär med andra ord i praktiken att ett barn måste komma till Sverige före tretton års ålder för att omfattas av denna förvärvsmöjlighet.

I de nu aktuella situationerna saknar barnet undantagslöst medborgarskap vid tidpunkten för anmälan och barnet riskerar därmed inte att förlora något annat medborgarskap i samband med förvärvet av det svenska. Kommittén kan inte finna några bärande skäl till varför ett barn skulle tillåtas förbli statslöst i strid med föräldrarnas vilja. Det saknas därför anledning att som villkor för förvärvet föreskriva att ett barn skall ge sitt samtycke om det fyllt tolv år.

Att kommittén föreslår att anmälan skall göras vid senast arton års ålder hänger samman med att förslaget har till främsta syfte att underlätta förvärv av svenskt medborgarskap för just barn. Samtidigt innebär emellertid denna ordning att barnet för sitt förvärv av svenskt medborgarskap är beroende av att föräldrarna eller, vid ensam vårdnad, den av föräldrarna som har vårdnaden om barnet medverkar till förvärvet genom att upprätta en anmälan för barnets räkning. Normalt sett

torde detta inte leda till några problem. Det kan emellertid inte uteslutas att det i några fall kan vara så att föräldrar – kanske på grund av att de själva fått avslag på sin ansökan om svenskt medborgarskap – avstår från att medverka till att deras barn får svenskt medborgarskap trots att barnen vill det och trots att de i och för sig uppfyller de formella förutsättningarna. Det bör därför öppnas upp en möjlighet även för myndiga personer att under viss tid efter uppnådd myndighetsålder förvärva svenskt medborgarskap genom ett anmälningförfarande. Kommittén finner det skäligt att de myndiga personer som här berörs ges tid på sig fram till tjugo års ålder att inge anmälan. Vidare bör hemvistkravet i dessa fall utsträckas till sju år vilket – i likhet med vad som gäller i de fall då anmälan måste göras före arton års ålder – i praktiken innebär att utlännningen måste ha kommit till Sverige före tretton års ålder.

De båda sista förvärvsalternativen – dvs. anmälan vid senast arton respektive tjugo års ålder – bör stå öppna även för personer som fötts såsom statslösa i Sverige men som inte förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan innan de fyllt fem år.

Identitetsfrågor

Bland de villkor för naturalisation som föreskrivs i 6 § MedbL märks att sökanden skall ha styrkt sin identitet. Härmed avses att sökanden skall ha styrkt namn, ålder och normalt 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.

Som framgått av redovisningen under avsnitt 2.9.1 finns det från den 1 januari 1999 en möjlighet att erhålla dispens från kravet på styrkt identitet i ärenden om naturalisation. Dispensmöjligheten innebär att en person – som inte kan styrka sin identitet – likväl kan beviljas svenskt medborgarskap efter åtta års hemvist i Sverige om han eller hon gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig.

Frågan är då om man bör uppställa krav på styrkt identitet även i de nu aktuella anmälningssärendena. Kommittén vill härvid inledningsvis understryka att ett barn som föds i Sverige, och som här tilldelas personuppgifter, bör anses ha styrkt identitet även om det skulle vara så att det i något avseende råder oklarhet i fråga om föräldrarnas identitet. Skulle det råda sådan oklarhet beträffande föräldrarnas medborgarskap att det inte går att fastställa huruvida barnet är statslöst eller inte, bör

detta enligt kommitténs uppfattning inte drabba barnet utan barnet bör även i en sådan situation omfattas av den föreslagna bestämmelsen avseende statslösa barn som föds i Sverige.

Det sagda leder till att eventuell identitetsproblematik i de nu aktuella fallen är begränsad till de statslösa barn som kommer till Sverige någon gång under sin uppväxt, närmare bestämt före tretton års ålder. Man kan utgå från att vissa av dessa barn av de svenska myndigheterna inte kommer att bedömas ha styrkta identiteter. Eftersom ett barns identitet normalt härleds från föräldrarna handlar det i realiteten om barn vars föräldrar inte kan styrka sin identitet, något som är förhållandevis vanligt i fråga om flyktingar och personer från länder utan fungerande statlig administration. Vad gäller flyktingar kan det t.ex. röra sig om personer som lämnat sitt hemland under så dramatiska och brådskande former att de inte hunnit få med sig sina identitetshandlingar alternativt förlorat dem under flykten. I fråga om personer från länder utan fungerande statlig administration – personer som för övrigt inte sällan lämnar sitt hemland under flyktliknande omständigheter – består problemet i att pass- och identitetshandlingar utfärdade i deras hemland ofta underkänns av de svenska myndigheterna vid medborgarskapsprövningen.

Som angetts finns det i naturalisationsärenden numera en möjlighet att i fall av oklar identitet likväl bevilja svenskt medborgarskap dispensvägen. En av förutsättningarna för det är att sökanden gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. I fråga om sannolikhetsbedömningen anförde Socialförsäkringsutskottet i betänkandet Medborgarskap och identitet (1989/99:SfU3 s. 9) att en omständighet som bör väga tungt är om sökanden vidhållit samma uppgifter om sin identitet under hela vistelsen i Sverige. Talar i ett sådant fall inga omständigheter emot den uppgivna identiteten, bör det inte uppställas krav på att uppgifterna stöds av annan skriftlig utredning. I de fall då en sökande har ändrat sina identitetsuppgifter har det – alltså enligt utskottet – betydelse om ändringen skett efter påpekande av någon myndighet eller om de nya uppgifterna lämnats på eget initiativ. Har sökande själv del i att identiteten inte kan styrkas kan detta utgöra ett försvarande moment i den trovärdighetsbedömning som skall göras vid dispensprövningen.

Det säger sig självt att den nu beskrivna bedömningen primärt riktar in sig på uppgifter från de vuxna personerna i en familj och att prövningen av huruvida barnens uppgivna identitet är sannolik därmed normalt är helt avhängig den bedömning som görs i fråga om föräldrarna. I ärenden om naturalisation kan detta – som en konsekvens av att personer under arton år i princip enbart naturaliseras som bipersoner – innebära att barn drabbas av föräldrarnas ändrade eller

otillräckliga uppgifter på sådant sätt att inte heller barnen beviljas svenskt medborgarskap trots att det föreskrivna villkoret om hemvistid i och för sig är uppfyllt.

I de anmälningssärenden som nu diskuteras är det enbart barn – eller i vart fall personer som kommit hit som barn – som är de personer som avses med beslutet. Frågan om dessa barns identitet behöver inte på samma sätt som i naturalisationsärenden vara omedelbart kopplad till huruvida föräldrarna förmått styrka sin identitet eller ej. Kommittén ser det ur principiell synpunkt tvärtom som önskvärt att barnens förvärv av svenskt medborgarskap inte skall försenas på grund av t.ex. att föräldrarna lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet vid ankomsten till Sverige.

Uppenbart är att betydelsen av att en persons identitet är styrkt gör sig gällande med större tyngd hos en vuxen person än hos ett litet barn. I de nu aktuella ärendena kommer det att handla om personer som anländer till Sverige före tretton års ålder och som därefter haft hemvist här i minst fem år. Personerna är vid sin ankomst således barn i relativt låg ålder och ur vandelssynpunkt saknar deras tidigare leverne därför i princip intresse. Till det kommer att dessa unga personer beviljats permanent uppehållstillstånd i Sverige i en viss identitet, vilken också ligger till grund för folkbokföringen. Normalt har barnen därefter levt i denna identitet under minst fem år i Sverige – medverkat i förskoleverksamhet, gått i skola m.m. De har utvecklats och fostrats här och de är i vårt land över huvud taget inte kända eller registrerade under något annat namn än det som finns angivet i det permanenta uppehållstillståndet.

Med beaktande av det nu sagda kan kommittén inte se några avgörande hinder mot att låta de nu aktuella barnen få medborgarskap i den identitet i vilken de är folkbokförda i Sverige. Kommittén föreslår därför – med beaktande av att alternativet är att låta föräldrarnas oförmåga att styrka sin identitet komma även barnen till last i form av försenade medborgarskapsförvärv – att det som villkor för förvärv av svenskt medborgarskap i nu aktuell ordning inte bör uppställas krav på styrkt identitet. Detta bör gälla även för det fall den vid anmälningstidpunkten folkbokförda identiteten för barnet inte är densamma som uppgetts vid ankomsten till Sverige. Inte heller den omständigheten att föräldrarna under vistelsen i Sverige ändrar sina och barnens identitetsuppgifter bör således drabba barnen på sådant sätt att dessas förvärv av svenskt medborgarskap fördröjs.

Kravet på viss hemvisttid

Som framgått föreslår kommittén inte något krav på att de statslösa barn som föds i Sverige skall ha vistats här någon viss minstatid för att kunna beviljas svenskt medborgarskap. Vad gäller statslösa barn som kommer till Sverige föreslås däremot krav på fem respektive sju års hemvist beroende på om anmälan görs före eller efter det att personen i fråga fyllt arton år. I det följande anges några allmänna utgångspunkter som enligt kommitténs uppfattning bör vara vägledande vid beräkning av de föreslagna hemvisttiderna.

Kommittén har i avsnitt 2.9.3.2 redogjort för praxis i naturalisationsärenden såvitt avser tidpunkter från vilka hemvisttiden beräknas. Av redogörelsen framgår bl.a. att hemvisttiden för en utlänning, som inte är nordisk medborgare, räknas från inresedagen om han eller hon redan vid inresan i Sverige haft uppehållstillstånd för bosättning. I de fall då uppehållstillstånd för bosättning saknas vid ankomsten till Sverige, räknas hemvisttiden i stället från tidpunkten för utlänningens ansökan om sådant, självfallet dock under givna förutsättningen att ansökningen senare bifalls. Det sagda bör – liksom den praxis som i övrigt redovisas i avsnitt 2.9.3.2 – tillämpas även i samband med förvärv av medborgarskap i den nu aktuella ordningen.

Vad i övrigt gäller beräkningen av hemvisttiderna i nu aktuella fall konstaterar kommittén att anmälningsförfarandet – som det här är fråga om – inte rymmer några dispensmöjligheter och det kan därför aldrig bli fråga om att underskrida kraven på fem respektive sju års hemvist. Detta är emellertid inte liktydigt med att utlänningen måste ha varit innanför Sveriges gränser de senaste fem respektive sju åren. Sedvanliga semesterresor, kortare släktbesök och andra liknande besök i utlandet inte bryter hemvistet. De påverkar inte heller beräkningen av hemvisttiden.

Utlandsvistelser av annat slag bör bedömas mot den bakgrunden att en person normalt anses ha sitt hemvist på den ort där han eller hon är boende med avsikt att kvarstanna. Hemvist på en viss ort anses alltså föreligga om bosättningen med hänsyn till vistelsens varaktighet och omständigheterna i övrigt måste anses vara stadigvarande. Om en person lämnar Sverige bör enligt kommitténs uppfattning i princip två rekvisit vara uppfyllda för att personens hemvist i Sverige skall anses vara brutet. För det första skall personen ha ändrat sin vanliga vistelseort så att han eller hon normalt vistas i det nya landet. Vidare skall personen utifrån objektivt konstaterbara omständigheter – såsom familj, bostad, anställning etc. – kunna anses ha för avsikt att stanna i det nya landet tills vidare eller under mycket lång tid.

Det anförda leder enligt kommitténs uppfattning till att följande typer av utlandsvistelse normalt inte bör anses innebära att en person bryter sitt hemvist i Sverige:

- a) den som under något år vistats i hemlandet i privata angelägenheter såsom för vård av sjuk anhörig eller dylikt,
- b) den som under något år vistats utomlands som au pair eller utbytesstudent,
- c) den som vistats i sitt hemland endast för att göra värnplikt,
- d) den som under något eller några år studerat i utlandet,
- e) den som under något eller några år arbetat utomlands,
- f) den som för vidareutbildning inom sitt yrke under något eller några år varit hänvisad till utbildning utomlands.

För tydlighetens skull bör framhållas att utlandsvistelser av det nu exemplifierade slaget – även om de således normalt inte bör anses bryta hemvistet – inte får medräknas i den tid som krävs för att utlänningen skall vara berättigad till svenskt medborgarskap. Effekten av att hemvistet i dessa fall som regel inte anses brutet är i stället att utlänningen efter återkomsten till Sverige inte behöver börja om från noll vid beräkningen av hemvisttid utan han eller hon får medräkna även den hemvisttid som är hänförlig till tiden före utlandsvistelsen.

Av förklarliga skäl går det inte att ange några exakta tidsgränser för när utlandsvistelser av det nu angivna slaget skall anses ha brutit hemvistet. Kommittén vill emellertid som sin principiella mening uttala att den rådande samhällsutvecklingen – innebärande allt fler internationella kontakter i form av studieutbyte, utlandsarbeten, biståndsarbete etc. – bör beaktas i praxis på sådant sätt att de tillämplande myndigheterna helt allmänt intar en generös hållning till utlandsvistelser av detta slag.

Vad som anförts i detta avsnitt bör enligt kommitténs uppfattning i tillämpliga delar gälla även i naturalisationsärenden.

Övrigt

Nya bestämmelser om förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn innebär att det i Sverige uppkommer en ny typ av medborgarskapskonstellationer i familjer, nämligen familjer där barnet har svenskt medborgarskap medan föräldrarna är utländska medborgare eller statslösa. Den föreslagna ordningen kan därmed komma att medföra vissa konsekvenser för det fall det i en sådan situation skulle bli aktuellt att utvisa någon av barnets föräldrar. Frågan om utvisning kan i praktiken uppkomma antingen om någon av föräldrarnas

uppehållstillstånd löper ut eller återkallas eller om någon av dem gör sig skyldig till brott.

Enligt 2 kap. 9 § UtlL får ett uppehållstillstånd återkallas om utlännings medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få tillståndet eller medvetet förtigit omständigheter av sådan betydelse. Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas skall i de fall som här kan bli aktuella – dvs. då utlännings har rest in i Sverige – hänsyn tas till utlännings anknäytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Därvid skall, alltjämt enligt samma lagrum, särskilt beaktas utlännings levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlännings har vistats i Sverige. Om utlännings har vistats här mer än fyra år med uppehållstillstånd, får beslut om återkallelse fattas endast om det finns synnerliga skäl. Paragrafen har haft sin nuvarande lydelse sedan den 1 februari 1998 och i den proposition som föregick ändringen, 1997/98:36, anfördes bl.a. följande om den sammanvägning av samtliga omständigheter som skall göras i ett ärende om återkallelse av uppehållstillstånd (s. 21):

”De fall där återkallelse kan komma i fråga kan vara av vitt skilda slag. Det är inte möjligt eller lämpligt att i detalj söka förutse de omständigheter som kan förekomma. Uttryckt med andra ord är det ofrånkomligt att en närmare precisering av de olika omständigheter som kan ha betydelse vid sammanvägningen och vilken tyngd de skall ha kommer att utvecklas i praxis.

Ett exempel på en faktor som väger tungt vid en sådan sammanvägning är dock om utlännings har familj i Sverige som är svenska medborgare eller vars uppehållstillstånd inte är föremål för återkallelse. En annan tungt vägande omständighet är om barn som fått anknäytning till Sverige berörs. Det bör åter igen betonas att dessa två exempel inte utgör en uttömmande beskrivning av vilka faktorer som skall anses tungt vägande vid den sammanvägning som måste göras.”

I propositionen görs vidare jämförelser med vad som gäller vid utvisning på grund av brott. Även i en sådan situation gäller att domstolen – när den överväger om en utlännings skall utvisas – skall ta hänsyn till utlännings anknäytning till det svenska samhället. Vidare skall, precis som då fråga är om återkallelse av uppehållstillstånd, särskilt beaktas utlännings levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlännings har vistats i Sverige. En utlännings som har vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd i minst fyra år när åtal väcks, eller som då varit bosatt i Sverige sedan minst fem år, får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. För

flyktingar gäller särskilda regler innebärande att flyktingar åtnjuter större skydd mot utvisning än vad övriga utlänningar gör.

Av det sagda framgår att myndigheterna i varje mål där återkallelse av uppehållstillstånd eller utvisning aktualiseras skall göra en sammanvägning av samtliga föreliggande omständigheter. Därtill kommer att omständigheterna i olika mål kan variera i det oändliga. Detta innebär av förklarliga skäl att försiktighet måste iakttas vad gäller generella slutsatser i fråga om hur förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn skulle påverka möjligheten att utvisa någon av barnets föräldrar. Så mycket kan emellertid sägas att det i vissa situationer kommer att bli svårare att utvisa någon av föräldrarna. Enligt kommitténs bedömning kommer det emellertid i praktiken att handla om ett mycket ringa antal fall och det är därför uppenbart att nackdelen med denna effekt vida övervägs av de fördelar som står att vinna för de statslösa barnen när dessas medborgarskapsrättsliga ställning stärks.

9 Barn med enbart utländskt medborgarskap

9.1 Inledning

Ett barn som vid födelsen förvärvar enbart något annat lands medborgarskap än födelselandets är inte på samma sätt som de statslösa barnen föremål för beskydd i olika internationella konventioner på medborgarskapsområdet. Den naturliga förklaringen till det står att finna i att den förstnämnda gruppen av barn erhåller i vart fall något medborgarskap vid födelsen och att deras ställning i medborgarskapshänseende därför är mindre utsatt än de statslösa barnens.

Att ett barn vid födelsen i Sverige förvärvar endast utländskt medborgarskap kan enligt den nuvarande ordningen inträffa t.ex. när utländska par får barn efter sin ankomst hit. Vidare omfattas den situationen att ett barn som föds i Sverige har en svensk far och en utländsk mor, vilka inte är gifta med varandra. För att barnet i det sistnämnda exemplet skall förvärva utländskt medborgarskap är det dock en tillkommande förutsättning att lagstiftningen i moderns medborgarskapsstat föreskriver att moderns medborgarskap i en sådan situation överförs på barnet.

Ett barn som föds under de nu angivna omständigheterna förvärvar således inte svenskt medborgarskap automatiskt vid födelsen. Är fadern svensk finns det dock vissa bestämmelser i MedbL som underlättar även för barnet att bli svensk medborgare. Således gäller enligt 2 § MedbL att om en svensk man ingår äktenskap med utländsk kvinna, så blir före äktenskapet fött barn till makarna svensk medborgare under förutsättning att barnet är ogift och inte har fyllt arton år. Vidare gäller enligt 2 a § MedbL att om fadern är svensk medborgare sedan tiden för barnets födelse och dessutom har del i vårdnaden om barnet i enlighet med FB:s regler, så kan barnet förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan innan det fyllt arton år. Utöver dessa båda paragrafer finns det emellertid inte några bestämmelser som är direkt inriktade på att underlätta förvärvet av svenskt medborgarskap för den nu aktuella gruppen av barn. För det fall inte minst en av föräldrarna har eller förvärvar svenskt medborgarskap är således även dessa barn på samma sätt som de statslösa barnen hänvisade till att efter fyllda arton år antingen göra anmälan enligt 3 § MedbL eller ansöka om naturalisation enligt 6 § MedbL.

Under senare år har man i den offentliga debatten väckt frågan om man inte borde underlätta för den här aktuella gruppen av barn att erhålla svenskt medborgarskap.

9.2 Riksdagsmotionen 1996/97:Sf 608

Nalin Baksi m.fl. (s) ingav i oktober 1996 en motion till riksdagen i vilken föreslås att alla barn som föds i Sverige – och har en förälder med permanent uppehållstillstånd – skall erbjudas svenskt medborgarskap vid födelsen. Motionen återopas särskilt i kommitténs direktiv och återges därför här i sin helhet.

”Att växa upp i två kulturer kan vara både berikande och förvirrande. Det kan de flesta barn med invandrade föräldrar bekräfta. De som är födda i Sverige kan aldrig helt förstå sina föräldrars kultur. Deras vardag består ju av svensk barnomsorg, svenska skolor, svensk fritidsverksamhet, svenska städer och svensk natur. Samtidigt finns det för de flesta delar av den svenska kulturen som är obegriplig eftersom föräldrarna inte kan sätta sina barn in i den. I stället får de berikande inblickar i någon främmande kultur. Föräldrarna har ofta förväntningar om att barnen ska ha större förståelse för det gamla hemlandets kultur än vad som är möjligt när man aldrig har bott där. Detta skapar konflikter i familjerna och ger barnen identitetsproblem och skuld känslor.

Barn som föds i Sverige och vars föräldrar har utländskt medborgarskap får i dag automatiskt föräldrarnas medborgarskap. Med det signalerar samhället till barn som är födda i Sverige att de inte riktigt hör hit, att vi inte räknar med att de ska stanna här. Vi förstärker det budskapet många får av sina föräldrar; att de inte har någon rätt att knyta an till det här landet, att de egentligen borde känna större samhörighet med något annat land. Barn som är födda av invandrade föräldrar borde få känna det som ett privilegium att ha tillgång till två kulturer och aldrig behöva riskera att känna sig avvisade av bägge.

Därför föreslår jag att alla barn som föds i Sverige och har en förälder med permanent uppehållstillstånd ska erbjudas svenskt medborgarskap vid födseln.”

Motionen behandlades av Socialförsäkringsutskottet i betänkandet Svenskt medborgarskap (1996/97:SfU14). Utskottet avstyrkte bifall till motionen under återopande av att denna kommittés arbete och överväganden bör avvaktas.

9.3 1997 års europeiska konvention om medborgarskap

Som inledningsvis angetts saknar de nu aktuella barnen motsvarighet till det beskydd som de statslösa barnen åtnjuter i olika internationella konventioner. I artikel 6 punkt 4 e i den nya Europarådskonventionen föreskrivs dock att varje konventionsstat i sin nationella lagstiftning skall underlätta förvärv av medborgarskap i staten för personer som är födda inom statens territorium samt har legal och varaktig hemvist där.

I konventionens förklarande text anges några exempel på åtgärder som underlättar förvärv av medborgarskap: sänkning av kravet på hemvisttid, mindre stränga språkkrav, förenklad procedur samt lägre avgifter. I fråga om just artikel 6 punkt 4 e sägs vidare att den främst täcker ansökningar från andra och tredje generationens invandrare. Man framhåller vidare att invandrare tillhörande dessa generationer integreras lättare i det nya landet eftersom de tillbringar all, eller åtminstone delar av, sin uppväxt där. De bör därför också lättare kunna förvärva den statens medborgarskap.

Sverige har – utöver möjligheterna till legitimationsförvärv enligt 2 § MedbL och förvärv genom anmälan enligt 2 a § MedbL – visserligen inga regler som är direkt inriktade på att underlätta förvärvet av svenskt medborgarskap för barn som föds i Sverige och som då förvärvar enbart utländskt medborgarskap. Bestämmelserna om förvärv genom anmälan i 3 § MedbL kommer emellertid även dessa barn till godo. Enligt detta lagrum förvärvar en utlänning – som oavbrutet haft sitt hemvist i Sverige från fyllda sexton år och dessutom tidigare haft sitt hemvist här under sammanlagt minst fem år – svenskt medborgarskap genom att inge anmälan efter tjugooft men före tjugotre år fyllda. Är sökanden statslös, alternativt styrker att förvärv av svenskt medborgarskap skulle medföra förlust av det utländska medborgarskapet, får anmälan göras redan vid arton års ålder under förutsättning att han eller hon vid tiden för anmälan har sitt hemvist här i riket sedan fem år och dessutom tidigare haft sitt hemvist här under sammanlagt minst fem år.

I Sverige uppväxta utländska barn har således – under förutsättning av att de i 3 § MedbL angivna förutsättningarna är uppfyllda – en absolut rätt att vid arton eller tjugooft års ålder erhålla svenskt medborgarskap. Förvärvet sker genom anmälan, som är ett förenklat och billigt förfarande, och till skillnad från vad som är fallet vid naturalisation uppställs det utöver kravet på hemvisttid inte några villkor i fråga om skötsamhet. Med beaktande härav kan den slutsatsen

dras att svensk lagstiftning i nu aktuellt hänseende inte står i strid med regleringen i den nya Europarådskonventionen.

9.4 Deltagande i skolresor

Bland konsekvenserna av att ett barn som bor i Sverige saknar svenskt medborgarskap märks att det i vissa fall kan uppstå problem när barnet vill göra en utlandsresa. Denna konsekvens kan vara särskilt kännbar när det handlar om en skolresa, eftersom barnet då på ett mycket påtagligt sätt får uppleva att andra villkor gäller för just honom eller henne än för övriga i klassen.

Såvitt avser skolresor inom EU- respektive EES-länder är emellertid denna problematik numera löst. EU:s medlemsländer har nämligen under år 1997 enats om vissa förenklingar vid skolresor för elever som inte är medborgare – men fast bosatta – i något EU-land. Förenklingarna betyder att sådana elever inte behöver vare sig pass eller visering vid inresa i ett annat EU-land. Överenskommelsen gäller även de länder som är anslutna till EES-avtalet.

Invandrarverket har för detta ändamål utarbetat blanketten "Förteckning över deltagare i skolresor inom EU". Om en elev, som inte är medborgare i något EU- eller EES-land, saknar eget pass skall blanketten förseas med fotografi på den eleven. Blanketten skall undertecknas av Invandrarverket och fungerar sedan också som pass. Invandrarverket intygar att eleven på nytt har rätt att resa in i Sverige. Blanketten och en redogörelse för syftet med resan skall medföras på resan och visas upp för gränskontrollen vid inresa i något annat EU- eller EES-land.

För närvarande är följande länder medlemmar i EU: Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike. I sammanhanget bör vidare erinras om att Norge, dit många svenska skolresor går, är anslutet till EES-avtalet.

9.5 Några andra länders lagstiftning och praxis på området

Danmark

Danmark har inte några bestämmelser som är direkt inriktade på att underlätta förvärv av danskt medborgarskap för den aktuella gruppen av barn.

Det finns dock, precis som Sverige, en möjlighet till förvärv av medborgarskap genom anmälan vid fyllda arton respektive tjugooett år. Bestämmelserna motsvarar till sitt innehåll helt vad som gäller vid förvärv av svenskt medborgarskap i enlighet med 3 § MedbL.

I Danmark är huvudregeln att ett barn följer föräldrarna i medborgarskapshänseende. För det fall en förälder får avslag på sin ansökan om danskt medborgarskap, har barnet dock en möjlighet att naturaliseras självständigt.

Finland

Även Finland har en möjlighet till förvärv av finskt medborgarskap genom anmälan vid arton respektive tjugooett års ålder. Bestämmelsen överensstämmer till sitt innehåll helt med vad som gäller i Danmark och Sverige.

I övrigt finns det inte några uttryckliga bestämmelser som underlättar för utländska barn att förvärva finskt medborgarskap. Inte heller görs det i praxis några undantag i den riktningen.

Island

Ett barn som föds på Island av utländska föräldrar får inte isländskt medborgarskap vid födelsen. För att få isländskt medborgarskap måste barnet, i likhet med andra utlänningar, ansöka om det. Utländska barn som bott på Island till arton års ålder kan dock förvärva isländskt medborgarskap genom ett förenklat förfarande i enlighet med artikel 3 i den isländska medborgarskapslagen.

Det finns för närvarande inte några planer på att ändra lagen i syfte att generellt underlätta för dessa barn att erhålla isländskt medborgarskap. Dock kan konstateras att de flesta i denna grupp är barn med en utländsk mor och en isländsk far, som inte är gifta med varandra. Gruppen har därför minskat i antal sedan de nya bestämmelserna om förvärv av medborgarskap efter isländsk far trädde i kraft den 1 oktober 1998 (se avsnitt 6.3.1).

Norge

Ett barn som föds i Norge av utländska föräldrar förvärvar inte norskt medborgarskap vid födelsen. Däremot finns i Norge en möjlighet till förvärv av medborgarskap genom anmälan vid arton respektive tjugooett

års ålder, varvid förutsättningarna helt motsvarar vad som gäller i Danmark, Finland och Sverige.

Frankrike

Det rör sig här om tillämpningen av den mycket gamla franska principen om "markrätt".

- a) Ett barn som föds i Frankrike av utländska föräldrar, varav någon är född i Frankrike, tilldelas automatiskt franskt medborgarskap vid födelsen (s.k. dubbel markrätt). Det saknar därvid betydelse om föräldrarna är gifta med varandra.
- b) Ett barn som föds i Frankrike av utländska föräldrar, varav ingen är född i Frankrike, kan bli fransk medborgare genom att uttrycka sin vilja härtill, något som måste ske efter det barnet fyllt 16 år men innan han eller hon fyllt 21 år.

I Frankrike bereder man för närvarande ett lagförslag som innebär en ändring av vad som angetts under b). Genomförs förslaget kan dessa barn förvärva franskt medborgarskap redan vid tretton års ålder under förutsättning av hemvist i Frankrike under fem år räknat bakåt från tidpunkten för viljeyttringen.

Nederländerna

Ett barn som föds i Nederländerna av utländska föräldrar får inte nederländskt medborgarskap vid födelsen. Den första generationen utländska medborgare som föds i Nederländerna har rätt att välja nederländskt medborgarskap (option) under förutsättning av uppnådd myndig ålder samt hemvist i landet alltsedan födelsen. Den andra generationen, dvs. barn födda i Nederländerna av utländska föräldrar som också är födda där, får däremot nederländskt medborgarskap automatiskt vid födelsen.

Schweiz

Det finns inte någon federal, enhetlig bestämmelse för att underlätta naturalisation av barn som fötts i Schweiz av utländska föräldrar. I några kantoner (vilka sammanlagt handlägger omkring 50 % av det totala antalet naturalisationsansökningar avseende barn) har emellertid underåriga, vilka tillhör andra generationens invandrare, rätt att

naturaliseras under förutsättning att de fyllt sexton år och har haft hemvist i Schweiz i sex år.

9.6 Behovet av en ändrad ordning

I direktiven anges att kommittén – såvitt avser barn som föds i Sverige av utländska föräldrar vilka har permanent uppehållstillstånd – skall analysera för- och nackdelar med olika alternativ till reglering som under vissa förutsättningar skulle erbjuda möjlighet till svenskt medborgarskap. Analysen bör, sägs vidare, omfatta olika lösningar som skulle underlätta för sådana barn att bli svenska medborgare. Kommittén skall i sina överväganden beakta de grundläggande principer som gäller för den svenska medborgarskapslagstiftningen.

Det vanligaste är att barn tillhörande den nu aktuella gruppen förvärvar svenskt medborgarskap såsom bipersoner när deras föräldrar naturaliseras. Detta kan som regel ske när föräldrarna haft hemvist i Sverige sedan fem år och i normalfallet finns det således en möjlighet för dessa barn att erhålla svenskt medborgarskap senast vid omkring fem års ålder. Frågan är om denna möjlighet är tillräcklig eller om det finns skäl att införa bestämmelser som ytterligare underlättar för dessa barn att erhålla svenskt medborgarskap.

De barn som främst skulle komma i fråga för tillämpning av en eventuell ny bestämmelse är dels barn vars föräldrar väljer att inte ansöka om svenskt medborgarskap trots att de i och för sig uppfyller förutsättningarna för det, dels barn vars föräldrar fått avslag på sin ansökan om naturalisation. Att föräldrar väljer att inte ansöka om svenskt medborgarskap kan ha många olika orsaker. Det kan t.ex. vara så att det finns planer på att i ett senare skede av livet eventuellt återvända till det tidigare hemlandet. Ett annat skäl kan vara att samhörigheten med och känslan för ursprungslandet rent allmänt är så stark att man inte är beredd att ge upp det landets medborgarskap för att i stället bli svensk medborgare. Ett avslag på en ansökan om svenskt medborgarskap kan i sin tur bero på t.ex. vandelsanmärkningar.

Viljan att hålla ihop familjen i medborgarskapshänseende kan vara stark och föräldrarnas ställningstagande att inte ansöka om svenskt medborgarskap kan därför självfallet även innefatta ett önskemål om att inte heller deras barn bör förvärva svenskt medborgarskap. Antalet familjer som, kan tänka sig att söka svenskt medborgarskap separat för barnen, ökar dock sannolikt om barnet tillåts att jämsides med det svenska medborgarskapet ha kvar sitt födelsemedborgarskap. Föräldrar som t.ex. planerar att framöver ensamma återvända till det tidigare hemlandet skulle med en sådan ordning i vissa fall förmodligen ställa

sig mer positiva till att endast barnet förvärvar svenskt medborgarskap. Även om det är så att föräldrarna avser att stanna i Sverige, leder den av kommittén föreslagna ordningen med tillåtande av dubbelt medborgarskap sannolikt till att fler kommer att uppleva det positivt att barnet är medborgare såväl i föräldrarnas medborgarskapsstat som i Sverige.

För föräldrar som fått avslag på sin ansökan har valet av avsaknad av svenskt medborgarskap inte varit frivilligt, något som närmast talar för att föräldrar i en sådan situation oftare skulle vara benägna att ansöka om svenskt medborgarskap separat för barnen. Å andra sidan kan naturligtvis besvikelsen över det egna avslaget i vissa fall leda till att föräldrarna inte heller vill att deras barn skall bli svenska medborgare.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det inte är alla föräldrar som skulle välja att utnyttja en eventuell möjlighet för deras barn att erhålla svenskt medborgarskap under förmånligare villkor än vad som annars gäller. Kommittén kan också utifrån sina diskussioner med ett 25-tal invandrar- och frivilligorganisationer konstatera att uppfattningarna om i vilken utsträckning en sådan möjlighet skulle utnyttjas går starkt isär. Några har t.o.m. betraktat det som uteslutet att deras medlemmar skulle låta barnet bli svensk medborgare om de inte själva hade möjlighet att bli det samtidigt. Gemensamt för den stora majoriteten av organisationer är dock att man anser att det vore positivt om möjligheten införs.

Fördelarna med att erbjuda de nu aktuella barnen svenskt medborgarskap är främst att en sådan ordning helt allmänt förbättrar villkoren för det enskilda barnets integration i det svenska samhället. Barnen föds här i landet och kommer i många fall också att tillbringa hela sin uppväxt och resten av sitt liv här. Genom att underlätta villkoren för förvärv av svenskt medborgarskap visar det svenska samhället att vi räknar med att barnen hör hit och att vi betraktar dem såsom fullt ut är tillhöriga den svenska samhällsgemenskapen. Därmed ökar också förutsättningarna för att barnen under sin uppväxt kommer att uppleva lojalitet och samhörighet med Sverige, något som är av stor betydelse inte bara för de enskilda barnen utan även för samhället i stort. När barnet nått en bit upp i skolåldern kan det svenska medborgarskapet i många fall vidare bidra till att barnet lättare upplever sig som en i mängden i skolgemenskapen och därmed även trivs bättre.

En möjlighet till förvärv i dessa situationer gör det också möjligt för de berörda familjerna att ta hänsyn till de olika familjemedlemmarnas egna önskemål i fråga om medborgarskap. T.ex. kan en utländsk familj med tonårsbarn – där föräldrarna avser att återvända till sitt

ursprungsland medan barnen har för avsikt att leva sina liv i Sverige – välja att låta barnen förvärva svenskt medborgarskap medan föräldrarna avstår från det. Möjligheten att agera så kan självfallet bidra till att undvika familjekonflikter i de fall då föräldrarna och barnen har olika önskemål i fråga om medborgarskap. Vidare kan möjligheten bidra till att minska eventuell bitterhet hos barn över att deras föräldrar fått avslag på sin ansökan om svenskt medborgarskap och att även barnen själva därmed tills vidare är förhindrade från att bli svenska medborgare.

Med beaktande av det sagda finner kommittén det vara angeläget att det öppnas upp en möjlighet för förvärv av svenskt medborgarskap även för denna grupp av barn så att de inte med obligatorisk verkan skall behöva vara bundna av det ställningstagande i medborgarskapsfrågan som föräldrarna gör för egen del. Än mer angeläget är det med en möjlighet till svenskt medborgarskap för de barn vars föräldrar fått avslag på sin ansökan om naturalisation. Det saknas i dessa fall helt skäl till att föräldrarnas oförmåga att uppfylla något av naturalisationsvillkoren med automatik skall komma även barnen till nackdel.

9.7 Kommitténs förslag

Kommittén föreslår att

- a) ett barn med utländskt medborgarskap skall kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan om barnet har permanent uppehållstillstånd i Sverige samt dessutom hemvist här sedan fem år. En sådan anmälan skall göras innan barnet fyllt arton år.
- b) en person med utländskt medborgarskap skall kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan om han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige samt dessutom hemvist här sedan sju år. En sådan anmälan skall göras innan den utländske medborgaren fyllt tjugo år.

Kommittén har i avsnitt 8.8 beträffande de statslösa barnen anfört att det är viktigt att föräldraviljan respekteras och att något förvärv av medborgarskap utan dessas medverkan därför inte bör komma i fråga. Familjerna bör således ha självbestämmanderätt i en så pass viktig fråga som innehav av medborgarskap.

Det sagda gäller naturligtvis även de nu aktuella familjerna och redan av detta skäl utesluts således en reglering som innebär automatiskt förvärv av medborgarskap vid födelsen. En sådan ordning skulle för övrigt också innebära att territorialprincipens inträde i den

svenska lagstiftningen vore så påtagligt att man inte längre skulle kunna betrakta härstamningsprincipen såsom grundläggande. Detta vore i sin tur inte förenligt med kommitténs direktiv i vilka anges att den svenska medborgarskapslagstiftningen även fortsättningsvis bör bygga på härstamningsprincipen.

De nämnda nackdelarna elimineras genom att man liksom beträffande de statslösa barnen i stället tillämpar ett anmälningsförfarande. Kommittén är emellertid beträffande de nu aktuella barnen inte beredd att förorda en ordning med möjlighet till förvärv av medborgarskap redan kort tid efter födelsen. Det faktum att barnen vid födelsen förvärvat i vart fall något lands medborgarskap gör nämligen deras ställning i medborgarskapsrättsligt hänseende avsevärt mindre utsatt än vad som är fallet i fråga om de statslösa barnen. Det finns enligt kommitténs uppfattning därför inte heller skäl att föreslå lika långtgående lättnader i förvärvsvillkoren för de nu aktuella barnen som gjorts beträffande statslösa barn. Med beaktande härav finner kommittén att de två tänkbara alternativ som bör kunna komma i fråga för i Sverige födda barn med enbart utländskt medborgarskap är förvärv av svenskt medborgarskap genom ett anmälningsförfarande efter fem alternativt tolv års hemvist i Sverige.

Det första alternativet, dvs. förvärv efter fem års hemvist i Sverige, skulle innebära att barnet vid förvärvstidpunkten hunnit växa in i det svenska samhället och därmed i normalfallet även ha uppnått en hög grad av samhörighet med Sverige. Vidare får barnets familj, genom att fortfarande ha hemvist i Sverige, som regel anses ha visat en avsikt att varaktigt vilja stanna i Sverige. Tidsgränsen enligt detta alternativ innebär dessutom att barnet kan förvärva svenskt medborgarskap innan det börjar skolan, något som sett ur barnets perspektiv kan vara av stor betydelse. Det är självfallet så att den tidpunkt vid vilken ett barn på allvar börjar fundera över sin identitet och sitt ursprung varierar från barn till barn. Sannolikt infinner sig dessa funderingar hos de flesta barn tidigast efter något eller några års skolgång och det är kanske först då som det svenska medborgarskapet får sin verkliga betydelse vad gäller fördelar ur integrationssynpunkt. Tidpunkten för när dessa funderingar tar sin början varierar emellertid som sagt från barn till barn och någon fast åldersgräns som är väl avvägd för alla går därför inte att finna. Det kan dock finnas skäl att lägga tidsgränsen med sådan marginal att man generellt minimerar risken för att funderingarna kring den egna identiteten och ursprunget infinner sig innan det ens blivit möjligt att förvärva svenskt medborgarskap.

Beträffande det andra alternativet – dvs. förvärv efter tolv års hemvist i Sverige – gör sig vad som ovan sagts om barnets samhörighet med Sverige och familjens avsikt att varaktigt vilja stanna i Sverige

visserligen gällande i än högre grad. En sådan ordning skulle också innebära att barnets samtycke alltid vore en förutsättning för förvärv av svenskt medborgarskap. Å andra sidan har barnet efter tolv års hemvist i Sverige hunnit gå flera år i skolan och normalt även kommit relativt långt i sin personliga utveckling och mognad. Detta kan i sin tur innebära en ökad risk för att barnet upplever avsaknaden av svenskt medborgarskap som något påtagligt negativt.

Kommittén finner vid en sammantagen bedömning det vara rimligt att barn som föds i Sverige – och som vid födelsen förvärvar enbart utländskt medborgarskap – ges möjlighet till förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan under förutsättning att de har permanent uppehållstillstånd i Sverige samt dessutom hemvist här sedan fem år. Krav på tolv års hemvist skulle enligt kommittén innebära att skillnaden i förvärvsvillkor mellan statslösa barn och barn med utländskt medborgarskap blev omotiverat stor. Till detta kan läggas att fem år är lika med den tid efter vilken dessa barn normalt kan bli svenska medborgare såsom bipersoner i samband med föräldrarnas naturalisation.

Övervägandena hittills har avsett barn som föds i Sverige. I likhet med vad kommittén anfört beträffande statslösa barn är det emellertid uppenbarligen så att motiven för att underlätta förvärvet av medborgarskap för i Sverige födda barn i hög grad gäller även de barn som under sin uppväxt flyttar till Sverige. Enligt kommitténs uppfattning finns det beträffande de utländska barn, som under ett relativt tidigt skede av sin uppväxt kommer till Sverige, inte skäl att uppställa krav på längre tids hemvist än fem år. De barnen bör därför omfattas av samma förvärvsvillkor som gäller för de barn som föds i Sverige och som vid födelsen förvärvar enbart utländskt medborgarskap. Möjligheten till förvärv i denna ordning bör vidare stå öppen även för de utländska adoptivbarn som inte förvärvar svenskt medborgarskap i annan ordning.

En anmälan avseende förvärv av svenskt medborgarskap i nu aktuella fall bör enligt kommitténs uppfattning göras innan barnet fyllt arton år. De barn som därmed kommer att omfattas av bestämmelsen är de som kommer till Sverige före tretton års ålder.

Har barnet vid tidpunkten för anmälan fyllt tolv år bör som krav för förvärvet vidare gälla att barnet samtycker. Kravet på samtycke bör dock inte upprätthållas om barnet är varaktigt förhindrat att lämna sådant på grund av psykisk störning eller på grund av något annat liknande förhållande.

I övervägandena rörande förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn har konstaterats att den nya ordningen i vissa fall kan få konsekvenser i fråga om möjligheterna att utvisa någon av barnets

föräldrar. Beträffande kommitténs förslag såvitt avser barn med enbart utländskt medborgarskap – dvs. krav på fem års hemvist – torde kunna konstateras att förslagets inverkningar på möjligheterna att utvisa någon av barnets föräldrar torde vara synnerligen begränsade med hänsyn till den starka anknytning till Sverige som ett barn med så lång vistelsetid här normalt anses ha fått.

Förvärv av svenskt medborgarskap i de nu angivna situationerna förutsätter – eftersom anmälan skall göras senast vid arton års ålder – att barnets föräldrar eller, vid ensam vårdnad, den av föräldrarna som har vårdnaden om barnet medverkar genom att upprätta en anmälan för barnets räkning. Motsvarande gäller för de statslösa barn som önskar förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan och i det sammanhanget har kommittén anfört att det inte kan uteslutas att det in några fall kan vara så att föräldrar – t.ex. för att de själva fått avslag på sin ansökan om svenskt medborgarskap – avstår från att medverka till att deras barn får svenskt medborgarskap trots att barnen vill det och trots att förutsättningarna i och för sig är uppfyllda. Det sagda gäller naturligtvis även i de nu aktuella fallen. Möjligen är det dessutom så att situationen blir något vanligare vad gäller dessa barn eftersom föräldrarna som regel inte är statslösa utan innehar något utländskt medborgarskap. Vad som avses är att det förekommer att man inom en familj har olika uppfattningar om vilket lands medborgarskap som barnen bör ha. Dessa skilda uppfattningar innebär i förekommande fall normalt att föräldrarna anser att barnen skall ha samma medborgarskap som de själva, medan barnen anser sig höra hemma mer i det nya landet och därför vill ha även, eller kanske enbart, det landets medborgarskap.

Det bör därför även i dessa fall införas en möjlighet för myndiga personer att fram till tjugo års ålder förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Vidare bör villkoret avseende hemvistid utsträckas till sju år vilket gör att en utländsk medborgare således också i dessa fall måste komma till Sverige före tretton års ålder för att omfattas av möjligheten till förenklat förvärv.

Vad gäller identitetsfrågor och beräkning av hemvistid i de här aktuella fallen hänvisar kommittén till avsnitt 8.8. Det som i dessa avseenden där anförts beträffande statslösa personer bör fullt ut vara tillämpligt även i de fall då den som önskar förvärva svenskt medborgarskap innehar ett utländskt medborgarskap. Till vad som sägs där vill kommittén i fråga om beräkningen av hemvistid lägga följande vad avser uppehållstillstånd grundade på EES-reglerna. Kommittén instämmer i den ståndpunkt som Utlänningsnämnden intagit genom sitt beslut den 13 november 1997 i ärende UN 95/12382, nämligen att ett sådant tillstånd i princip inte bör kunna ligga till grund för beräkning av hemvistid i ett medborgarskapsärende. Mot bakgrund av att det här

handlar om personer som kommer från länder med vilka Sverige ingått union alternativt ha ett nära samarbete med, vill kommittén som sin uppfattning framhålla att en EES-medborgare – som får sitt EES-tillstånd omvandlat till permanent uppehållstillstånd – bör få tillgodoräkna sig även den tid som han eller hon vistats här med EES-tillstånd. En sådan praxis vore inte unik i sitt slag utan skulle motsvara vad som redan i dag gäller vid s.k. uppskjuten invandringssprövning.

Förvärv av svenskt medborgarskap i den ordning som föreslås i detta avsnitt kan i vissa fall innebära att sökanden – till följd av lagstiftningen i den stat där han eller hon har medborgarskap sedan tidigare – med automatik förlorar sitt andra medborgarskap. Det är därför av största vikt att alla som avser att utnyttja anmälningsmöjligheten informeras om denna möjliga konsekvens, så att de kan förvissa sig om vad som gäller enligt den andra statens rättsordning och utifrån det noggrant överväga frågan om förvärv av svenskt medborgarskap. Upplysningar i detta avseende utformas lämpligen av Invandrarverket.

Övrigt

De förslag som kommittén lägger fram i fråga om förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan för statslösa personer och personer med enbart utländskt medborgarskap innebär sammantagna att hela tillämpningsområdet för nuvarande 3 § MedbL försvinner. 3 § MedbL får följaktligen inte någon motsvarighet i kommitténs förslag till ny medborgarskapslag och det finns därför anledning att i detta sammanhang ta upp vad som i dag föreskrivs i paragrafens andra stycke om undantag för det fall Sverige skulle befinna sig i krig. Paragrafen är då inte tillämplig på medborgare i fientlig stat eller på personer som haft medborgarskap där men förlorat det utan att förvärva medborgarskap i något annat land. Undantaget formulerades år 1950 och var en följd av att regleringen i Danmark och Norge under andra världskriget lett till att en del medborgare i fientlig stat förvärvade danskt eller norskt medborgarskap.

Uppfattningen att lojaliteten mot ett land i mångt och mycket sitter i medborgarskapet har – som kommittén utvecklat i avsnittet rörande dubbelt medborgarskap – med åren fått ge vika. Till detta kan läggas att det för närvarande inte finns något som helst tecken på att Sverige inom överskådlig framtid kommer att dras in i väpnade konflikter. Det finns enligt kommitténs uppfattning därför inte något skäl att införa någon motsvarande undantagsbestämmelse i de nya paragraferna avseende

anmälningförvärv för statslösa barn respektive barn med enbart utländskt medborgarskap.

10 Återvinning av svenskt medborgarskap

10.1 Inledning

I 4 § MedbL finns bestämmelser om återvinning av svenskt medborgarskap. Förutsättningarna för återvinning är att sökanden

- blivit svensk medborgare vid födelsen,
- oavbrutet haft sitt hemvist i Sverige intill arton års ålder, samt dessutom
- har hemvist här sedan två år.

För att utländsk medborgare skall kunna återvinna svenskt medborgarskap gäller vidare att han eller hon måste styrka att det utländska medborgarskapet därigenom förloras.

Kommittén finner det vara motiverat att förutvarande svenska medborgare har möjlighet att återfå svenskt medborgarskap genom ett förenklat förfarande. Den nu aktuella bestämmelsen bör därför få en motsvarighet i förslaget till ny medborgarskapslag. Frågan är om de nuvarande villkoren för återvinning kan anses vara väl avvägda eller om det finns anledning att ändra dem.

10.2 Kommitténs förslag

Kommittén föreslår att återvinning av svenskt medborgarskap fortsättningsvis skall vara möjligt för den som haft hemvist i Sverige under sammanlagt tio år före arton års ålder och som dessutom vid tidpunkten för ansökan har hemvist här sedan två år.

Som en konsekvens av kommitténs förslag i fråga om dubbelt medborgarskap bör det fortsättningsvis inte krävas att sökanden i samband med återvinningen befriar sig från sitt utländska medborgarskap. Kommittén föreslår vidare att möjligheten till återvinning - till skillnad från vad som i dag är fallet - skall stå öppen även för den som har förvärvat sitt svenska medborgarskap på annat sätt än genom födelsen.

Svenskt medborgarskap kan enligt den nu gällande ordningen förloras med automatik dels i enlighet med bestämmelserna i 7 § MedbL, dels

på grund av föreskriften i 8 § MedbL om preskription. Statens invandrarverk får vidare på ansökan befria den som är eller önskar bli utländsk medborgare från hans eller hennes svenska medborgarskap (9 § MedbL). Det utan jämförelse vanligaste fallet är att svenskt medborgarskap förloras till följd av föreskriften i 7 § 1 MedbL, som innebär att förlust inträder när någon förvärvar utländskt medborgarskap efter ansökan eller uttryckligt samtycke. Detta får återverkningar även på återvinningsförfarandet i så måtto att flertalet av de som i dag ansöker om återvinning har förlorat sitt svenska medborgarskap till följd av regleringen i 7 § MedbL.

Kommittén har i avsnitt 5.7 föreslagit att dubbelt medborgarskap skall accepteras i svensk rätt fr.o.m. ikraftträdandet av en ny medborgarskapslag. En av förslagets följdkonsekvenser är att 7 § MedbL inte föreslås få någon motsvarighet i den nya lagen. Med andra ord kommer den största andelen av de som i dag ansöker om återvinning i framtiden inte att behöva använda sig av det eftersom de inte mister sitt svenska medborgarskap vid förvärvet av det utländska. Det bör dock i sammanhanget framhållas att det redan i dag är mycket sällsynt med ansökningar om återvinning – år 1997 fick Invandrarverket in fyra stycken – och paragrafens minskade tillämpningsområde i angivet avseende saknar därför i praktiken betydelse vad gäller antalet ärenden.

Kommitténs förslag i fråga om dubbelt medborgarskap innebär emellertid också att förslaget till ny återvinningsparagraf inte innehåller någon föreskrift om att sökanden i samband med återvinning av svenskt medborgarskap måste frånträda sitt utländska medborgarskap. Denna ändring kan å sin sida antas leda till en viss ökning av antalet återvinningsärenden. Enligt kommitténs bedömning kommer det dock att handla om en förhållandevis marginell ökning.

Grunden för den nuvarande föreskriften om oavbrutet hemvist intill arton års ålder är att man från återvinningsmöjligheten velat utesluta tidigare svenska medborgare som saknar verklig anknytning till Sverige. Kommittén instämmer i denna grundtanke och menar således, särskilt med beaktande av att det handlar om förvärv av svenskt medborgarskap genom ett förenklat förfarande, att det är rimligt att möjligheten till återvinning är förbehållen dem som har en stark förankring till Sverige bakåt i tiden.

Det sagda är emellertid inte liktydigt med att de nuvarande villkoren oförändrat bör flyttas över till en ny återvinningsparagraf. Enligt kommitténs uppfattning är det nuvarande kravet på oavbrutet hemvist intill arton års ålder – även med beaktande av det skäl som ligger till grund för föreskriften – onödigt restriktivt. Sådan verklig anknytning till Sverige som utgör en av grunderna för återvinning får nämligen

som regel anses ha uppkommit i ett skede som ligger avsevärt tidigare än efter nu stipulerade arton års boende i Sverige. Kommittén finner vid en sammantagen bedömning att det – för att i detta sammanhang tillräcklig anknytning till Sverige skall anses ha uppkommit – bör vara tillräckligt att sökanden haft hemvist i Sverige under sammanlagt tio år före arton års ålder.

I fråga om paragrafens andra hemvistikrav, dvs. hemvist i Sverige sedan två år, konstaterar kommittén att det i dessa fall som regel handlar om personer som vistats utanför Sverige under relativt långa tidsperioder. Det är då också rimligt att man som villkor för återvinning uppställer att sökanden efter sin återkomst till Sverige vistats här under så pass lång tid att han eller hon på nytt blivit insatt i våra samhällsförhållanden. Kommittén finner två år vara en i sammanhanget väl avvägd tidsperiod och föreslår således inte någon ändring i detta avseende.

Återvinning av svenskt medborgarskap förutsätter enligt den nuvarande ordningen att sökanden blivit svensk medborgare vid födelsen. Detta innebär med andra ord att den som förvärvat svenskt medborgarskap genom t.ex. naturalisation eller anmälan inte kan ansöka om återvinning. Enligt kommitténs uppfattning saknas det skäl att fortsättningsvis på sådant sätt begränsa möjligheten till återvinning. Möjligheten bör därför stå öppen även för den som förvärvat sitt svenska medborgarskap på annat sätt än genom födelsen.

11 Förvärv som biperson i anmälningssärenden

11.1 Inledning

5 § MedbL reglerar under vilka förutsättningar ett ogift barn får svenskt medborgarskap genom att barnets far och/eller mor förvärvat svenskt medborgarskap efter anmälan enligt 3 eller 4 § MedbL.

11.2 Kommitténs förslag

Kommittén föreslår att den nuvarande ordningen i fråga om barns förvärv av svenskt medborgarskap som bipersoner i anmälningssärenden skall bestå.

Den nuvarande ordningen innebär bl.a. att ett barn – vars båda föräldrar är utländska medborgare och har gemensam vårdnad om barnet – inte blir svensk medborgare som biperson om endast den ene av föräldrarna förvärvat svenskt medborgarskap i enlighet med 3 eller 4 § MedbL. Vid sådant förhållande kan emellertid barnet i stället ansöka om naturalisation.

Att naturalisationsförfarandet tillämpas i dessa situationer innebär bl.a. att inte bara den rättsliga vårdnaden utan även den faktiska vårdnaden kan vägas in vid prövningen av om barnet skall beviljas svenskt medborgarskap. I förarbetena till den senaste ändringen av 5 § MedbL, prop. 1975/76:136 s. 26, anfördes att, vid naturalisation i dessa fall, avgörande betydelse bör tillmätas önskemålen hos den av vårdnadshavarna som även faktiskt handhar vårdnaden. Departementschefen framhöll dock att den omständigheten – att domstol förordnat om gemensam vårdnad efter skilsmässa eller i de fall då föräldrarna inte är gifta – inte utan vidare bör medföra att samtycke från den andra föräldern skall krävas för naturalisation av barnet; en prövning får ske i varje särskilt fall, varvid den andre förälderns intresse för barnet och aktiva deltagande i vårdnaden spelar in.

Att föräldrar har gemensam vårdnad om sina barn behöver inte vara liktydigt med att båda är delaktiga i frågor som rör barnets omvårdnad, trygghet och fostran. Tvärtom kan det vara så att någon av föräldrarna, trots att gemensam vårdnad i och för sig föreligger, endast träffar

barnet sporadiskt eller kanske t.o.m. helt saknar kontakt med det. För det fall en sådan situation föreligger och föräldern i fråga förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan, är det enligt kommitténs uppfattning rimligt att barnet inte med automatik förvärvar svenskt medborgarskap. Ett förvärv i de situationerna skulle nämligen i vissa fall kunna strida mot såväl barnets som den faktiske vårdnadshavarens vilja och det är dessutom inte ens säkert att den förälder som förvärvar svenskt medborgarskap önskar att förvärvet även omfattar hans eller hennes barn. De varierande situationer som det i dessa fall är fråga om lämpar sig i stället bättre för ett naturalisationsförfarande och den möjlighet till diskretionär prövning som ryms inom det.

Kommittén delar således den uppfattning som kommer till uttryck i förarbetena till 5 § och anser därför att paragrafen inte bör ändras i sak.

12 Svenskt medborgarskap efter ansökan (naturalisation)

12.1 Inledning

De grundvillkor för naturalisation som i dag finns inskrivna i 6 § MedbL är att sökanden

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

Kommittén har i sitt förslag till ny naturalisationsparagraf, 14 §, bland villkoren dessutom skrivit in att sökanden skall ha permanent uppehållstillstånd i Sverige. Vidare har kommittén i fråga om hemvistkravet föreslagit att det av lagtexten skall framgå att detta är fyra år för den som är ofrivilligt statslös eller att bedöma som flykting i enlighet med 5 kap. 2 § i det förslag till ny utlänningslag (0000:00) som Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU) lagt fram. Nämnade ändringar i naturalisationsparagrafen utgör emellertid inte några nyheter i sak utan har tillkommit för att lagtexten tydligare skall avspegla rådande praxis.

I fråga om kravet på styrkt identitet kan konstateras att detta har behandlats utförligt av kommittén i delbetänkandet Medborgarskap och identitet (SOU 1997:162). Kommitténs förslag ledde fram till att kravet på styrkt identitet, liksom möjligheten till dispens från det, fördes in i lagtexten den 1 januari 1999. Det finns i detta sammanhang därför inte någon anledning att ytterligare behandla kravet på att sökanden i ett ärende om naturalisation skall kunna styrka sin identitet.

Inte heller finner kommittén skäl att föreslå några ändringar i fråga om de i paragrafen föreskrivna ålders- och hemvistvillkoren. Beträffande tillämpningen av det sistnämnda villkoret vill kommittén dock även på denna plats understryka att vad som anförts i avsnitten 8.8 och 9.7 i tillämpliga delar föreslås gälla även naturalisationsärenden.

Vandelsvillkoret har setts över relativt nyligen. I betänkandet Vandels betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. (SOU 1994:33) föreslogs dels att prövningen tydligare skulle inriktas på en bedömning av hur sökanden kunde komma att uppföra sig i framtiden, dels att en skärpning skulle ske avseende de tider som skall ha förflutit innan en

utlänning som begått brott kan tas upp till svensk medborgare (*s.k. karenstider*). Utredningens förslag ledde fram till att vandelsvillkoret den 1 juli 1995 fick sin nuvarande lydelse.

Enligt kommitténs uppfattning tillämpas vandelsvillkoret på ett ändamålsenligt sätt och likaså får de gällande karenstiderna anses vara väl avvägda. Det finns därför inte heller i fråga om vandelsvillkoret skäl att föreslå någon ändring. Kommittén vill emellertid understryka vikten av att de tillämpande myndigheterna även fortsättningsvis företar en ingående och omsorgsfull prövning i denna del eftersom ett beslut om svenskt medborgarskap aldrig kan återkallas.

Det sagda innebär sammanfattningsvis att grundvillkoren för naturalisation enligt kommitténs uppfattning inte bör ändras i sak. Dessa behandlas därför inte ytterligare i detta sammanhang. Kommittén tar i det följande i stället upp dispensgrunden "till gagn för landet" och tillämpningen av systemet med villkorat medborgarskap.

12.2 Dispensgrunden "till gagn för landet", m.m.

Enligt 6 § MedbL är det möjligt att bevilja dispens från något av villkoren för naturalisation bl.a. om det är till gagn för Sverige att sökanden blir svensk medborgare. Kommittén föreslår att denna möjlighet till dispens slopas.

Beträffande övriga dispensgrunder - bl.a. att det med hänsyn till sökandens förhållanden finns särskilda skäl för ett svenskt medborgarskap - föreslås inte någon ändring.

6 § MedbL inrymmer i dag dispensmöjligheter avseende samtliga fyra grundvillkor för naturalisation. Från kravet på styrkt identitet kan således dispens medges om sökanden sedan minst åtta år har hemvist här i landet och gör sannolikt att den identitet han eller hon uppger är riktig.

Beträffande de tre övriga grundvillkoren - dvs. ålder, hemvist ochandel - gäller att dispens kan 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.

Utmärkande för dispensgrunden "till gagn för landet" är att den ytterst sällan kommer till användning samt att det i förekommande fall är regeringen som har att pröva om den är tillämplig. Senast dispensgrunden tillämpades var i regeringens beslut den 11 juni 1986 i besvärssärende U 7204/85. Sökanden hade vid tidpunkten för beslutet hemvist i Sverige sedan ca 2,5 år och dessförinnan hade han vistats här sedan år 1980 med tidsbegränsade uppehållstillstånd som gäst-studerande. Omständigheterna i ärendet var sådana att svenskt medborgarskap var en förutsättning för att mannen skulle kunna tillträda ett postdoktoralt stipendium för vidareutbildning inom bioteknik. Mannen hade vidare av stipendienämnden bedömts ha uppenbara vetenskapliga kvalifikationer. Regeringen ansåg – med hänvisning till vad som blivit upplyst om mannens skicklighet som forskare – det vara till gagn för Sverige att han beviljades svenskt medborgarskap.

Redan det faktum att det förflutit mer än tio år sedan dispensgrunden "till gagn för landet" tillämpades, talar med viss tyngd för att dispensgrunden bör tas bort. Därtill kommer att kommittén rent principiellt anser att frågan om huruvida en person skall beviljas svenskt medborgarskap inte bör vara avhängig av om Sverige som land kan ha någon nytta av att personen beviljas svenskt medborgarskap. Prövningen av en ansökan om medborgarskap bör i stället vara fokuserad på sökandens personliga förhållanden. Med beaktande av det sagda – sammantaget med att dispensgrunden "till gagn för landet" numera framstår som otidsenlig – föreslår kommittén att denna dispensgrund tas bort.

Enligt kommitténs uppfattning behöver borttagandet av den aktuella dispensgrunden emellertid inte med nödvändighet innebära att en person, som åberopar motsvarande omständigheter som i 1986 års fall, är betagen möjligheten att erhålla dispens vid sin ansökan om svenskt medborgarskap. Är t.ex. det svenska medborgarskapet en förutsättning för att sökanden skall kunna fortsätta med vetenskapliga studier eller forskning inom sitt sakområde, ser kommittén inte något hinder mot att personen i fråga beviljas viss dispens med tillämpning av dispensgrunden "om det annars med hänsyn till sökandens förhållanden finns särskilda skäl för ett svenskt medborgarskap". Några närmare riktlinjer för när så skall kunna ske bör rimligen inte uppställas i förväg utan om, och i så fall i vilken mån, dispens bör beviljas får bedömas från fall till fall av de tillämpande myndigheterna.

Den praxis som innebär att idrottare på internationell elitnivå i några fall har medgett dispens från hemvistvillkoret i viss utsträckning kan sägas förete vissa principiella likheter med den, om än sällsynta, praxis som är resultatet av dispensgrunden "till gagn för landet". Antalet

idrottsutövare som sedan mitten av 1980-talet har förvärvat svenskt medborgarskap med varierande grad av dispens från hemvistvillkoret uppgår till sju, samtliga medaljkandidater vid OS eller VM. Den dispensgrund som tillämpats i dessa fall är att det med hänsyn till sökandens förhållanden funnits särskilda skäl för svenskt medborgarskap.

Kommittén har inte närmare granskat omständigheterna i de sju nämnda ärendena. I linje med vad som anförts beträffande dispensgrunden "till gagn för landet" vill emellertid kommittén som sin principiella mening uttala att det faktum – att en person som ansöker om svenskt medborgarskap bedöms ha möjlighet att ta medalj i VM eller OS – inte i sig bör vara tillräckligt för att han eller hon skall beviljas dispens från något av villkoren för naturalisation. Det avgörande för om dispens skall beviljas bör i stället vara om idrottsutövaren kan åberopa dispensgrundande skäl som är hänförliga till hans eller hennes personliga förhållanden, t.ex. att det svenska medborgarskapet av någon anledning är en förutsättning för att sökanden skall kunna fortsätta utöva sin idrott på elitnivå. Även beträffande dessa fall gäller att några närmare kriterier för dispens inte bör anges i förväg utan de tillämpande myndigheternas prövning av om dispensförutsättningar föreligger får göras utifrån omständigheterna i varje enskilt ärende.

12.3 Villkorad naturalisation

Kommittén föreslår - som en konsekvens av förslaget om att dubbelt medborgarskap bör tillåtas - att systemet med villkorad naturalisation slopas.

I dag är huvudregeln vid förvärv av svenskt medborgarskap genom naturalisation att sökanden inte tillåts ha kvar sitt utländska medborgarskap. Om det utländska medborgarskapet inte förloras automatiskt vid förvärv av det svenska, kan det som villkor för svenskt medborgarskap föreskrivas att sökanden inom viss tid visar att han eller hon erhållit medgivande till befrielse från det utländska medborgarskapet. Av de ungefär 150 nationaliteter som förekom i ärenden om svenskt medborgarskap år 1998, uppställde Invandrarverket villkor om befrielse beträffande cirka 50. Syftet med sådan villkorad naturalisation är att undvika dubbla medborgarskap.

I kommitténs direktiv anges särskilt att kommittén skall analysera systemet med villkorat medborgarskap och vid behov föreslå en

ändring av reglerna. Att systemet med villkorat medborgarskap omnämns särskilt i direktiven har sin huvudsakliga grund i att detta under senare år utgjort ett stort problem för många av de iranska medborgare som ansökt om svenskt medborgarskap. Således meddelade t.ex. Invandrarverket under år 1997 såvitt avsåg iranska medborgare 968 beslut med villkor medan det under samma år endast var tre iranier som visade att de befriats från sitt iranska medborgarskap.

Som framgått av redovisningen under avsnitt 2.9.6 ledde problemen för de iranska medborgarna i detta avseende till att Invandrarverket under hösten 1996 till regeringen överlämnade två ärenden rörande tillämpningen av villkorskravet för iranier. Regeringen meddelade sina beslut den 26 februari 1998 eller med andra ord efter det att direktiven till denna kommitté antagits. Innebörden av regeringens båda beslut är att det med verkan från beslutsdatum tills vidare inte skall uppställas något villkor om att iranska medborgare skall befria sig från sitt iranska medborgarskap för att kunna bli svenska medborgare. Regeringen hänvisade i besluten till de uppgifter som framkommit i ärendena om möjligheterna att bli befriad från iranskt medborgarskap och till det faktum att endast ett fåtal sökande under de senaste åren blivit befriade från iranskt medborgarskap.

Regeringens beslut är av mycket stor betydelse för hela problematiken kring villkorat medborgarskap eftersom generella tillämpningsproblem i fråga om befrielse från medborgarskap under senare år framför allt förelegat beträffande just iranska medborgare. Med andra ord så är stora delar av de tillämpningsproblem som systemet med villkorat medborgarskap orsakat fram till mars 1998 numera eliminerade. Till det kommer att denna kommitté, som en konsekvens av förslaget om att dubbelt medborgarskap bör tillåtas, föreslår att systemet med villkorat medborgarskap skall slopas fr.o.m. ikraftträdandet av en ny medborgarskapslag, något som beräknas kunna ske den 1 juli 2001.

Utöver att slopandet av villkorat medborgarskap underlättar för den enskilde kan även noteras den effekten att myndigheternas hantering av medborgarskapsärenden underlättas. De resurser som de tillämpande myndigheterna i dag lägger ner på frågor och bedömningar som hänger samman med villkorat medborgarskap är nämligen inte obetydliga.

Sammantaget kan konstateras att frågeställningarna rörande villkorat medborgarskap i dag ser helt annorlunda ut än vad som var fallet då kommitténs direktiv formulerades; de generella tillämpningsproblemen är i princip borta och dessutom föreslår kommittén att systemet helt skall slopas. Kommittén ser mot denna bakgrund ingen anledning att ytterligare behandla frågan.

Avslutningsvis skall endast noteras att frågan om villkorat medborgarskap även berörs i den nya Europarådskonventionen om medborgarskap. I artikel 16 föreskrivs således att en konventionsstat inte skall göra avstående från eller förlust av annat medborgarskap till ett villkor för förvärv av medborgarskap i staten i de fall avstående eller förlust inte är möjligt eller skäligen kan krävas. I konventionens förklarande text anges vidare att bestämmelsen syftar till att tillförsäkra att en person inte skall vara förhindrad från att erhålla ett lands medborgarskap på grund av att det inte är möjligt eller är svårt för personen att erhålla befrielse från ett annat lands medborgarskap.

Enligt kommitténs bedömning torde det inte råda någon som helst tvekan om att redan den ordning som i dag tillämpas i Sverige är förenlig med vad som således föreskrivs i Europarådskonventionen.

13 Behörighet att inge ansökan och anmälan

13.1 Inledning

I enlighet med 13 § första stycket MedbL gäller att den som fyllt arton år själv får göra ansökan eller anmälan enligt MedbL även om det skulle förhålla sig så att han eller hon står under annans vårdnad. Bestämmelsen infördes för att ge personer som fyllt arton år självständighet i medborgarskapshänseende. Stadgandets betydelse har dock minskat i takt med att myndighetsåldern i många länder, bl.a. Sverige, sänkts till arton år.

Av 13 § andra stycket MedbL framgår vidare att anmälan, bortsett från i fall som anges i 2 a § MedbL, inte får göras genom förmyndare eller vårdnadshavare. Innebörden av denna föreskrift är att en person – som visserligen har uppnått myndig ålder men som inte är kapabel att företa rättshandlingar – inte kan bli svensk medborgare genom anmälan av ställföreträdare (dvs. god man eller förvaltare utsedd enligt bestämmelserna i 11 kap. 4 § respektive 7 § FB). Vidare saknas möjlighet att göra anmälan genom ombud. Alternativet som står till buds för dessa personer är i stället att ställföreträdaren upprättar en ansökan om naturalisation.

13.2 Kommitténs förslag

Kommittén föreslår att den som har fyllt arton år även fortsättningsvis själv får göra ansökan eller anmälan enligt medborgarskapslagen utan hinder av att lagen i det land där han eller hon är medborgare föreskriver en högre myndighetsålder än arton år. Däremot bör de nuvarande begränsningarna i fråga om ställföreträdares rätt att inge anmälan utgå.

Som angetts är tillämpningsområdet för paragrafens första stycke numera – sedan myndighetsåldern i många länder sänkts till arton år – mer begränsat än vad som var fallet vid MedbL:s tillkomst. Frågan är närmast om föreskriften med tiden förlorat så mycket i betydelse att den inte bör få någon motsvarighet i förslaget till ny medborgarskapslag.

Kommittén har tagit del av internt arbetsmaterial från Invandrarverket vilket utvisar myndighetsåldern i 99 länder. Den korta redovisning av materialet som nu följer bör läsas med den reservationen att det i vissa fall kan förekomma att Invandrarverket, beträffande nationaliteter som är mindre frekventa i medborgarskapssammanhang, får uppgift om ändrad myndighetsålder först sedan ändringen varit i kraft ett tag. Det kan med andra ord inte helt uteslutas att det bland de nedan uppräknade länderna finns något enstaka land som relativt nyligen har genomfört en ändring av myndighetsåldern.

Av de 99 redovisade länderna tillämpar nedan angivna 29 länder en annan – i samtliga fall högre – myndighetsålder än arton år. Det klart vanligaste bland dessa länder är att medborgarna blir myndiga vid tjugooett års ålder, i de fall myndighetsåldern är en annan anges denna inom parentes:

Algeriet, Bangladesh, Bolivia, Brasilien, Cypern, Egypten, Elfenbenskusten, El Salvador, Gambia, Kenya, Republiken Korea (20 år), Kuwait, Liberia, Libyen, Malaysia, Marocko, Nigeria, Pakistan, Qatar, Senegal, Singapore, Sri Lanka, Sudan, Sydafrika, Thailand (20 år), Tunisien (20 år), Uganda, Uruguay och Österrike (19 år).

Det skall tilläggas att myndighetsåldern i USA varierar från delstat till delstat. Kommittén har inga detaljuppgifter från de olika delstaterna men rimligt är att utgå från att det finns delstater som tillämpar högre myndighetsålder än arton år.

Den 31 december 1997 bodde det sammanlagt cirka 522 000 utländska medborgare i Sverige. Av dessa kom omkring 24 000 personer från länder i vilka myndighetsåldern är högre än arton år (här bortses från USA).

Enligt kommitténs uppfattning är det principiellt viktigt att personer som fyllt arton år äger självständighet i frågor som hänger samman med svenskt medborgarskap. Den gjorda genomgången visar vidare att, även om den internationella trenden visserligen är sådan att allt fler länder sänker myndighetsåldern till arton år, det antal människor som skulle beröras av att stadgandet togs bort inte är obetydligt. Bestämmelsen bör därför få en motsvarighet i förslaget till ny medborgarskapslag.

Stadgandet i andra stycket om att anmälan enligt huvudregeln inte får göras av vårdnadshavare eller ställföreträdare har inte motiverats särskilt i förarbetena till 1950 års lag. Kommittén kan för sin del inte finna några godtagbara skäl till att de nu berörda grupperna – när förutsättningar för anmälan i och för sig föreligger – skall vara hänvisade till att ge in ansökan om naturalisation i stället för anmälan. Andra stycket bör därför helt utgå.

14 Preskription av svenskt medborgarskap

14.1 Inledning

I 8 § MedbL finns bestämmelser om preskription av svenskt medborgarskap. Innebörden av dessa är att en svensk medborgare som är född utomlands - och som aldrig haft hemvist här och inte heller uppehållit sig här under förhållanden som tyder på samhörighet med landet - förlorar sitt svenska medborgarskap när han eller hon fyller tjugotvå år. På dessförinnan gjord ansökan får dock Invandrarverket medge att medborgarskapet bibehålls.

14.2 Kommitténs förslag

Kommittén föreslår att preskription fortsättningsvis skall inträda vid tjugotre års ålder samt att det inte i något fall skall kunna leda till statslöshet.

Bestämmelsen om preskription av svenskt medborgarskap har till syfte att förhindra att barn till utlandssvenskar får behålla sitt svenska medborgarskap i flera generationer trots att samhörigheten med Sverige gått förlorad. Frånvaron av en sådan bestämmelse skulle med andra ord kunna innebära att svenska familjer som flyttat utomlands överför det svenska medborgarskapet på sina barn generation efter generation trots att familjerna kanske sedan lång tid upphört att intressera sig för svenska förhållanden och trots att det kanske inte heller finns någon som helst intention att återuppta kontakten med Sverige eller att ens besöka landet.

Ett svenskt medborgarskap bör enligt kommitténs uppfattning grunda sig på någon form av samhörighet med Sverige, som inte ligger alltför långt tillbaka i tiden. Situationer av det nyss beskrivna slaget bör därför undvikas och kommittén anser således att en bestämmelse om preskription av svenskt medborgarskap bör finnas med även i ett förslag till ny medborgarskapslag.

Paragrafens nuvarande lydelse innebär att det såvitt avser vuxna personer inte finns något hinder mot att preskription av svenskt medborgarskap leder till statslöshet. Det är enligt kommitténs

uppfattning mycket angeläget att undanröja den risk för statslöshet som således föreligger i dessa situationer. Därtill kommer – som berörts under avsnitt 2.12.4 – att paragrafen inte heller är förenlig med 1997 års europeiska konvention om medborgarskap. Enligt artikel 7 punkten 3 i konventionen får nämligen förlust av medborgarskap leda till statslöshet endast om medborgarskapet förvärvats genom bedrägligt förfarande, lämnande av osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden. I förslaget till ny paragraf bör därför även beträffande vuxna personer föreskrivas att förlust av medborgarskapet inte inträder om det skulle leda till att personen kommer att sakna medborgarskap.

Preskription inträder i dag då den person som berörs fyller tjugotvå år. Denna åldersgräns har sin grund i att det vid MedbL:s tillkomst i ett flertal länder saknades möjlighet till självständig naturalisation före tjuogoett års ålder. Tjugotvåårsgränsen innebar således att personer med hemvist i en sådan stat hade möjlighet att ansöka om medborgarskap i den staten utan att ens för en kortare period inträda i statslöshet.

Utifrån vad som är känt för kommittén torde utvecklingen i dag ha gått dithän att i princip alla stater tillåter självständig naturalisation för personer som fyllt arton år. Därmed saknas det skäl att även fortsättningsvis låta tjuogoettårsgränsen vara utgångspunkten för överväganden kring vid vilken ålder preskription bör ske. Likaså är genom kommitténs förslag den tidigare grunden för bestämmandet av tjugotvåårsgränsen – dvs. att berörda personer inte skulle riskera att för någon tid bli statslösa – överspelad eftersom preskription fortsättningsvis aldrig skall kunna leda till statslöshet.

Man bör således vid bestämmandet av den nya preskriptionstidpunkten utgå från att i princip samtliga stater accepterar att personer som fyllt arton år ansöker om självständig naturalisation. Tidpunkten för preskription bör i sin tur fastställas med beaktande av att den enskilde skall ges god tid på sig att ansöka om naturalisation i vistelsestaten samt dessutom såsom myndig hinna överväga frågan om han eller hon skall ansöka om bibehållande av det svenska medborgarskapet. Med beaktande härav föreslår kommittén att preskription skall inträda först vid tjugotre års ålder.

En effekt av att preskription enligt kommitténs förslag aldrig får leda till statslöshet är att svenska medborgare tillhöriga den nu aktuella gruppen kan låta bli att före tjugotre års ålder ansöka om naturalisation i sitt hemvistland och på så sätt undvika preskription av det svenska medborgarskapet. Enligt kommitténs uppfattning bör denna konsekvens i förekommande fall accepteras eftersom en i utlandet född svensk medborgares underlåtenhet att före tjugotre års ålder ansöka om

medborgarskap i vistelsestaten som regel får antas vara betingad av en stark känslomässig samhörighet med Sverige.

15 Befrielse från svenskt medborgarskap efter ansökan

15.1 Inledning

Den som vill bli befriad från sitt svenska medborgarskap kan i enlighet med 9 § MedbL ansöka om det hos Invandrarverket. Befrielse får inte vägras den som har sitt hemvist utom riket. För det fall sökanden saknar utländskt medborgarskap, skall Invandrarverket som villkor för befrielsen från svenskt medborgarskap föreskriva att han eller hon inom viss tid förvärvar medborgarskap i något annat land.

15.2 Kommitténs förslag

Kommittén föreslår att det i den nya lagen införs en föreskrift om att befrielse från svenskt medborgarskap i de fall då sökanden har hemvist i Sverige får vägras endast om det föreligger särskilda skäl. Därigenom uppnås samstämmighet mellan lagtext och rådande praxis.

Kommittén har i avsnitt 5.7 föreslagit att principen om undvikande av dubbelt medborgarskap bör överges. En följd därav är att kommitténs förslag till ny medborgarskapslag inte innehåller någon motsvarighet till den nu gällande lagens bestämmelse om automatisk förlust av svenskt medborgarskap vid förvärv av utländskt medborgarskap i vissa fall (7 § MedbL). Detta får sannolikt även konsekvenser för i vilken omfattning som en bestämmelse om befrielse från svenskt medborgarskap genom ansökan fortsättningsvis kommer att tillämpas. De som efter frivilligt förvärv av utländskt medborgarskap inte längre önskar behålla det svenska medborgarskapet blir ju framöver – till skillnad från vad som gäller i dag – hänvisade till att ansöka om befrielse. En viss antalsmässig ökning av antalet befrielseansökningar torde därför vara att vänta.

I paragrafens nuvarande lydelse föreskrivs att befrielse inte får vägras den som har sitt hemvist utom riket. Svensk praxis är emellertid generösare än så och innehav av dubbelt medborgarskap utgör i princip alltid tillräckligt skäl för bifall till en befrielseansökan. Denna ståndpunkt har sin självklara grund i att det i normalfallet helt saknas

skäl att förvägra någon befrielse från svenskt medborgarskap om personen i fråga innehar medborgarskap även i någon annan stat.

Den praxis som således tillämpas bör enligt kommitténs uppfattning komma till uttryck direkt i lagtexten, något som kan ske genom en föreskrift om att befrielse i de fall då sökanden har hemvist i Sverige får vägras endast om det föreligger särskilda skäl. Med särskilda skäl avses i detta sammanhang att sökanden genom att avsäga sig sitt svenska medborgarskap skulle uppnå otillbörliga fördelar gentemot det svenska samhället, t.ex. då sökanden är misstänkt för brottslighet här i landet och avsägandet skulle försvåra eller omöjliggöra ett utlämnande hit. Ett annat exempel kan vara då sökanden under pågående värnpliktstjänstgöring ansöker om befrielse från sitt svenska medborgarskap, beviljandet av befrielse i ett sådant fall skulle nämligen med omedelbar verkan innebära att personen i fråga inte längre omfattas av skyldigheten att fullgöra värnplikt här.

Den nu gjorda exemplifieringen är inte avsedd att vara uttömmande utan det får ankomma på de tillämpande myndigheterna att i varje enskilt fall pröva om det föreligger sådana omständigheter som kan sägas utgöra särskilda skäl för att vägra någon med hemvist i Sverige befrielse från det svenska medborgarskapet.

16 Säkerhetsärenden

16.1 Inledning

Ett av de villkor för naturalisation som uppställs i 6 § MedbL är att sökanden fört och kan förväntas komma att föra en hederligandel. Som ett led i prövningen av om detta villkor är uppfyllt begär Invandrarverket i naturalisationsärenden där sökanden fyllt femton år ett s.k. kontrollbesked hos Säkerhetspolisen (SÄPO). Syftet med denna begäran är att utröna om det finns några hinder av säkerhetsmässig karaktär mot att bevilja svenskt medborgarskap.

I de fall då ett medborgarskapsärende visar sig innefatta någon säkerhetsaspekt har Statens invandrarverk och Utlänningsnämnden genom 9 a § MedbL getts möjlighet att under vissa förutsättningar överlämna ärendet till regeringen för avgörande. För att ett överlämnande skall få ske på säkerhetsmässiga grunder krävs att ärendet bedöms ha betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet. Då ett överlämnande sker prövar regeringen ärendet som första instans och det finns inte någon möjlighet att överklaga regeringens beslut. Däremot är sökanden oförhindrad att återkomma med en ny ansökan. Vidare har regeringen möjlighet att under vissa förutsättningar ompröva sitt eget beslut utan att det föreligger någon ny ansökan. Slutligen är även resningsinstitutet tillämpligt beträffande dessa beslut.

Kommittén skall enligt direktiven 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, alltså enligt direktiven, vara att regeringens prövning av ärenden i första instans skall undvikas. Som ett viktigt skäl för att söka efter andra lösningar anges att det saknas möjlighet att överklaga regeringens beslut.

16.2 SÄPO:s roll vid hanteringen av medborgarskapsärenden

Vid handläggningen av en ansökan om medborgarskap gör man på Invandrarverket en inledande bedömning av om förutsättningarna för naturalisation är uppfyllda. Finns det en klar avslagsgrund, t.ex. att

sökanden inte uppfyller hemvistvillkoret, avslås ansökan utan att SÄPO kontaktas. Förefaller emellertid förutsättningarna för naturalisation vara uppfyllda, och sökanden dessutom fyllt femton år, begär Invandrarverket som inledningsvis nämnts ett kontrollbesked hos SÄPO. Tillsammans med denna begäran erhåller SÄPO personuppgifter avseende sökanden samt uppgift om vilket medborgarskap han eller hon har. SÄPO gör sedan en slagning i sina register och vid en eventuell s.k. träff rekviderar man tillstånds- och medborgarskapsakten från Invandrarverket, varefter SÄPO utreder ärendets säkerhetsmässiga aspekter. Handläggningstiden hos SÄPO varierar, men normalt tar det 3-4 månader för dem att utreda de säkerhetsmässiga förutsättningarna för att någon skall kunna beviljas svenskt medborgarskap.

SÄPO:s utredningar i medborgarskapsärenden, som innefattar bl.a. förhör med sökanden, är framför allt inriktade på att ta fram uppgifter om den internationella hotbilden och hotbilden i Sverige samt om sökandens bakgrund. Vidare görs en bedömning av sökandens trovärdighet.

Den fråga som analysen av det framtagna materialet skall ge svar på är huruvida personen i fråga utgör en säkerhetsmässig risk eller ej. Vid jakande svar underrättas Invandrarverket om att SÄPO avstyrker bifall till den aktuella ansökningen. När Invandrarverket erhållit en sådan underrättelse överlämnas ärendet regelmässigt till regeringen, varpå SÄPO i ett yttrande till regeringen mer utförligt motiverar sitt ställningstagande. Vad det i praktiken kan handla om är att SÄPO misstänker en sökande för samröre med någon terroristorganisation. Det kan också vara så att de misstankar som riktas mot sökanden i stället avser utövande av underrättelseverksamhet eller kontakter med någon utländsk underrättelsetjänst.

Det förekommer ibland att man inom Regeringskansliet anser att den information som ges i yttrandet inte är tillräcklig för att regeringen skall kunna fatta beslut i ärendet. I dessa fall har SÄPO som regel antingen ingett ett kompletterande yttrande eller lämnat ytterligare information vid en muntlig föredragning. Kompletteringar av nämnda slag kan också förekomma när det vid tidpunkten för regeringens ställningstagande förflutit viss tid sedan yttrandet skrevs.

Under år 1996 avstyrkte SÄPO bifall till ca 40 ansökningar om svenskt medborgarskap, motsvarande siffra för år 1997 var 18. Antalet säkerhetsärenden år 1996 var av olika anledningar ovanligt högt och på SÄPO bedömer man att det framöver kommer att ligga ungefär på 1997 års nivå.

16.3 Regleringen i utlänningslagen (1989:529)

Säkerhetsaspekter aktualiseras av förklarliga skäl inte bara i medborgarskapsärenden utan även i ärenden om uppehållstillstånd. Problematiken härvidlag är i hög grad likartad den som gör sig gällande i medborgarskapsärenden och det har därför sitt intresse att något belysa regleringen i utlänningslagen (UtlL) och de skäl som ligger till grund för denna.

Enligt 7 kap. 11 § 2 UtlL, som fick sin nuvarande lydelse den 1 januari 1997, får Invandrarverket eller Utlänningsnämnden överlämna ett ärende till regeringen för avgörande om ärendet bedöms ha sådan betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet eller för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation att regeringen bör pröva ärendet.

Av förarbetena till denna bestämmelse, prop. 1996/97:25, framgår att säkerhetsärenden som kännetecknas av att ansökan under alla förhållanden skall avslås, därför att de skäl som åberopats är otillräckliga för att bevilja tillstånd, inte får överlämnas till regeringen. Frågan om de åberopade skälens bärighet måste alltså prövas fullt ut av myndigheterna även om säkerhetsskäl åberopas. När myndigheterna däremot gör bedömningen att skäl för uppehållstillstånd finns men att säkerhetsskäl kan tala emot att bevilja tillstånd, bör ärendena enligt vad som sägs i propositionen överlämnas till regeringen för avgörande.

I det nu redovisade lagstiftningsärendet fördes även en diskussion om huruvida man över huvud taget skulle ha kvar överlämnandemöjligheten. Att så borde vara fallet motiverades i propositionen (s. 174) enligt följande:

"Trots de tämligen starka argument som talar för en lösning som innebär att regeringen befrias från all befattning med enskilda ärenden är det svårt att bortse från att vissa ställningstaganden i ärenden om uppehållstillstånd är av så uttalat politiskt slag att det knappast är rimligt att något annat organ än regeringen tar ställning. Om den svenska ordningen enbart gällde tillämpligheten av ett renodlat rättsligt flyktningbegrepp byggt på flyktningkonventionens krav skulle det inte finnas någon anledning för regeringen att befatta sig med enskilda ärenden. Detta är dock inte fallet. Det går därför inte att komma till någon annan slutsats än att det är bäst med en ordning som tillåter att regeringen i begränsad omfattning kan ge vägledning genom beslut i enskilda ärenden. Även vissa säkerhetsärenden och vissa ärenden som har utrikespolitisk betydelse bör höra till de ärendekategorier som framdeles bör kunna överlämnas."

16.4 Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU)

NIPU, vars direktiv beslutades den 30 januari 1997, har haft till uppdrag bl.a. att utreda om det mot bakgrund av Sveriges internationella förpliktelser finns behov av att ändra den gällande ordningen med regeringen som första och enda beslutsinstans i ärenden enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Av direktiven framgår att kommittén i denna del av sitt arbete haft att särskilt beakta att de ofta känsliga säkerhets- och utrikespolitiska överväganden som kan bli aktuella i dessa ärenden tillgodoses i beslutsfattandet.

I fråga om Sveriges internationella åtaganden framhålls i NIPU:s direktiv att konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) innehåller bestämmelser bl.a. till skydd mot godtyckliga avvísningar och utvisningar av utlänningar och att det i konventionens artikel 13 stadgas att personen i fråga skall ha en effektiv möjlighet att föra talan mot ett beslut varigenom en rättighet enligt konventionen kränks. En liknande reglering finns i Förenta nationernas konvention om medborgerliga och politiska rättigheter.

NIPU presenterade sitt slutbetänkande Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16) den 25 februari 1999. NIPU föreslår bl.a. att Utlänningsnämnden skall avvecklas och att Invandrarverkets beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden normalt i stället skall kunna överklagas till en utlänningsdomstol. I fråga om säkerhetsärenden enligt UtL innebär NIPU:s förslag sammanfattningsvis följande.

Efter att ha gjort en genomgång av Sveriges internationella åtaganden på det aktuella området drar NIPU den slutsatsen att det – för att Sverige skall kunna anses uppfylla vad vi åtagit oss genom internationella förpliktelser – är nödvändigt med en ordning där säkerhetsärenden enligt UtL kan prövas i två instanser. Enligt NIPU bör därför Invandrarverket avgöra alla säkerhetsärenden i första instans. NIPU noterar i sammanhanget att SÄPO tidigare har intagit en reserverad hållning när det gällt att lämna de tillämpande myndigheterna en närmare redogörelse för skälen till att en ansökan om uppehållstillstånd avstyrks. Dock har – sägs vidare – enligt uppgift från såväl Invandrarverket som SÄPO förhållandet i det avseendet numera ändrats.

Invandrarverkets beslut skall enligt förslaget kunna överklagas till regeringen av den som beslutet går emot, dvs. utlänningen eller Rikspolisstyrelsen. NIPU föreslår vidare att det i princip blir

obligatoriskt för regeringen att inhämta yttrande från Högsta domstolen innan regeringen beslutar om avvisning eller utvisning. Domstolens yttrande skall vara bindande för regeringen om domstolen finner att det föreligger hinder mot verkställighet enligt 8 kap. 1 § UtIL. Sådant hinder föreligger om det finns skälig anledning att tro att utlänningsen vid utvisning till ett visst land skulle vara i fara att där straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller inte vara skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon skulle vara i sådan fara. Sådant hinder föreligger vidare om det skulle strida mot humanitetens krav att verkställa en utvisning.

Högsta domstolen skall även yttra sig över övriga omständigheter i ärendet. I dessa avseenden blir yttrandet endast rådgivande. Om utlänningsen omfattas av EES-avtalet, blir dock yttrandet bindande för regeringen i så måtto att utvisning inte kan ske om domstolen avstyrker denna åtgärd.

Som skäl till att överprövningen skall göras av regeringen anför NIPU att de ställningstaganden som skall göras i säkerhetsärenden ter sig som ett naturligt utflöde av regeringens yttersta ansvar för rikets säkerhet och den allmänna säkerheten. Det framhålls vidare att känsliga utrikespolitiska bedömningar kan behöva göras och att regeringen inom regeringskansliet har större tillgång än domstolar till expertkunskap inom vitt skilda områden för att kunna bereda ett säkerhetsärende.

Att yttrande från Högsta domstolen föreslås hänger samman med bl.a. artikel 9 punkten 1 i EG-direktivet 64/221/EEG om samordning av särskilda åtgärder som gäller utlänningsars rörlighet och bosättning. Denna artikel anses ha den innebörden att – när som enligt NIPU:s förslag det rättsmedel som den nationella staten tillhandahåller inte är överprövning i domstol – den beslutande myndigheten innan den fattar sitt beslut måste hämta in yttrande från en behörig myndighet i landet, hos vilken utlänningsen har möjlighet att lägga fram sin sak och få tillgång till juridisk hjälp eller juridiskt ombud enligt landets egna lagstiftning.

16.5 Kommitténs förslag

Kommittén föreslår att säkerhetsärenden enligt MedbL skall avgöras av Invandrarverket i första instans och att verkets beslut i dessa ärenden skall kunna överklagas till regeringen. Även Rikspolisstyrelsen bör få överklaga ett sådant beslut.

I ett säkerhetsärende bör förvärvet av svenskt medborgarskap anses gälla från och med den dag då beslutet har vunnit laga kraft.

Det finns, som redan berörts, ett antal skäl som med tyngd talar mot att bibehålla den nuvarande ordningen enligt vilken regeringen som första instans prövar vissa medborgarskapsärenden. För det första finns det inom alla rättsområden en allmän strävan efter att avlasta regeringen prövningen av förvaltningsärenden, något som gäller i än högre grad när det som nu handlar om att regeringen prövar ärendet som första instans. Ett annat viktigt skäl är att det saknas möjlighet att överklaga regeringens beslut.

Av särskild betydelse i sammanhanget är vidare artikel 12 i 1997 års Europarådskonvention i vilken föreskrivs bl.a. att varje konventionsstat skall tillse att ett beslut om förvärv av medborgarskap skall kunna underkastas administrativ eller judiciell omprövning i enlighet med statens nationella lagstiftning. Av konventionens förklarande text framgår att artikel 12 inte utesluter nationella regler som innebär att vissa ärenden prövas av t.ex. regeringen, dock sägs att också dessa beslut måste kunna bli föremål för administrativ eller judiciell omprövning.

Frågan är om den nuvarande ordningen med regeringen som första och enda instans för säkerhetsärenden kommer att vara förenlig med 1997 års Europarådskonvention när denna träder i kraft i förhållande till Sverige. Inledningsvis kan därvid konstateras att den som fått avslag på sin ansökan om medborgarskap är oförhindrad återkomma med en ny ansökan, något som kan göras hur många gånger som helst. Varje ny ansökan skall prövas förutsättningslöst av det beslutande organet, dvs. i nu aktuella fall regeringen, vilket således innebär att regeringen har att företa en förnyad prövning av omständigheterna i ärendet.

Regeringen har också möjlighet att under vissa förutsättningar genom s.k. omprövning ändra sina egna beslut utan att det föreligger någon ny ansökan. I nu aktuellt hänseende innebär omprövningsinstitutet att regeringen – om den finner att ett avslagsbeslut är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning – har möjlighet att ändra beslutet om det kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild

part. Regeringens omprövning, som sker med analog tillämpning av 27 § förvaltningslagen (1986:223, FL), företas i förekommande fall normalt på initiativ av parten men inget hindrar att regeringen på eget initiativ vidtar en sådan åtgärd.

I sammanhanget bör också framhållas att det extraordinära rättsmedlet resning är tillämpligt även beträffande regeringens beslut i ärenden om medborgarskap. Omprövningen av beslutet görs i sådana fall av Regeringsrätten.

Den som av regeringen fått avslag på sin ansökan om svenskt medborgarskap är således inte helt betagen möjligheten att få beslutet omprövat. Bortsett från de i praktiken mycket sällsynta resningsfallen görs emellertid omprövningen alltid av regeringen – som således också fattat det ursprungliga beslutet – och det är enligt kommitténs uppfattning därför tveksamt om den nuvarande ordningen fullt ut kan sägas uppfylla syftet med Europarådskonventionens föreskrift om omprövning i administrativ eller judiciell ordning. Även om Sverige i fråga om medborgarskapsärenden för närvarande inte på samma klara sätt som beträffande utlänningsärenden är internationellt förpliktat att tillskapa en ordning med tvåinstansprövning av säkerhetsärenden, finner kommittén att ett svenskt tillträde till 1997 års Europarådskonvention – sammantaget med det faktum att det helt allmänt är otillfredsställande att möjlighet till överklagande saknas – är tillräckligt för att konstatera att en ändrad ordning om möjligt bör införas. En sådan ordning kan antingen innebära att det införs en möjlighet att överklaga regeringens beslut eller att något annat organ än regeringen anförtros prövningen i första instans.

Lagen (1988:205) om rättsprövning av vissa förvaltningsbeslut (rättsprövningslagen)

Den lösning som teoretiskt sett skulle ligga närmast till hands i fråga om att införa en möjlighet att överklaga regeringens beslut i medborgarskapsärenden är att tillåta överklagande i enlighet med regleringen i rättsprövningslagen. Detta skulle i praktiken innebära att Regeringsrätten på ansökan av enskild part hade att pröva om regeringens beslut strider mot någon rättsregel på det sätt som sökanden angett eller som i övrigt klart framgår av omständigheterna i ärendet. En sådan ordning skulle kräva en ändring av rättsprövningslagen eftersom det i lagens 2 § 2 uttryckligen föreskrivs att den inte gäller beslut om svenskt medborgarskap.

I den proposition som föregick införandet av rättsprövningslagen (prop. 1987/88:69 s. 19) anfördes att den nya möjligheten till domstolsprövning borde ta sikte på det förhållandet att prövningen i en

del typer av ärenden som gäller myndighetsutövning mot enskilda, och för vilka regeringen eller någon förvaltningsmyndighet är högsta instans, har viktiga inslag av rättslig bedömning även om intresseavvägningar och andra skönsmässiga överväganden skall dominera prövningen. Överprövningen hos domstolen, sades vidare, borde inriktas på frågor om rättsenlighet.

På s. 22 i propositionen motiverades varför vissa typer av beslut undantogs från lagens tillämpningsområde:

"Andra typer av beslut som av särskilda skäl bör undantas är beslut om svenskt medborgarskap, beslut i dispens- och uppbördsfrågor enligt olika författningar på skatteområdet, beslut enligt lagen (1974:922) om kreditpolitiska medel, beslut i frågor om allmän likviditetsindragning eller allmän prisreglering, beslut enligt lagen (1982:513) om förbud mot utförsel av krigsmateriel, m.m., beslut enligt lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel, m.m. samt beslut om införsel, utförsel m.m. enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet. Också många av dessa beslut har en betydande frekvens. En del av dem har också inslag av sådana utrikes- och säkerhetspolitiska bedömningar som en domstol inte lämpligen bör göra. Det gäller framför allt krigsmaterielärendena."

Utifrån vad som nu redovisats från propositionen kan inledningsvis konstateras att en eventuell överprövning av regeringens beslut i ett säkerhetsärende knappast skulle uppfylla den grundläggande förutsättningen att överprövningen enligt rättsprövningslagen bör vara inriktad på frågor om rättsenlighet. Tvärtom handlar avgörandet av säkerhetsärenden i synnerligen hög grad om rena intresseavvägningar och andra skönsmässiga bedömningar. Att låta även medborgarskapsärenden omfattas av bestämmelserna i rättsprövningslagen skulle därför strida mot den grundläggande tanken bakom denna, en slutsats som också stöds av att medborgarskapsärendena övervägdes särskilt vid tillkomsten av lagen och då inte ansågs vara av den karaktären att de borde ingå i dess tillämpningsområde.

Med beaktande av det sagda bör det enligt kommitténs uppfattning inte komma i fråga att ändra rättsprövningslagen för att nå en lösning på den nu aktuella problematiken. Enligt kommitténs bedömning finns det med hänsyn till säkerhetsärendenas särpräglade natur inte heller i övrigt någon ändamålsenlig lösning för att möjliggöra en överprövning av regeringens beslut.

Ny första instans för säkerhetsärenden

Kommittén har i det föregående avvisat alternativet att införa en möjlighet att överklaga regeringens beslut. Det alternativ som därmed återstår för att åstadkomma en ändrad ordning är att flytta prövningen av säkerhetsärenden i första instans från regeringen till någon myndighet.

NIPU har beträffande säkerhetsärenden enligt UtIL föreslagit att dessa skall prövas av Invandrarverket i första instans och att verkets beslut skall kunna överklagas till regeringen. Det får anses ha ett värde i sig om instansordningen är densamma i ärenden enligt MedbL som enligt UtIL. 1997 års medborgarskapskommitté prövar därför först om det är lämpligt och möjligt med en ordning som skulle innebära att Invandrarverket prövar även säkerhetsärenden enligt MedbL som första instans.

Inledningsvis kan konstateras att säkerhetsaspekterna i ett ärende om uppehållstillstånd sett ur samhällets synvinkel i normalfallet typiskt sett är av större betydelse än i ett medborgarskapsärende. I den förstnämnda typen av ärende handlar det nämligen om huruvida utlänningen i fråga skall erhålla tillstånd att över huvud taget resa in i eller vistas i Sverige medan en person som ansöker om svenskt medborgarskap som regel redan har vistats och verkat här under ett antal år. Detta förhållande får närmast anses tala för att hanteringen av säkerhetsärenden enligt MedbL inte behöver omgärdas av andra regler än vad som ansetts vara behövligt för ärenden enligt UtIL.

Det är SÄPO som förser den beslutande myndigheten – oavsett vilken detta är – med den information som är hänförlig till säkerhetsaspekter. SÄPO har också kompetens att bedöma vilka eventuella säkerhetsmässiga olägenheter en ändrad ordning skulle kunna medföra. Det är självfallet därför av stor vikt att ta del av SÄPO:s uppfattning i frågan. SÄPO har i underhandskontakter med kommittén förklarat att man inte har någon erinran mot att säkerhetsärenden enligt MedbL prövas av Invandrarverket som första instans. Beträffande ärenden enligt UtIL har SÄPO lämnat motsvarande besked till NIPU och NIPU har i sammanhanget även konstaterat att SÄPO under senare tid blivit mer positiva till att i ärenden om uppehållstillstånd delge Invandrarverket information rörande säkerhetsfrågor. Det saknas skäl till varför den ökade öppenheten inte skulle omfatta även säkerhetsärenden enligt MedbL och följdriktigt har en liknande utveckling kunnat noteras beträffande dem.

Med hänvisning till det sagda gör kommittén den bedömningen att Invandrarverket även beträffande säkerhetsärenden enligt MedbL bör kunna överta funktionen som första instans. Vidare bör verkets beslut

kunna överklagas till regeringen, något som även Rikspolisstyrelsen bör få rätt att göra. Att regeringen bör vara överinstans för denna grupp av ärenden har sin huvudsakliga grund i att det är regeringen som har det yttersta ansvaret för rikets säkerhet och för den allmänna säkerheten. Det saknar i sammanhanget inte heller betydelse att man inom Regeringskansliet besitter ett stort mått av expertkunskap inom de skilda områden som kan aktualiseras vid avgörande av säkerhetsärenden.

I ett säkerhetsärende bör förvärvet av svenskt medborgarskap anses gälla från och med den dag då beslutet har vunnit laga kraft.

För handläggningen av säkerhetsärenden vid Invandrarverket kommer, liksom för övriga medborgarskapsärenden, förvaltningslagen (1986:223, FL) att gälla. Enligt huvudregeln i 16 § FL gäller att en sökande, klagande eller annan part har rätt att ta del av det som tillförts ärendet, om detta avser myndighetsutövning mot någon enskild. Enligt 17 § FL gäller vidare som huvudregel att ett ärende inte får avgöras utan att den som är sökande, klagande eller annan part har underrättats om en uppgift som har tillförts ärendet genom någon annan än honom själv och han har fått tillfälle att yttra sig över den, om ärendet avser myndighetsutövning mot någon enskild. Rätten att ta del av uppgifter enligt 16 § FL samt underrättelseskyldigheten enligt 17 § FL begränsas dock av 14 kap. 5 § sekretesslagen (1980:100), som har följande lydelse:

”Sekretess hindrar inte att sökande, klagande eller annan part i mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet tar del av handling eller annat material i målet eller ärendet. Handling eller annat material får dock inte lämnas ut, i den mån det av intresse till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådant fall skall myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller, i den mån det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen skall skydda.

Sekretess hindrar aldrig att part i mål eller ärende tar del av dom eller beslut i målet eller ärendet. Inte heller innebär sekretess begränsning i parts rätt enligt rättegångsbalken att få del av alla omständigheter som läggs till grund för avgörande av mål eller ärende.

Första och andra styckena tillämpas inte, om avvikande bestämmelser har meddelats i lag.”

MedbL innehåller inte några avvikande bestämmelser av det slag som omnämns i paragrafens tredje stycke. Vad som föreskrivs i sekretesslagen och FL gäller därför för handläggningen av medborgarskapsärenden.

SÄPO har vid ett sammanträffande med kommittén framhållit det angelägna i att säkerhetsärenden handläggs av en liten skara personer eftersom handläggningen omgärdas av mycket höga krav på sekretess. Kommittén delar SÄPO:s uppfattning och utgår från att hanteringen av säkerhetsärenden vid Invandrarverket organiseras på sådant sätt att dessa krav tillgodoses.

Som en konsekvens av kommitténs förslag upphör Invandrarverkets möjlighet att lämna över ett säkerhetsärende direkt till regeringen. En annan konsekvens är att det blir olika överinstanser till Invandrarverket beroende på om ärendet bedöms vara ett säkerhetsärende eller inte. Det ankommer för närvarande på handläggande myndighet – Invandrarverket respektive Utlänningsnämnden – att bedöma om ett ärende bör överlämnas till regeringen med hänvisning till ärendets betydelse för rikets säkerhet eller annars för allmän säkerhet. Även fortsättningsvis blir det en angelägenhet för Invandrarverket att göra denna bedömning genom att det är verket som skall ge anvisning om hur dess beslut får överklagas. Denna bedömning bör dock vara avhängig huruvida SÄPO i yttrande till verket avstyrkt bifall till en ansökan om svenskt medborgarskap under åberopande av säkerhetsskäl. Har SÄPO gjort ett sådant ställningstagande får ärendet anses vara ett säkerhetsärende och regeringen överinstans. Kommittén finner – i likhet med vad NIPU föreslagit beträffade ärenden enligt UtIL – att regeringen bör vara överinstans i ett sådant medborgarskapsärende även om Invandrarverket avslagit ansökningsen av andra skäl än sådana som hänför sig till Rikspolisstyrelsens avstyrkande. Det bör dock understrykas att Invandrarverket, även om det vid granskningen av ett ärende visar sig att något av grundvillkoren för naturalisation inte är uppfyllt, alltid har att pröva också de skäl av säkerhetsmässig art som åberopas av Rikspolisstyrelsen.

NIPU berör i sina överväganden vidare den situationen att ett ärende vid handläggningen hos Invandrarverket har behandlats som ett vanligt ärende utan säkerhetsaspekter, men att sådana visar sig finnas under den tid som ärendet handläggs i domstolarna. NIPU bedömer att en sådan situation kan antas bli mycket ovanlig, men anför att Invandrarverket i förekommande fall hos domstolen bör begära återförvisning av ärendet till verket för att de nya omständigheterna skall kunna bedömas i första instans. Enligt 1997 års medborgarskapskommitté finns det anledning att anta att den skisserade situationen blir än mer ovanlig i medborgarskapsärenden. Om den skulle inträffa bör emellertid Invandrarverket även i dessa fall begära återförvisning av ärendet till verket för det fall inte domstolen på eget initiativ beslutat om återförvisning.

Förhållandet kan i något fall tänkas bli det motsatta, dvs. att ett ärende hos Invandrarverket har bedömts vara ett säkerhetsärende medan regeringen vid sin handläggning gör den bedömningen att det inte föreligger några egentliga säkerhetsaspekter. En sådan situation får enligt kommitténs uppfattning naturligtast sin lösning genom att regeringen överlämnar ärendet till Invandrarverket för ny behandling, en möjlighet som får anses följa av de allmänna grundprinciperna för förhållandet mellan regeringen och förvaltningsmyndigheterna.

Som framgått av den tidigare redovisningen föreslår NIPU att det skall vara obligatoriskt för regeringen att inhämta yttrande från Högsta domstolen innan regeringen beslutar om avvisning eller utvisning. Enligt förslaget bör yttrandet särskilt avse om det finns hinder mot verkställighet enligt UtIL. Sådant hinder föreligger t.ex. enligt 8 kap. 1 § UtIL undantagslöst om det finns skälig anledning att tro att utlänningsen vid utvisning till ett visst land där skulle vara i fara att straffas med döden eller att utsättas för kroppsstraff, tortyr eller annan omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning eller inte vara skyddad mot att sändas vidare till ett land där han eller hon skulle vara i sådan fara.

Frågor om verkställighetshinder enligt UtIL aktualiseras över huvud taget inte i medborgarskapsärenden. Vidare har Sverige på medborgarskapsrättens område inte ingått någon internationell förpliktelse vars uppfyllande kräver att regeringen före avgörandet av ett medborgarskapsärende inhämtar yttrande från någon annan myndighet. Det sagda leder enligt kommitténs uppfattning till att det i fråga om säkerhetsärenden enligt MedbL saknas skäl att föreskriva att regeringen före sitt beslut skall inhämta yttrande från Högsta domstolen.

Övriga ärenden enligt 9 a § MedbL

De hittills gjorda övervägandena har rört säkerhetsärenden. Enligt 9 a § 1 MedbL får emellertid ett ärende överlämnas till regeringen även om det bedöms ha betydelse för rikets förhållande till främmande makt eller mellanfolklig organisation. Enligt punkten 2 i samma lagrum gäller vidare att överlämnande får ske om det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av MedbL att ärendet prövas av regeringen. Slutligen gäller enligt punkten 3 att ett ärende får överlämnas om synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning. Synnerliga skäl kan t.ex. vara att ärendet är av mycket speciellt slag och kan förväntas leda till stor internationell uppmärksamhet trots att det inte berör Sveriges förhållande till annan stat eller till någon mellanfolklig organisation.

Punkten 2 har tillkommit för att regeringen skall få tillfälle att utöva en viss styrning av praxis. Som en konsekvens av att NIPU föreslagit att Invandrarverkets beslut i medborgarskapsärenden fortsättningsvis skall överklagas till en utlänningsdomstol har NIPU även föreslagit att regeringen inte längre skall få behålla sin praxisbildande funktion enligt punkten 2.

Kvar i den nuvarande överlämnandeparagrafen finns därmed den del av punkten 1 som inte rör säkerhetsärenden samt punkten 3. Frågan är om dessa ärendegrupper är tillräckliga för att motivera bibehållandet av överlämnandemöjligheten till regeringen.

Inledningsvis skall framhållas att ärenden tillhöriga de nämnda kategorierna är extremt sällsynta, något som i sig talar för att det inte är motiverat att behålla överlämnandemöjligheten. Därtill kommer föreskriften i 10 kap. 8 § regeringsformen som innebär att utrikesministern skall hållas underrättad när en fråga som är av betydelse för förhållandet till främmande stat eller till mellanfolklig organisation uppkommer hos annan statlig myndighet. Underrättelse skall således ske när frågan "uppkommer" vilket innebär att det inte är tillräckligt att myndigheterna underrättar utrikesministern om sitt beslut utan underrättelsen skall ske redan under handläggningen av ärendet. Därmed är regeringen tillförsäkrad insyn i ärenden av nu diskuterad art även om avgörandet av dem anförtros åt Invandrarverket.

Med hänvisning till det sagda föreslår kommittén att möjligheten att överlämna ärenden enligt MedbL till regeringen helt tas bort. De sist diskuterade ärendena – dvs. ärenden hänförliga till den del av punkten som inte rör säkerhetsärenden samt ärenden enligt punkten 3 – bör prövas av Invandrarverket i första instans och kunna överklagas till utlänningsdomstol. Det bör även noteras att vad som således föreslås motsvarar vad NIPU föreslagit beträffande utlänningsärenden.

17 Åtgärder för att stärka medborgarskapets status

17.1 Inledning

Kommittén skall enligt direktiven utreda och överväga behovet av åtgärder som kan vidtas för att stärka medborgarskapets status som ett led i integrationsprocessen. I direktiven anges särskilt att ömsesidigheten i integrationsprocessen skall beaktas i sammanhanget.

Som bakgrund till direktiven anförde regeringen att det finns skäl att överväga åtgärder som kan stärka medborgarskapets status, både bland nuvarande svenska medborgare och blivande svenska medborgare. Regeringen tillade att 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. Särskilda ceremonier vid erhållandet av medborgarskap är enligt regeringen ett sätt att visa att medborgarskapet innebär en rätt att på ett fullvärdigt sätt delta i samhällets intressegemenskap.

I direktiven anges vidare att kommittén i samband med utredningen i fråga om olika åtgärder som kan stärka medborgarskapets status även skall överväga om krav på kunskaper i det svenska språket eller om det svenska samhället bör ställas upp för beviljande av medborgarskap.

Inledningsvis konstaterar kommittén att begreppet "medborgarskapets status" kan definieras på olika sätt. Mot bakgrund av vad som anges i direktiven finner kommittén att begreppet i detta sammanhang närmast är synonymt med "medborgarskapets betydelse". I vart fall får det anses vara medborgarskapets betydelse som ger dess status. Av särskilt intresse är medborgarskapets betydelse för integrationsprocessen. En allmän utgångspunkt är att medborgarskapet utgör ett viktigt led i denna process. Genom att stärka medborgarskapets status (betydelse) främjas integrationsprocessen.

Medborgarskapets betydelse i olika avseenden har behandlats i avsnitt tre. Framställningen utgör en utgångspunkt för kommitténs förslag till åtgärder för att stärka medborgarskapets status, vilka redovisas i det följande. Som bakgrund till kommitténs förslag belyses dock först regeringens integrationspolitik och integrationsprocessen.

17.2 Medborgarskapet och integrationsprocessen

Invandrapolitiken

I anledning av regeringens proposition med riktlinjer för utlänningspolitiken (prop. 1968:142) lade riksdagen, i samband med att invandringen för första gången reglerades i Sverige, år 1968 fast ett övergripande jämlikhetsmål för utlänningspolitiken. Detta mål innebar en strävan mot att lika rättigheter och skyldigheter skulle gälla för utlänningar och för svenska medborgare. Invandrare skulle ha möjlighet att leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen. Målet om jämlikhet skulle i huvudsak förverkligas genom en generell välfärdspolitik.

År 1975 antog riksdagen riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken (prop. 1975:26, InU1975:6, rskr. 1975:160). Till grund för regeringens proposition låg bl.a. Invandrarutredningens slutbetänkande *Invandrarna och minoriteterna* (SOU 1974:69). Utredningen formulerade de övergripande målen för en framtida invandrar- och minoritetspolitik med utgångspunkt i begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan. Föredragande statsrådet konstaterade att det återstod få skillnader mellan utländska och svenska medborgares rättsliga ställning och uttalade att strävan också i fortsättningen borde vara att avlägsna återstående skillnader i lagstiftningen. Riksdagens beslut innebar ett klart avståndstagande från en assimilationspolitik. Invandrades kulturella och språkliga bakgrund skulle inte bara erkännas, den skulle också främjas.

Från år 1972 har den utomnordiska arbetskraftinvandringen praktiskt taget upphört, samtidigt som flyktinginvandringen och anhörhetsinvandringen har ökat. Antalet utrikes födda var den 1 januari 1997 ca 944 000 vilket är 11 procent av befolkningen. Av utrikes födda är ca 511 000 eller 54 procent svenska medborgare.

Arbetslösheten har blivit ett allt svårare hinder för människor att skaffa sig jämbördiga levnadsvillkor. Den krympande arbetsmarknaden inom den offentliga sektorn och traditionellt kvinnliga arbeten har drabbat invandrade kvinnor särskilt hårt. Bland dem som har invandrat det senaste decenniet finns många som aldrig har kommit in på arbetsmarknaden. Detta gäller i synnerhet dem som flyttade till Sverige när de var äldre och som har kort skolgång från hemlandet. Under tidigare perioder med god sysselsättning fick många arbete trots bristande kunskaper i svenska språket, men strukturomvandlingar och rationaliseringar har slagit ut stora grupper från arbetsmarknaden. För

dem som är uppväxta i invandratäta och utsatta bostadsområden kan det vara svårt att tillägna sig ett fullgott svenskt språk.

Genom att invandrapolitiken i så stor utsträckning kom att rikta sig till invandrare som grupp och därmed ställde invandrarskapet och den invandrades kulturella och etniska bakgrund i centrum, bidrog den till att invandrarskap förknippats med "annorlundaskap". Invandrapolitiken, tillsammans med den särskilda administration som byggts upp för att genomföra den, kom på ett olyckligt sätt förstärka en uppdelning av befolkningen i ett "vi" och ett "dom" och medverkade därigenom till uppkomsten av det utanförskap som många invandrare och deras barn upplever i det svenska samhället.

Integrationspolitiken

I december 1997 beslutade riksdagen, i anledning av regeringens proposition Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16, bet. SfU1997/98:Sf06, rskr. 1997/98:68) mål och inriktningar för en framtida integrationspolitik.

Regeringen konstaterade i propositionen att *integration* är ett begrepp som getts ett antal olika innebörder. När begreppet används i sammanhang som rör samhällets etniska och kulturella mångfald bör det enligt regeringen i första hand avse processer på individuell och samhällelig nivå. Regeringen tillade följande.

"Som process handlar integration om hur skilda delar kan förenas i en större helhet. Den som lämnar sitt hemland måste alltid skaffa sig ett förhållningssätt till det nya landet och dess innevånare, men strategierna kan skifta. För den som är i minoritet kan strategin lätt bli att skydda den egna kulturen eller livsstilen mot majoriteten. Integration måste därför handla om möjligheterna att ingå i en större helhet utan att behöva göra våld på sin kulturella och etniska identitet. En anpassning måste emellertid alltid ske i mötet mellan människor.

Integrationsprocesserna är ömsesidiga i den bemärkelsen att alla är delaktiga och medansvariga i dem och alla måste bidra. Integration är inte endast en fråga om och för invandrare. I ett samhälle med etnisk och kulturell mångfald bör människorna komplettera varandra och ömsesidigt bidra med sin kompetens och livserfarenhet för att den potential som finns i mångfalden skall frigöras och komma till användning. Segregation, självvald eller påtvingad, är därför lika lite önskvärd som påtvingad assimilation."

Av propositionen framgår att samhällets etniska och kulturella mångfald, vari även innefattas språklig och religiös mångfald, bör tas

som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsnivåer. Politik som riktar sig specifikt till invandrare som grupp bör begränsas till insatser och åtgärder som kan behövas under den första tiden i Sverige. Regeringen anförde bl.a. följande.

"Att begränsa säråtgärder som riktar sig till invandrare som grupp till den första tiden i Sverige och verka för att den generella politiken utvecklas så att den i större utsträckning tar sin utgångspunkt i mångfalden, bidrar till att bryta upp gränsen mellan svenskar och invandrare. Det ger också människor möjlighet att själva välja identitet och framträda som självständiga individer, med egna resurser och med förmåga att ta ansvar för sitt eget liv."

Målet med integrationspolitiken skall vara lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för. Med lika rättigheter och möjligheter följer också lika skyldigheter. Det integrationspolitiska arbetet skall särskilt inriktas på att ge stöd till individers egen försörjning och delaktighet i samhället, värna grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter att förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Regeringen anförde i detta sammanhang att det *svenska språket* är av stor betydelse som kommunikationsmedel och förbindelselänk mellan människor. För att kunna tillgodogöra sig sina rättigheter, fullgöra sina skyldigheter och vara likvärdig och medansvarig i samhället behöver alla kunskaper i svenska språket. Med kunskaper i svenska ökar bl.a. förutsättningarna för arbete och deltagande i samhällslivet. Enligt regeringens bedömning är kunskaper i svenska språket av stor betydelse för hur integrationen utvecklar sig både för den enskilda individen och samhället i stort. Därför är det önskvärt att alla som är permanent bosatta i Sverige i någon utsträckning kan förstå och tala svenska. Att betona det svenska språkets betydelse står enligt regeringen inte i konflikt med respekten för dem som har ett annat modersmål än svenska.

För att den generella politiken skall präglas av den mångfald som finns i samhället, bör enligt propositionen alla vara med och utforma den och ta ansvar för den. Detta kan ske först om mångfalden återspeglas i samhällets institutioner och de demokratiska besluts-

processerna. Regeringen konstaterade att särskilda insatser bör vidtas för att stimulera invandrades delaktighet i samhällsutvecklingen.

Såsom redan framgått har det varit en strävan i svensk politik att den som fått permanent uppehållstillstånd och är folkbokförd i landet i princip skall ha samma rättigheter och skyldigheter som svenska medborgare. Genom att sociala och andra rättigheter utvidgats till utländska medborgare, har medborgarskapet minskat i betydelse. Skillnaderna i formella rättigheter mellan svenska och utländska medborgare är få. Det finns dock fortfarande avgörande skillnader. Dessa hänför sig huvudsakligen till den politiska delaktigheten, skyddet mot landsförvisning samt möjligheten att inneha offentliga uppdrag och tjänster (se avsnitt 3.2).

17.3 Krav på kunskaper i svenska språket och i samhällskunskap

17.3.1 Frågans tidigare behandling

Krav på kunskaper i svenska språket återfinns varken i den nuvarande eller i tidigare medborgarskapslagar. I propositionen som föregick 1924 års lag -1924:137 s. 57 – uttalades dock att man ansåg sig kunna utgå från att sökandens kunskaper i svenska språket beaktades utan särskild reglering. I förarbetena till 1950 års lag, prop. 1950:217 s. 43, uttalades vidare att sökandens kunskaper i svenska språket borde tillmätas stor betydelse vid naturalisationsprövningen.

Enligt kungörelsen (1950:217) med vissa bestämmelser rörande tillämpningen av medborgarskapslagen – vilken trädde i kraft samtidigt som 1950 års lag – skulle en ansökan om naturalisation innehålla uppgifter i de hänseenden som angavs i ett vid kungörelsen fogat ansökningsformulär. I detta föreskrevs bl.a. att sökanden skulle styrka sina kunskaper i svenska språket och att detta skulle ske genom ett intyg vilket – som det uttrycktes i formuläret – borde vara utfärdat av lärare, präst eller annan kompetent person. Av intyget skulle framgå att sökanden kunde tala, läsa och skriva svenska, några närmare föreskrifter om på vilken nivå kunskaperna skulle ligga fanns dock inte. Undantagna från kravet var förutvarande svenska medborgare samt danska och norska medborgare. Inte heller behövdes något språkintyg för en kvinna som var gift med en svensk medborgare.

I prop. 1968:158 uttalades att det vid prövningen av en naturalisationsansökan även fortsättningsvis skulle beaktas om sökanden

behärskade svenska språket. Propositionen innehöll dessutom en redogörelse för den vid tidpunkten rådande praxisen på området (s. 85):

"Ofta bortses från bristande kunskaper i detta hänseende. Så brukar t.ex. vara fallet med en utlänning som flyttar in i landet vid mogen ålder, om han har anknytningar till yngre släktingar här och hans arbete är beroende av kunskaper i svenska språket. Inte heller brukar det krävas någon större kunskap i svenska språket av utländsk familj med goda vitsord, när i familjen ingår barn i eller strax under skolåldern. En sådan familj torde nämligen förhållandevis snart lära sig det svenska språket."

I praxis fortsatte emellertid uppluckringen av språkravet och det obligatoriska språkkintyget avskaffades i början av 1980-talet. Därefter har sökandens språkkunskaper i praktiken kommit att helt sakna betydelse.

Att språkkunskaper numera saknar betydelse vid prövning av ansökningar om medborgarskap betyder dock inte att frågan avförts från den politiska dagordningen. Tvärtom har motioner avseende krav på kunskaper i svenska språket under senare år med regelbundenhet varit föremål för riksdagens bedömning.

I motion 1989/90:Sf622 begärde Göthe Knutson (m) ett tillkännagivande om att det som huvudregel borde kunna ställas krav på att svenska medborgare skall kunna hjälpligt förstå och kunna göra sig förstådda på svenska språket. Om särskilda skäl föreligger, t.ex. avseende äldre invandrare som har tagits hit av sina barn eller barnbarn, borde dispens kunna meddelas.

Socialförsäkringsutskottet behandlade motionen i betänkandet Svenskt medborgarskap (1990/91:SfU3). Utskottet avstyrkte bifall till motionen med följande motivering (s. 3 f.):

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

Det nu återgivna uttalandet kan sägas ge uttryck för Socialförsäkringsutskottets grunduppfattning i frågan. Utskottet har

nämligen även i flera senare betänkanden under 1990-talet hållit fast vid denna argumentering.

17.3.2 Krav på språkkunskaper m.m. i utländsk rätt

Krav på kunskaper i det inhemska språket (eller i ett av flera officiella språk) uppställs som villkor för naturalisation i ett antal länder. I vissa länder krävs dessutom kunskaper som anknyter till samhällsförhållandena i landet. Kommittén har undersökt i vad mån 25 länder uppställer ifrågavarande krav för naturalisation. I det följande redovisas vilka krav som uppställs i respektive land.

Norden

Danmark

Sökanden skall utan bruk av varken omskrivningar eller annat språk – och med accent som är naturlig – obesvärat kunna delta i ett allmänt samtal på danska. Värderingen av sökandens språkkunskaper görs av den polis som tillsammans med sökanden går igenom de upplysningar som sökanden lämnat i sin ansökan om naturalisation.

Finland

Sökanden skall ha sådana kunskaper i finska eller svenska att han eller hon klarar sig i olika situationer i vardagslivet. I praktiken styrks kunskaperna med intyg som utfärdats av en språklärare. De beslutande myndigheterna får medge undantag från kravet på språkkunskaper när det gäller äldre personer. Likaså kan undantag medges om sökanden t.ex. med ett läkarintyg styrker att han eller hon inte kan lära sig finska eller svenska. Det har hittills aldrig förekommit att någon fått avslag på ansökan om finskt medborgarskap på grund av bristande språkkunskaper.

Island och Norge

Det uppställs inte några krav på språkkunskaper eller på kunskaper som rör samhällsförhållandena i landet.

Övriga Europa

Bosnien-Hercegovina

Sökanden skall ha kunskaper i något av de språk som talas i landet.

Estland

Sökanden skall ha kunskaper i det estniska språket och kunskaper om den estniska konstitutionen. Kunskaperna mäts vid en särskild test.

Frankrike

Sökanden skall ha tillräckliga kunskaper i det franska språket för att klara sig i det vardagliga livet. Kunskapsnivån ställs i relation till sökandens sociala situation. Språkkunskaperna fastställs vid ett enkelt samtal. Det finns möjlighet till dispens för f.d. soldater från länder eller territorier som stått under fransk överhöghet.

Kroatien

Sökanden skall kunna tala och skriva kroatiska.

Nederländerna

Sökanden skall ha tillräckliga kunskaper i det inhemska språket. Det finns möjlighet till dispens i särskilda fall.

Schweiz

Sökanden måste förstå språket på hemorten och även kunna göra sig förstådd i den utsträckning som behövs i det vardagliga livet. Härvid beaktas personens utbildningsnivå och ålder. Språkkunskaperna bedöms i ett samtal som sökanden får föra med ledamöterna i en lokal nämnd.

Det uppställs inte några krav på språkkunskaper på sökande som är äldre än 60 år. Kravet kan vidare sättas lägre när en hel familj ansöker om naturalisation och det förhåller sig så att någon av familjemedlemmarna – i praktiken som regel en hemarbetande mor – inte kan kommunicera på det lokala språket.

Spanien

Som villkor för naturalisation krävs bl.a. att "den berörde måste i sin ansökan kunna ge belägg för gott uppförande och tillräcklig integrering i det spanska samhället". Det sagda innefattar bl.a. elementära kunskaper i det spanska språket.

Storbritannien

Sökanden skall ha tillräckliga kunskaper i det engelska språket (alternativt walesiska eller skotska/gaelic). Undantag kan medges då det på grund av sökandens ålder eller psykiska tillstånd framstår som oskäligt att begära att han eller hon skall uppfylla kravet.

Tjeckiska Republiken

Sökanden skall ha kunskaper i det tjeckiska språket. Inrikesministeriet har dock möjlighet att under vissa förutsättningar bevilja dispens från kravet på språkkunskaper.

Turkiet

Sökanden skall kunna tala turkiska på en acceptabel nivå.

Tyskland

Sökanden skall behärska det tyska språket muntligt och skriftligt i den utsträckning som kan krävas mot bakgrund av den sociala situation som han eller hon lever i. Vidare skall sökanden ha grundläggande kunskaper om det tyska samhället. Även detta krav ställs i relation till sökandens sociala situation.

Äldre personer kan beviljas dispens från nämnda kunskapskrav. Likaså kan dispens aktualiseras när en familj står i begrepp att ansöka om naturalisation och någon av familjemedlemmarna inte uppfyller de krav som normalt gäller.

Ungern

Den som ansöker om medborgarskap skall ha kunskaper i det ungerska språket. Sökanden skall avlägga ett prov för att styrka sina kunskaper i

landets historia, statsskick och samhällskunskap. Provet, som genomförs på ungerska, har en svårighetsgrad som motsvarar sista året i grundskolan.

Ukraina

Sökanden skall ha tillfredsställande kunskaper i ukrainska språket. Vidare krävs att sökanden har kunskap om Ukrainas konstitution och andra lagar. Ukrainas president har möjlighet att medge undantag från villkoren för personer som anses ha gjort den ukrainska staten stora förtjänster.

Chile och Iran

Det uppställs inte några krav på språkkunskaper eller på kunskaper som rör samhällsförhållandena i landet.

Belgien, Förbundsrepubliken Jugoslavien, Italien och Polen

Det uppställs inte några krav på språkkunskaper eller på kunskaper som rör samhällsförhållandena i respektive land. I Belgien kan parlamentet dock beakta språkkunskaper som ett tecken på fullständig integration.

Övriga världen

Australien

Sökanden skall ha kunskaper i engelska och förstå vilka rättigheter och skyldigheter som ett australiskt medborgarskap medför.

Kanada

Sökanden skall ha tillräckliga kunskaper i något av Kanadas två officiella språk. Vidare skall sökanden ha adekvata kunskaper om Kanada och om de skyldigheter och rättigheter som ett kanadensiskt medborgarskap medför.

Sammanfattning

Sjutton av de tjugofem redovisade länderna uppställer krav på språkkunskaper: Danmark, Finland, Bosnien-Hercegovina, Estland, Frankrike, Kroatien, Nederländerna, Schweiz, Spanien, Storbritannien, Tjeckiska Republiken, Turkiet, Tyskland, Ukraina, Ungern, Australien och Kanada.

Följande sex länder uppställer dessutom krav på att sökanden skall ha kunskaper som på något sätt knyter an till samhällsförhållandena i landet: Estland, Tyskland, Ukraina, Ungern, Australien och Kanada.

17.3.3 Kommitténs förslag

Kunskaper i svenska språket är av största vikt för alla som är permanent bosatta i landet. Det är också en av grundförutsättningarna för en fungerande integrationsprocess. Förutsättningarna för utlänningar att lära sig svenska varierar emellertid i hög utsträckning och detta ofta av skäl som den enskilde inte råder över.

Kommittén anser, främst på grund av rättviseskäl, att krav på språkkunskaper och kunskaper om det svenska samhället inte bör knytas till medborgarskapet. Frågor som berör sådana kunskaper och undervisning är en uppgift för utbildningsväsendet och erforderliga åtgärder bör vidtas långt tidigare än då frågan om naturalisation aktualiseras.

Kommittén vill inledningsvis framhålla den utomordentligt stora betydelse som kunskaper i svenska språket har för alla som är permanent bosatta i Sverige. Att kunna tala och förstå svenska underlättar på ett avgörande sätt den enskildes möjligheter att integreras i det svenska samhället. Förmågan att kommunicera banar väg för respekt och förståelse individer emellan samt begränsar risken för missförstånd. Det är också ett oemotsägligt faktum att kunskaper i svenska språket är mycket viktiga för att den enskilde skall kunna känna till och förstå sina rättigheter respektive skyldigheter i det svenska samhället. Språket skapar vidare förutsättningar för att inhämta kunskaper och information om det svenska samhället, något som ytterligare ökar möjligheterna till deltagande och inflytande i samhällslivet. Utvecklingen på arbetsmarknaden, bl.a. övergången från varu- till tjänsteproduktion, har medfört skärpta krav på en väl fungerande kommunikation. Med kunskaper i svenska ökar förutsättningarna för att erhålla arbete avsevärt. Det finns en uppenbar

risk att det motsatta förhållandet, dvs. dåliga kunskaper i svenska, kan leda till utanförskap och isolering, känslor av underlägsenhet och i värsta fall social, ekonomisk och emotionell utslagning.

Det svenska språket är oundgängligt för barn och ungdomar som är bosatta i Sverige. Utan språkkunskaper är deras möjligheter att hävda sig i skolan och i det svenska samhället små. För föräldrarna är det i sin tur viktigt att kunna ta del i barnens skolgång och förstå och ha insyn i den värld utanför hemmet som barnen växer upp i. Utan kunskaper i svenska kan det emellertid vara svårt för dem att axla sin roll som uppfostrare.

Kunskaper i svenska språket är enligt kommitténs uppfattning en av grundförutsättningarna för en fungerande integrationsprocess. Ett harmoniskt och välorganiserat mångkulturellt samhälle kan inte bli verklighet utan språket som kommunikationsmedel. Med hänsyn till språkets centrala betydelse finns det starka skäl att på olika sätt motivera och underlätta för invandrare att förbättra sina kunskaper i svenska.

Frågan är då om det finns skäl för att som villkor för förvärv av medborgarskap genom naturalisation uppställa krav på kunskaper i svenska språket. En sådan ordning skulle rimligen närmast motiveras av att kunskaper i svenska språket är så viktiga för integrationen - sett ur såväl den enskildes som samhällets synpunkt - att det är skäligt att kräva att var och en som vill bli svensk medborgare också ser till att inhämta vissa kunskaper i det svenska språket.

Socialförsäkringsutskottet har under 1990-talet vid sin behandling av riksdagsmotioner i ämnet anfört att förutsättningarna för att lära sig svenska varierar i stor utsträckning och att man därför inte bör uppställa något sådant krav. Barn som invandrar hit lär sig ofta snabbt svenska medan föräldrarna, framför allt de hemarbetande kvinnorna, kanske aldrig gör det. Utskottet har vidare pekat på att personer som invandrar vid hög ålder ibland kan ha stor svårighet att lära sig svenska.

Vad Socialförsäkringsutskottet således gett uttryck för vid ett flertal tillfällen får närmast betraktas som en rättvisaspekt, nämligen att kravet skulle kunna slå orättvist i så måtto att vissa grupper generellt har svårare att uppfylla det än andra. Således skulle t.ex. kvinnor som valt att arbeta i hemmet, och därigenom i många fall kanske inte haft särskilt mycket kontakt med svenskar och det svenska språket, som en följd av sitt hemarbete ha svårare att erhålla svenskt medborgarskap än sina respektive män trots att de kommit till Sverige vid samma tidpunkt. Det finns alltså beträffande sådana familjer en risk för att ett krav på svenskkunskaper i vissa fall skulle medföra att mannen beviljades svenskt medborgarskap men inte kvinnan, en konsekvens

som enligt kommitténs uppfattning vore såväl besynnerlig som olycklig.

Det är vid resonemang kring människors olika förutsättningar att lära sig svenska också viktigt att komma i håg att invandringen sedan tidpunkten för MedbL:s tillkomst genomgått kraftiga förändringar i flera viktiga avseenden. För det första kan konstateras att vid den tidpunkten fick de flesta utlänningar som kom till Sverige arbete om de så önskade, något som ofta även innebar att de i umgänget på arbetsplatsen fick möjlighet att på ett naturligt sätt lära sig svenska. I dag ser bilden helt annorlunda ut eftersom läget på arbetsmarknaden är mindre gynnsamt.

Låg utbildningsnivå eller ingen utbildning alls samt avsaknad av kunskaper i svenska språket utgör av förklarliga skäl en ytterst bräcklig grund att stå på när det gäller att söka och få arbete på en svår arbetsmarknad. Invandrare med kort skolgång och bristfälliga kunskaper i svenska har följaktligen mycket svårt att få ett stadigvarande arbete. Därmed förloras möjligheten till naturligt umgänge med svenskar på arbetsplatsen och således även en möjlighet till värdefull träning i svenska språket. Bor man dessutom i ett invandrantätt bostadsområde, kan det i praktiken vara så att umgängeskretsen i huvudsak består av egna landsmän och att kontakterna med svenskar och det svenska språket är marginella. Att en invandrare som lever under de nu angivna omständigheterna har sämre förutsättningar att lära sig svenska än den invandrare som erhållit arbete och dessutom bor i ett område med många svenskar, kan var och en förstå.

Låg utbildningsnivå och därmed sammanhängande ringa eller obefintlig studievana försvårar människors möjligheter att tillgodogöra sig utbildning. Invandrare med kort utbildning eller ingen utbildning alls skulle därför ha svårare än andra att uppfylla ett eventuellt krav på svensk kunskaper, något som ytterligare skulle försvåra möjligheterna till integration för dessa redan utsatta människor. Andra skäl till problem med att tillgodogöra sig svenskundervisningen kan vara att man kommit hit som flykting och inom sig bär på upplevelser av sådant slag att det är svårt att uppbringa den koncentration som undervisningen kräver.

Om krav på språkkunskaper uppställs finns det visserligen möjlighet att, i likhet med flera andra länder, även införa regler om dispens. T.ex. är det självklart att kravet inte skall upprätthållas för människor som på grund av handikapp saknar möjlighet att tillgodogöra sig kunskaper om det svenska språket. Mycket talar också för att man bör undanta personer som i hög ålder invandrar till Sverige. Det finns emellertid en rad oftast samverkande faktorer som hänför sig till den enskilde

individen, vilka kan vara svåra att beakta inom ramen för ett dispensförfarande. Det föreligger därmed en uppenbar risk för att ett språkrav slår orättvist mot dem som har sämst förutsättningar att uppfylla kravet.

Frågeställningar som uppkommer om språkrav införs är vidare vilken kunskapsnivå som skall gälla och hur denna skall dokumenteras. Den tidigare ordningen – bestående i intyg från pastor, lärare eller annan kompetent person om att sökanden kunde tala, läsa och skriva svenska – uppfyller knappast de rättvise- och rättssäkerhetskrav man i dag måste ställa på hanteringen av medborgarskapsärenden. Bland de alternativa förslag på kunskapsnivå som förekommer i debatten märks kunskaper motsvarande godkänd sfi-nivå samt kunskaper motsvarande godkänd grundskolenivå. Ytterligare ett alternativ vore att låta sökanden genomgå ett skriftligt prov. Det är emellertid förenat med betydande svårigheter att skapa en rättvis och praktiskt genomförbar ordning för dokumentation av den enskildes kunskaper i svenska språket.

Kommittén har vid sina sammanträffanden med ett 20-tal invandrar- och frivilligorganisationer ingående diskuterat frågan om krav på språkkunskaper som villkor för naturalisation. Det kan utifrån dessa diskussioner konstateras att organisationerna är helt eniga om språkets stora betydelse för integrationen. Samtidigt finns det en överväldigande majoritet mot att språkkunskaperna skall ha någon som helst betydelse vid prövningen av en ansökan om medborgarskap. Den allmänna uppfattningen kan sägas vara att frågor som rör kunskaper och undervisning i svenska språket skall vara en sak för utbildningsväsendet och att det därför saknas skäl till reglering därom i medborgarskapslagstiftningen. Organisationerna framhåller även generellt att det är ytterst sällan som någon inte vill lära sig svenska utan att bristande svenskkunskaper i förekommande fall som regel i stället beror på de sociala förhållanden under vilka man lever, t.ex. i ett invandrartätt bostadsområde utan naturliga kontakter med svenskar. Några har uttryckt en oro för att krav på språkkunskaper av vissa skulle uppfattas som en elitisering av medborgarskapet. Slutligen har någon gett uttryck för att blotta förekomsten av ett sådant krav skulle kunna utgöra grund för misstanke om att det tillskapats som hinder för att bli svensk medborgare. Man har därvid gjort jämförelsen med ibland förekommande misstankar om att det inträffar att arbetsgivare av främlingsfientliga skäl uppställer obefogade krav på kunskaper i svenska språket för en anställning.

Som framgått av det sagda kan förutsättningarna för att lära sig svenska i hög utsträckning variera från invandrare till invandrare och detta av skäl som den enskilde invandraren inte råder över. Detta leder

enligt kommitténs uppfattning till att det av rättviseskäl inte är rimligt att uppställa krav på att den som önskar bli svensk medborgare skall ha en viss grad av svenskkunskaper. Samhällets utgångspunkt bör i stället vara att alla invandrare av egen fri vilja gör det bästa utifrån sina respektive förutsättningar för att förvärva kunskaper i svenska språket. Det bör härvid särskilt betonas att varje invandrare har ett eget ansvar för att han eller hon inhämtar kunskaper i det svenska språket. Statens ansvar i detta sammanhang är främst att erbjuda fullgod undervisning. Det viktigaste måste därför vara att inom ramen för sfi-undervisningen uppmuntra och skapa förutsättningar för folk att lära sig svenska.

Kommittén konstaterar också att kursplanen för sfi är föremål för översyn. I propositionen Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik (1997/98:16) anförde regeringen att introduktionen för invandrare – med hänsyn till skillnaderna mellan olika individer vad gäller t.ex. ålder, kön och utbildningsbakgrund – borde läggas upp så att olika individers behov kan tillgodoses. Det föreslogs att Skolverket borde få i uppdrag att överväga behovet av en översyn av kursplanen för svenskundervisning för invandrare.

Regeringen uppdrog därefter i regleringsbrev för budgetåret 1998 avseende anslag till barnomsorg, skola och vuxenutbildning åt Skolverket att redovisa behovet av förändringar i kursplanen med utgångspunkt från behovet av en individualisering av sfi-undervisningen så att den i högre grad anpassas till varje individs förutsättningar och behov.

Skolverket redovisade uppdraget i en promemoria av den 8 juni 1998 (Dnr 98:1426) och anförde bl.a.:

” Skolverket menar att kursplanen för svenska för invandrare som den ser ut i dag möjliggör individualisering av undervisningen. Dock föranleder det förslag om en uppdelning av kursen i två delar, som Skolverket lägger fram, behov av mindre förändringar i kursplanen och betygskriterierna.

Skolverket menar att alla kursplaner som rör svenska som andra språk bör föras samman till en helhet, som tydligt visar stegen i utbildningen i svenska som andra språk i form av en baskurs och fem följande kurser. Baskursen är en inledande kurs i svenska som andra språk för invandrarelever som saknar kunskaper i att läsa och skriva. Betyg skall ges efter varje kurs utom baskursen. Om inte eleven når målen för kursen kan eleven få ett intyg på vilka mål som har uppnåtts.”

Enligt förslaget skall den nuvarande sfi-utbildningen delas i två kurser med betygssättning av båda. Kurserna skall komma efter baskursen. Frågan om förändringar i kursplanen för sfi bereds för närvarande inom regleringskansliet.

En individualisering av sfi-undervisningen, oavsett om det kan ske inom ramen för gällande kursplan, bör enligt kommitténs uppfattning ytterligare öka förutsättningarna för att det svenska språket av människor som invandrar hit upplevs som en möjlighet och inte – vilket kunde blivit fallet om språkkunskaper gjordes till ett naturalisationsvillkor – som ett hinder.

Kommittén har även prövat frågan om det för naturalisation bör krävas att sökanden bifogar ett intyg på genomgången sfi-utbildning. Kommittén har funnit flera hinder mot en sådan ordning. Alla medborgarskapssökande har t.ex. inte rätt till sfi-utbildning. Det finns inte heller någon garanti för att den formella rätten till undervisning i svenska också kan utnyttjas i praktiken.

Vad som sålunda anförts utgör enligt kommitténs uppfattning tillräckliga skäl för att krav på svenskkunskaper inte bör införas i den nya medborgarskapslagen. Därutöver kan det ifrågasättas om införandet av språkrav vid naturalisation skulle bidra till att höja medborgarskapets status. Sådana krav skulle kunna leda till att det tar längre tid för en del att kvalificera sig för att bli svensk medborgare. Som framförts ovan skulle det även kunna utesluta vissa från att någonsin bli svenska medborgare. Kommittén ser medborgarskapet som en väg till samhörighet och ett led i integrationsprocessen. Ökade kvalifikationskrav skulle snarast få motsatt effekt, nämligen att samhörigheten totalt sett minskade i landet. Slutligen bör framhållas att behovet av att kunna kommunicera på svenska är så viktigt för alla som är permanent bosatta i Sverige att det kan ifrågasättas om distinktionen bör gå mellan att vara svensk respektive utländsk medborgare. Kommitténs ställningstagande i fråga om språkkunskaper leder av förklarliga skäl till att kommittén inte heller anser att krav på kunskaper om det svenska samhället bör uppställas som villkor för naturalisation. Kommittén vill dock i sammanhanget framhålla att information om det svenska samhället samt om lag och rätt är en viktig del i gällande kursplan för samhällskunskapen inom sfi.

17.4 Information om svenskt medborgarskap

17.4.1 Informationen i dag

Regeringens förslag till integrationspolitiska mål grundar sig på att var och en på sitt område tar ansvar för att politik och åtgärder omfattar hela befolkningen (prop. 1997/98:16 s. 33). Det innebär att de som har invandrat och andra med utländsk bakgrund bör nås av samma

information som alla andra. För att samhällsinformationen skall nå alla i befolkningen oavsett härkomst och etnisk bakgrund bör den enligt regeringen ta sin utgångspunkt i samhällets mångfald och utformas efter mottagarnas skilda förutsättningar och behov. Regeringen framhöll att statliga och kommunala myndigheter har ett stort ansvar för detta och att de inom ramen för sina ordinarie uppgifter bör sträva efter att nå alla samhällsmedborgare med relevant information. Regeringen tillade att det utöver den generella samhällsinformationen behövs särskilda informationsinsatser för att tillgodose nyanlända invandrares behov av samhällsinformation.

I juli 1994 inleddes en femårig försöksverksamhet med medborgarkontor (prop. 1993/94:187, bet.1993/94:KU39, rskr. 1993/94:392). Sveriges kommuner har inom ramen för försöksverksamheten befogenhet att sluta samverkansavtal med statliga myndigheter m.fl. om att utföra vissa förvaltningsuppgifter åt myndigheterna. Medborgarkontoren bör enligt regeringen kunna spela en viktig roll för att nå ut med samhällsinformation till olika grupper och öka delaktigheten i samhället. De kan också bli en plats där informationsteknik kan göras tillgänglig för medborgarna (prop. 1997/98:16 s. 34).

Information som lämnas av Statens invandrarverk

Invandrarverket har ansvaret för medborgarskapsärenden. Verket ansvarar därmed för att utlänningar får erforderlig information om de bestämmelser som gäller för svenskt medborgarskap enligt MedbL.

Invandrarverket är i dag den enda myndighet som ger ut skriftlig information om svenskt medborgarskap till allmänheten. Informationen består dels av en broschyr med titeln Svenskt medborgarskap, vilken innehåller en översikt av gällande bestämmelser inom området, dels av en mer detaljerad informations- och anvisningsbroshyr som verket bifogar till ansökningsblanketterna. Den förstnämnda broschyren är främst avsedd som information till andra målgrupper än medborgarskapssökande, t.ex. intresserad allmänhet. En nackdel är att den inte är kostnadsfri.

Materialet är i princip tillgängligt enbart genom Invandrarverket. Det kan erhållas vid personliga besök på verkets lokala prövningsenheter eller via telefonbeställning genom medborgarskapsenheten, distributionsenheten eller de lokala enheterna. Enligt Invandrarverket behöver den personal som lämnar ut materialet ha viss kompetens. Vidare krävs att medborgarskapsenheten har kontroll över aktualiteten i det material som sprids och vid behov snabbt kan uppdatera detta.

Invandrarverket ger även ut s.k. medborgarskapsblad som berör olika delfrågor inom medborgarskapsrätten, t.ex. om naturalisation eller anmälan. Avsikten är att dessa skall finnas på platser där de är lättillgängliga för utlänningar, t.ex. på medborgarkontor.

Ett försöksprojekt inom Invandrarverket har vidare lett fram till att verkets informationsmaterial och vissa blanketter finns tillgängliga via internet. Dessa internetsidor har i första hand vidareinformatörer som målgrupp, t.ex. medborgarkontor, invandrarbyråer, vuxenutbildning, bibliotek etc. Verkets vision inför framtiden är att informationen på internet skall ha tre målgrupper: de sökande, vidareinformatörer och allmänt intresserade. Inom verket finns även planer på att utveckla informationsinsatserna mot intresseorganisationer, t.ex. invandrarföreningar och frivilligorganisationer.

Samverkan med medborgarkontoren där sådana finns är ett område som prioriteras från Invandrarverkets sida. Medborgarkontoren inom Solna och Skärholmen fungerar redan i dag i mindre omfattning som vidareförmedlare av blanketter.

Personer vid Invandrarverket som har direktkontakt med sökandena har påtalat för verket att sökandena ofta frågar efter och känner behov av information om innebörden av ett svenskt medborgarskap, bl.a. i fråga om de fördelar man erhåller som medborgare men även de åtaganden som följer med medborgarskapet. Några övergripande diskussioner om informationsinsatser i nämnda avseende har enligt uppgift från verket ännu inte förts.

Från Invandrarverket har upplysts att verket anser sig ha kvar det totala ansvaret för information i medborgarskapsfrågor till såväl medborgarskapssökande som till allmänheten i övrigt, trots inrättandet av ett nytt verk, Integrationsverket (se nedan). Invandrarverket avser att utveckla olika samarbetsformer med Integrationsverket.

Integrationsverkets verksamhetsområde

Integrationsverket är en ny myndighet med ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag på olika samhällsområden samt för att aktivt stimulera integrationsprocessen i samhället. Myndigheten skall bl.a. verka för att nyanlända invandrare får den information som de behöver om det svenska samhället och att befolkningen får information om nya invandrargrupper som bosätter sig i landet. Detta bör i första hand ske genom att myndigheten verkar för att andra tar ansvar för att producera och sprida den erforderliga informationen (prop. 1997/98:16 s. 99 – 106). Integrationsverket påbörjade sin verksamhet den 1 juni 1998.

Ansvar för handläggningen av medborgarskapsfrågor åvilar alltså Invandrarverket. Medborgarskapsfrågorna ligger emellertid också inom Integrationsverkets intresseområde. Integrationsverket skall verka parallellt med Invandrarverket och komplettera detta. Enligt kommitténs uppfattning berör frågorna rörande medborgarskap och den svenska medborgarskapslagen i lika hög grad Integrationsverket som Invandrarverket. Det har t.o.m. diskuterats om inte medborgarskapsfrågorna i framtiden skulle kunna handläggas av Integrationsverket med tanke på det nära sambandet mellan medborgarskap och integration.

Kommittén har sammanträffat med representanter för Integrationsverket, bland andra verkets generaldirektör. Vid sammanträdet framfördes från verkets sida bl.a. följande. Integrationsverket är ett verk för hela befolkningen. Verket vänder sig inte enbart till personer med utländsk bakgrund, t.ex. medborgarskapssökande, utan till alla som är bosatta i Sverige. Alla åtgärder som utgör ett led i integrationen, oavsett om det rör medborgarskap eller något annat, ligger inom verkets intressesfär. Verket har ett allmänt bevakningsansvar med syfte att underlätta integrationen. Ansvar för enskilda handläggningsåtgärder faller däremot utanför verkets ansvarsområde. Allmän information om t.ex. det svenska medborgarskapet, kan utgöra ett led i främjandet av integrationsprocessen. Det finns således inte något hinder mot att kommittén föreslår att det överläts på verket att utforma de närmare riktlinjerna såvitt gäller erforderlig information om svenskt medborgarskap. Verket kan i sin tur överlåta på någon annan att producera och sprida informationen. Verkets arbete i förhållande till kommunerna utgör en viktig del av verkets verksamhet.

17.4.2 Kommitténs förslag

Kommittén anser att medborgarskapets status kan stärkas och integrationen främjas genom informationsinsatser som syftar till att sprida kunskap om medborgarskapets innebörd. Sådan information bör rikta sig såväl till svenska medborgare som till utländska medborgare och statslösa. Det är vidare - bl.a. mot bakgrund av de nya förvärvsvillkor som föreslås för barn och ungdomar - mycket viktigt att informationen når även dessa grupper.

Det övergripande ansvaret för allmän information om medborgarskapet bör enligt kommitténs uppfattning åvila Integrationsverket. Kommittén föreslår att det överläts på verket att bevaka att ändamålsenlig information utarbetas och att den sprids på lämpligt sätt.

Behovet av information och dess betydelse för integrationsprocessen

En fråga som uppkommer i sammanhanget är om man kan stärka medborgarskapets status genom ökade eller andra informationsinsatser. Det kan gälla information som riktas till utlänningar som kan komma ifråga för svenskt medborgarskap. En annan målgrupp kan vara naturaliserade svenska medborgare. Slutligen finns det en målgrupp som inte bör förbises i sammanhanget, nämligen infödda svenska medborgare.

Vid kommitténs sammanträffande med ett 20-tal invandrar- och frivilligorganisationer har det framhållits att många människor inte vet vad medborgarskapet innebär och att det därför är viktigt att informera om betydelsen härav. Det har understrukits att även infödda svenska medborgare har bristande kunskaper om medborgarskapets innebörd. Framförallt är det viktigt att sprida kunskaper om vilka rättigheter och skyldigheter som följer av ett medborgarskap. Det har också efterlysts en större aktivitet från svensk sida i förhållande till de utlänningar som överväger ett bli svenska medborgare, t.ex. genom att informera om fördelarna med ett svenskt medborgarskap. En sådan aktivitet skulle kunna öka känslan hos den enskilde av att känna sig välkommen till det svenska samhället. Det har vidare framhållits att det finns behov av en djupare ideologisk diskussion kring medborgarskapet.

Den information som Invandrarverket tillhandahåller i dag berör främst frågor som hör till den formella medborgarskapslagstiftningen, dvs. de krav som uppställs för ett förvärv av svenskt medborgarskap. I denna del framstår informationen i och för sig som fullt tillräcklig. Under utredningen har framkommit att kunskaperna om vad ett svenskt medborgarskap innebär är bristfälliga. Detta gäller för såväl medborgarskapssökande som de personer som är svenska medborgare, genom naturalisation eller från födelsen. Informationsmaterial, t.ex. broschyrer, som på ett lättfattligt sätt förklarar innebörden av medborgarskapet saknas helt. Enligt kommitténs bedömning kan ökade informationsinsatser från samhällets sida på ett betydande sätt bidra till att stärka medborgarskapets status. Information om medborgarskap utgör vidare en mycket viktig del av integrationsprocessen.

Information till i Sverige bosatta utlänningar

Fråga har uppkommit bl.a. genom motionen 1996/97:Sf631 om samhället genom någon form av informationsinsats kan bemöta de utlänningar som överväger att ansöka om svenskt medborgarskap på ett mera välkomnande sätt. Socialförsäkringsutskottet – som behandlade

motionen i betänkandet Svenskt medborgarskap (1996/97:SfU14) – hänvisade till denna kommittés arbete. Vidare har fråga väckts om presumtiva medborgarskapssökande bör erhålla en automatisk underrättelse om rätten att söka medborgarskap (se motion 1994/95:Sf621 och Socialförsäkringsutskottets betänkande 1994/95:SfU16).

Kommittén anser att det är angeläget att samhället når ut till alla utlänningar som är bosatta i landet med information om det svenska medborgarskapet. Det bör uppmärksammas att barn som föds i Sverige, men som inte förvärfvar svenskt medborgarskap vid födelsen, enligt kommitténs förslag kommer att få vidgade möjligheter att erhålla svenskt medborgarskap. Likaså föreslår kommittén förmånligare förvärvsvillkor än i dag för de utländska barn som kommer till Sverige före 18 års ålder. Ungdomar som hör till dessa kategorier bör informeras om medborgarskapet genom t.ex skolans försorg och inte enbart genom information till föräldrarna. Information om det svenska medborgarskapet bör även spridas till invandrarorganisationerna för vidareförmedling till dess medlemmar.

Informationen bör utformas på sådant sätt att den innefattar ett seriöst välkomnande från samhällets sida av de utlänningar som överväger att ansöka om svenskt medborgarskap eller ge in anmälan härom. När det gäller ansökan om naturalisation finns det dock ingen ovillkorlig rätt för utlänningar att förvärva svenskt medborgarskap. Beslutet föregås av en diskretionär prövning. Av informationen till sökanden bör framgå att i Sverige bosatta utlänningar är välkomna att ansöka om svenskt medborgarskap, men att det därmed inte är liktydigt att alla ansökningar kommer att bifallas. För att få svenskt medborgarskap genom naturalisation måste den enskilde allttjämt uppfylla vissa villkor. Vikten av ett svenskt medborgarskap bör betonas. För att undvika missuppfattningar bör informationen vara generell utformad och således inte riktad till särskilt utvalda personer.

Tanken som framförts om att information bör skickas ut automatiskt till alla som kvalificerar sig för ett svensk medborgarskap är enligt kommitténs mening intressant. Ett sådant förfarande ligger i linje med önskemålet om ett bättre och mer välkomnande bemötande av presumtiva medborgarskapssökande.

Förfarandet skulle emellertid innebära praktiska svårigheter och även därmed förenade kostnader. Det skulle bl.a. krävas en preliminär bedömning av utlänningens möjligheter att förvärva svenskt medborgarskap för att avgöra vilka personer som bör få del av informationen. Någon egentlig förhandsbedömning kan det dock inte bli fråga om. En bedömning av om kravet på hemvist synes uppfyllt borde vara tillräckligt för att informationen skall skickas ut. Som

framhållits ovan kan emellertid sådana informationsåtgärder leda till missuppfattningar om rätten att förvärva svenskt medborgarskap hos den enskilde. För det fall Integrationsverket skulle finna en lämplig lösning på de praktiska svårigheterna, anser kommittén att det vore önskvärt att ett förfarande med automatisk underrättelse infördes. Det är härvid av vikt att informationen når ut till alla som kan komma ifråga för förvärv av svenskt medborgarskap, dvs även de grupper som kan förvärva medborgarskap genom anmälan.

Information till naturaliserade och infödda svenska medborgare

Såsom tidigare anförts är kunskaperna om innebörden av ett svenskt medborgarskap bristfälliga även bland de personer som är svenska medborgare, antingen genom naturalisation eller från födelsen. Det är viktigt att kunskaper om det svenska medborgarskapet sprids till alla medborgare. Redan det faktum att medborgarskapet uppmärksammas och vikten härav betonas, kan bidra till att stärka medborgarskapets status.

När det gäller informationen till infödda svenska medborgare bör ytterligare en aspekt beaktas. Föreställningen hos infödda svenskar om vem som är svensk är snäv. Alla svenska medborgare uppfattas exempelvis inte som svenskar. Det är viktigt för integrationen att infödda medborgare görs uppmärksamma på att många människor som de i dagligt tal kallar för invandrare är svenska medborgare och att medborgarskapet innebär att de har samma rättigheter och skyldigheter som den infödda befolkningen.

Integrationsverkets ansvar för informationen om svenskt medborgarskap

Kommittén anser sammanfattningsvis att integrationen kan främjas genom informationsinsatser som syftar till att sprida kunskap om medborgarskapets innebörd. Informationen bör nå ut till alla grupper i samhället och den bör vara generellt utformad.

Det övergripande ansvaret för allmän information om det svenska medborgarskapet bör, bl.a. mot bakgrund av de upplysningar som inhämtats från Integrationsverket, enligt kommitténs uppfattning anses åvila verket. Kommittén saknar tillräckligt underlag för att lämna några synpunkter ifråga om informationens närmare innehåll och utformning, samt hur och i vilket skede informationen bör nå ut till målgrupperna.

Kommittén föreslår att det överläts på Integrationsverket att bevaka att ändamålsenlig information utarbetas och att den sprids på lämpligt sätt.

17.5 Formerna för erhållande av svenskt medborgarskap

17.5.1 Särskilda ceremonier vid erhållandet av svenskt medborgarskap

Ett sätt att stärka medborgarskapets status kan vara att markera medborgarskapsförvärvet. Välkommandet av nya medborgare till det svenska samhället bör ske under värdiga former. Det är viktigt att nya medborgare känner att de är en del av den svenska gemenskapen och att känslan av samhörighet förstärks.

Motioner avseende anordnande av högtidligheter vid erhållande av svenskt medborgarskap har med jämna mellanrum varit föremål för riksdagens bedömning. Socialförsäkringsutskottet har inte tillstyrkt bifall till någon av dessa motioner. (Se t.ex. motionen 1993/1994:Sf624 som behandlades av Socialförsäkringsutskottet i betänkandet Vissa utlännings- och medborgarskapsfrågor [1994/95:SfU2].)

Vid kommitténs kontakter med invandrar- och frivilligorganisationer har framkommit att det råder en i huvudsak positiv inställning till att det anordnas särskilda ceremonier för nya svenska medborgare. Ceremonier utgör en markering från det svenska samhällets sida. De medför att den nye medborgaren kommer in i samhället på ett mer handfast och korrekt sätt. Det har påpekats att det är ett starkt känsloladdat beslut både att få och lämna medborgarskap. Vidare har framhållits att anordnandet av ceremonier bör ske på frivillig väg, men att det kan vara lämpligt med generella rekommendationer. Nya medborgare bör få en personlig inbjudan till ceremonin. Det bör dock klart framgå av inbjudan att deltagandet är frivilligt.

Flera kommuner i landet har redan i dag infört särskilda ceremonier för nya medborgare i syfte att förgylla och manifestera förvärvet av svenskt medborgarskap.

Kommittén har varit i kontakt med 14 kommuner för att närmare få belyst hur kommunerna anordnar sina ceremonier och vilka erfarenheter de har av arrangemangen. Av tillfrågade kommuner var det nio kommuner som anordnade ceremonier för nya svenska medborgare, nämligen Stockholm, Norrköping, Lund, Malmö,

Jönköping, Kalmar, Eskilstuna, Kristianstad och Botkyrka. I några kommuner, bl.a. Göteborg, har frågan om ceremonier väckts men ännu inte lett till några arrangemang. Andra kommuner som kommittén kontaktat har inte ens övervägt frågan.

Lunds kommun var, enligt uppgift från kommunen, först i landet med att anordna en särskild ceremoni för nya svenska medborgare. Ceremonin hölls den 6 juni år 1990. Övriga kommuner har anordnat ceremonier sedan första hälften av 1990-talet. Den första ceremonin i Kalmar kommun hölls dock först år 1997.

Kommunerna anordnar som regel en ceremoni per år och förlägger arrangemanget till Sveriges nationaldag den 6 juni. En kommun har dock valt ett längre intervall om ett och ett halvt år. Det förekommer också att ceremonier hålls vid andra tidpunkter.

Det har framhållits att nationaldagen är en lämplig dag för anordnandet av ceremonier. I flera kommuner äger ceremonin rum före det allmänna nationaldagsfirandet. Ceremonin avslutas då med att de nya medborgarna inbjuds att delta i firandet av nationaldagen. En annan variant är att nya medborgare inbjuds att delta i det allmänna nationaldagsfirandet och att firandet avslutas med en särskild ceremoni för de nya medborgarna. En av de tillfrågade kommunerna har valt att bjuda in nya medborgare till det allmänna nationaldagsfirandet utan att någon särskild ceremoni hålles. De nya medborgarna uppmärksammas i stället genom att kommunfullmäktiges ordförande under en särskild punkt i det allmänna programmet vänder sig till de nya medborgarna och hälsar dem välkomna.

Det har påpekats att en fördel med att ceremonier anordnas i anslutning till nationaldagen är att samhället har en bättre möjlighet att göra "svenskarna" uppmärksamma på att de människor som deltar i ceremonierna inte är utlänningar för all framtid utan svenska medborgare. Vidare kommer de nya medborgarna in i ett stort nationellt sammanhang. Det främsta argumentet från de kommuner som har valt en annan tidpunkt för ceremonierna är att det händer så mycket annat på nationaldagen. Det finns då en risk för att arrangemanget inte får tillräcklig uppmärksamhet och att deltagarantalet blir lägre än det annars skulle ha blivit.

När det gäller sättet för inbjudan har de flesta kommunerna valt att skicka en särskild inbjudan till de personer som blivit svenska medborgare under en viss period. Inbjudan skickas i flertalet fall endast ut till nya medborgare som fyllt 18 år. Några kommuner begränsar, främst av utrymmesskäl, inbjudan till den nye medborgaren personligen. I andra kommuner omfattar inbjudan även någon familjemedlem. Det finns också kommuner som låter inbjudan omfatta en vidare familjekrets. Några kommuner har valt att enbart sätta in en

inbjudan till ceremonin i dagspressen. För deltagande i ceremonin krävs i de flesta fall att den nye medborgaren anmäler sitt intresse till hemkommunen.

Uppgifterna om vem som har blivit svensk medborgare under en viss period har tidigare inhämtats från bl.a. de lokala skattemyndigheterna. Det har framkommit att vissa kommuner valt att annonsera i dagspressen p.g.a. att de inte har fått tillgång till erforderliga uppgifter. Det finns därför skäl att peka på möjligheten att inhämta upplysningar om nya medborgare från Riksskatteverket.

Själva ceremonin har i huvudsak samma innehåll i de tillfrågade kommunerna. Ceremonin hålls i de flesta fall i en lokal som understryker att det är ett högtidligt tillfälle, t.ex i stadshuset. Ett genomgående inslag är att kommunfullmäktiges ordförande håller tal till de nya medborgarna. Därefter brukar kommunerna bjuda på någon form av underhållning, ofta med anknytning till svenska traditioner. Några kommuner informerar om den egna kommunens historia eller liknande. Vidare sjunger man den svenska nationalsången. Under ceremonin brukar kommunerna erbjuda viss förtäring.

I anslutning till ceremonin delar flera kommuner ut sk. medborgarskapsbevis alternativt minnes- eller hedersdiplom till de nya medborgarna. Andra gåvor förekommer också. Det har från vissa kommuner påpekats att nya medborgare erhåller bevis om medborgarskapet i annan ordning och att kommunernas bevis eller diplom saknar reell betydelse.

Kommunernas erfarenheter från tidigare ceremonier är enbart positiva. Tillställningarna har blivit mycket uppskattade av deltagarna. Det har framkommit att majoriteten av deltagarna upplevt ceremonierna som ett högtidligt tillfälle där en för dem mycket viktig händelse uppmärksammas. Dagspressen har som regel bevakat ceremonierna och skildrat dessa på ett positivt sätt.

Intresset av att delta i ceremonierna är förhållandevis stort. I några kommuner har man noterat ett gradvis stigande intresse hos de nya medborgarna. Kommunernas uppgifter om antalet deltagare inkluderar i flera fall även anhöriga som har varit med under ceremonierna. Det är därför inte möjligt att dra några säkra slutsatser om hur många av kommunernas nya medborgare som kommer till ceremonierna. En mycket grov uppskattning pekar på att det kan röra sig om i genomsnitt en tredjedel av de nya medborgarna. Variationer mellan kommunerna förekommer. I en kommun kom endast en femtedel av de nya medborgarna till ceremonin.

17.5.2 Kommitténs förslag

Åtgärder som markerar medborgarskapsförvärvet kan stärka det svenska medborgarskapets status. Det är därför viktigt att formerna för erhållandet av svenskt medborgarskap förbättras och görs mer välkomnande för nya medborgare.

Kommittén anser att det bör hållas särskilda ceremonier för nya medborgare och att det bör ankomma på kommunerna att svara för arrangemangen. Kommittén föreslår att allmänna rekommendationer avseende ceremonier för nya svenska medborgare utformas i samråd mellan Integrationsverket och Svenska kommunförbundet.

Det är angeläget att förvärv av svenskt medborgarskap manifesteras på något sätt. Anordnande av särskilda ceremonier för nya svenska medborgare är enligt kommitténs uppfattning ett lämpligt sätt att markera vikten av medborgarskapet. Genom ceremonin framhävs det faktum att medborgarskapet innebär en rätt att på ett fullvärdigt sätt delta i samhällets intressegemenskap. Vidare är det betydelsefullt att de nya medborgarna hälsas välkomna till det svenska samhället under värdiga former.

Att byta medborgarskap är ett mycket stort steg för många utlänningar. Förvärvet av svenskt medborgarskap är i de flesta fall ett betydelsefullt ögonblick för den enskilde. En ceremoni kan bidra till att den nye medborgaren känner att han eller hon betraktas som svensk och respekteras av omgivningen. Känslan av att accepteras fullt ut av samhället kan också förstärkas genom en ceremoni. Slutligen kan ceremonin bidra till att förstärka den enskildes känsla av samhörighet med Sverige och svenskarna. Upplever de nya medborgarna att de är en del av den svenska gemenskapen är detta ett mycket viktigt steg i integrationsprocessen.

Med beaktande härav och mot bakgrund av den information som inhämtats från kommunerna, anser kommittén att det bör anordnas någon form av ceremoni för nya svenska medborgare i anslutning till förvärvet. Frågan är under vilka former detta lämpligen bör ske. Eftersom kommunerna redan i dag i inte alltför obetydlig utsträckning anordnar ceremonier framstår det som lämpligast att denna ordning bibehålls även i framtiden.

En bärande tanke bakom ceremonierna är att de utgör ett lämpligt och angeläget tillfälle för Sverige att hälsa nya medborgare välkomna såsom svenskar fullt ut i alla bemärkelser. Det ligger det i sakens natur att ett välkomnande skall ske på frivillig basis. Kommittén utgår från att kommunerna kommer att följa en rekommendation att anordna

ceremonier, såvida det inte i enskilda fall finns hinder mot ett sådant arrangemang. Kostnaderna torde i normalfallet inte vara så höga att kommunerna på grund härav avstår från att anordna ceremonier. Mot bakgrund av det sagda finns inte skäl att genom lagstiftning ålägga kommunerna en skyldighet att anordna ceremonier.

Vid kommitténs kontakter med ett antal kommuner framkom att några av dem inte ens hade övervägt om de skulle anordna ceremonier för nya svenska medborgare i kommunen. Vidare råder det viss osäkerhet om det praktiska arrangemanget. Det är angeläget att frågan väcks i alla kommuner i Sverige och att det utfärdas allmänna rekommendationer till ledning för hur ceremonierna lämpligen bör anordnas.

Vid kommitténs sammanträffande med Integrationsverket betonades vikten av verkets arbete i förhållande till kommunerna (se avsnitt 17.4.1). Verket framförde att det är viktigt att människor som invandrat från andra länder får ett bra mottagande av kommunerna. Enligt verkets uppfattning finns det inte något hinder mot att kommittén föreslår att det överlämnas åt verket att utforma närmare rekommendationer om ceremonier för nya medborgare.

Kommittén anser att det bör överlåtas åt Integrationsverket att informera kommunerna om skälen till att ceremonier bör hållas samt i samråd med Svenska kommunförbundet verka för att det utfärdas allmänna rekommendationer om hur ceremonierna lämpligen bör anordnas.

Vid utformningen av de allmänna rekommendationerna är det viktigt att kommunernas synpunkter beaktas. Svenska kommunförbundet kommer härvid att ha en central roll. Kommittén avstår från att i detalj ange hur de allmänna rekommendationerna bör utformas. Mot bakgrund av vad som upplysts om hur ceremonier arrangeras i dag finns dock anledning att från kommitténs sida framföra några allmänna synpunkter.

Eftersom det är själva förvärvet av medborgarskapet som skall uppmärksammas, bör tidsrymden mellan förvärvet och ceremonin inte vara alltför lång. Anordnande av en årlig ceremoni framstår som ett lämpligt tidsintervall. Kommittén anser att Sveriges nationaldag är en lämplig dag för anordnande av en särskild ceremoni.

Med hänsyn till syftet med ceremonierna bör de nya medborgarna erhålla en personlig inbjudan.

Kommittén ser inte något principiellt hinder mot att kommunerna även i fortsättningen delar ut medborgarskapsbevis/diplom till de nya medborgarna. Det är dock viktigt att beviset/diplomet utformas på sådant sätt att det klart framgår att det är en minnesgåva utan juridisk innebörd.

Som alternativ till den kollektiva ceremonien kan man ha en individuell ceremoni.

Slutligen bör det uppmärksammas att kommunerna i dag själv får inhämta information om vem som har blivit medborgare under en viss period och att informationen tillhandahålls av bl.a. Riksskatteverket mot ersättning. Som ett led i strävan att förmå så många kommuner som möjligt att anordna ceremonier, finns det skäl att överväga om en ordning där kommunerna genom t.ex. Riksskatteverkets försorg, automatiskt och kostnadsfritt underrättas om nya medborgare i respektive kommun bör införas.

17.6 Sammanfattande överväganden i anslutning till frågan om medborgarskapets status – ett helhetsperspektiv

Under flera decennier har den dominerande politiska inriktningen varit att underlätta förvärv av svenskt medborgarskap. Härigenom har förutsättningarna för en större samhörighet i landet ökat. Möjligheten att bli svensk medborgare är enligt kommitténs uppfattning en mycket viktig del i integrationsprocessen. I betänkandet har kommittén lagt fram flera förslag som underlättar för utlänningar att förvärva svenskt medborgarskap. Särskild vikt har lagts vid barn och ungdomars möjligheter att bli svenska medborgare samt vid frågan om dubbelt medborgarskap.

Kommittén föreslår således att statslösa barn som föds i Sverige skall kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan så snart de erhållit permanent uppehållstillstånd här. I fråga om de barn som föds i Sverige, och som vid födelsen endast förvärvar utländskt medborgarskap, föreslår kommittén att det skall införas en möjlighet till förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan efter fem års hemvist här. Detsamma gäller utländska barn som kommer till Sverige före tretton års ålder.

Vad gäller dubbelt medborgarskap föreslår kommittén att det fr.o.m. ikraftträdandet av den nya medborgarskapslagen skall vara tillåtet att inneha mer än ett medborgarskap. Detta får till följd bl.a. att den som ansöker om svenskt medborgarskap inte behöver befria sig från sitt utländska medborgarskap. Inte heller inträder automatisk förlust av det svenska medborgarskapet när en svensk medborgare förvärvar medborgarskap i något annat land.

En följd av att medborgarskapsförvärvet underlättas är att en större andel av befolkningen i Sverige får rösträtt (jämte valbarhet) vid val till riksdagen och EU-parlamentet samt vid folkomröstning. Fler med utländsk bakgrund ges därmed rätt att vara aktiva samhällsmedborgare med möjlighet att delta i och bidra till de beslut som gemensamt tas av och om samhället. En fullständig jämställdhet i demokratiskt hänseende är ett viktigt led i integrationen.

Integrationsprocessen kan även främjas genom olika åtgärder som stärker medborgarskapets status. Kommittén konstaterade inledningsvis (avsnitt 17.1) att medborgarskapets status i detta sammanhang närmast är synonymt med "medborgarskapets betydelse", samt att det i vart fall får anses vara medborgarskapets betydelse som ger dess status. Kommittén har övervägt om det för naturalisation bör uppställas krav på kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället, om information beträffande bl.a. innebörden av svenskt medborgarskap kan bidra till att stärka medborgarskapets status och slutligen hur formerna för erhållandet av svenskt medborgarskap kan förbättras.

Kunskaper i svenska språket är av största vikt för alla som är permanent bosatta i landet. Det är också en av grundförutsättningarna för en fungerande integrationsprocess. Det finns starka skäl att med alla medel verka för att så många som möjligt lär sig språket. Erforderliga åtgärder bör emellertid vidtas långt tidigare än då förvärv av medborgarskap aktualiseras. Kommittén anser inte att krav på språkkunskaper och kunskaper om det svenska samhället bör knytas till medborgarskapet. Frågor som berör sådana kunskaper och undervisning är enligt kommitténs uppfattning en uppgift för utbildningsväsendet. Förutom de rättviseskäl som kommittén framfört mot ökade kvalifikationskrav, bör även beaktas att krav på kunskaper i svenska språket i förlängningen skulle leda till att samhörigheten totalt sett minskade i landet.

Såväl i Sverige bosatta utlänningar som svenska medborgare har bristfälliga kunskaper om vad ett svenskt medborgarskap innebär i olika avseenden. Det saknas i princip allmän och lättillgänglig information om svenskt medborgarskap, utom såvitt gäller de formella kraven som uppställs för medborgarskap enligt MedbL. Information om medborgarskapet och dess betydelse kan bidra till att stärka medborgarskapets status. Genom informationen lyfts medborgarskapsfrågorna fram till allmän debatt. Kunskapen om att medborgarskapet innebär en rätt att på ett fullvärdigt sätt delta i samhällets intressegemenskap kan påverka infödda medborgares syn på naturaliserade medborgare. Informationen kan också fylla en funktion som ett välkomnande från samhällets sida till utländska medborgare att söka svenskt medborgarskap. Informationen om medborgarskap utgör

en mycket viktig del av integrationsprocessen och huvudansvaret härför åvilar Integrationsverket.

Ett annat sätt att stärka medborgarskapets status är att markera medborgarskapsförvärvet. Det är viktigt att formerna för erhållandet av svenskt medborgarskap förbättras och görs mer välkomnande för nya medborgare. Kommittén anser att det bör hållas särskilda ceremonier för nya medborgare och att det bör ankomma på kommunerna att svara för arrangemangen. Allmänna rekommendationer bör utformas i samråd mellan Integrationsverket och Svenska kommunförbundet. Genom ceremonierna framhålls det faktum att de nya medborgarna är en del av den svenska gemenskapen. För den enskilde kan ceremonierna bl.a. bidra till att förstärka känslan av samhörighet, vilket utgör ett viktigt steg i dennes integration.

18 Övriga frågor

18.1 Utfärdande av nya tillämpningsföreskrifter

Kommittén utgår från att även den nya medborgarskapslagen skall kompletteras av en kungörelse i vilken ges föreskrifter rörande lagens tillämpning. Enligt kommitténs bedömning behövs det inte något särskilt bemyndigande i lag för att regeringen skall kunna utfärda sådana föreskrifter.

Regeringen har i 14 § MedbL bemyndigats att meddela närmare bestämmelser angående ansökningar om naturalisation och den utredning som behövs för prövningen av sådana ansökningar. Bemyndigandet omfattar även de föreskrifter som i övrigt anses erforderliga för MedbL:s tillämpning. Regeringen har låtit föra in åsyftade bestämmelser och föreskrifter i medborgarskapskungörelsen (MedbK, 1969:235), som trädde i kraft den 1 juli 1969.

Kommittén utgår från att även den nya medborgarskapslagen skall kompletteras av en kungörelse i vilken ges föreskrifter rörande lagens tillämpning. Kommittén förutsätter vidare att den nya kungörelsen kommer att innehålla bestämmelser rörande i princip samma frågor som MedbK i dag reglerar. Frågan är om regeringens rätt att utfärda sådana föreskrifter över huvud taget kräver ett särskilt bemyndigande i lag.

Av intresse i sammanhanget är att även 10 § MedbL innehåller ett bemyndigande till regeringen. Där ges regeringen rätt att efter avtal med Danmark, Finland, Island eller Norge förordna om tillämpning av en eller flera av de bestämmelser som anges under a)-c) i samma paragraf. Detta bemyndigande återspeglas i 10 § MedbK vari föreskrivs att 10 § a-c MedbL äger tillämpning i förhållande Danmark, Finland och Norge.

Enligt kommitténs bedömning är 10 § MedbK den enda av kungörelsens bestämmelser som förutsätter ett bemyndigande till regeringen i lag. Ett mot 10 § MedbK svarande bemyndigande återfinns som nyss angetts alltså redan i 10 § MedbL.

Övriga bestämmelser i MedbK är däremot att betrakta som s.k. verkställighetsföreskrifter och sådana har regeringen en direkt på Regeringsformen grundad rätt att besluta om (8 kap. 13 § RF). Det

sagda leder innebär med andra ord att 14 § MedbL numera inte tjänar något eget syfte. Paragrafen bör därför inte få någon motsvarighet i förslaget till ny medborgarskapslag.

18.2 Avgifter i samband med förvärv av svenskt medborgarskap

Kommittén föreslår att regeringen ser över systemet med avgifter i samband med förvärv av svenskt medborgarskap. Översynen bör vara generell och således avse samtliga typer av förvärv.

9 a § MedbK innehåller föreskrifter om avgifter för prövning av anmälan och ansökan enligt MedbL. För närvarande gäller följande avgifter.

- 1 Förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan (2 a, 3 och 4 §§) 175 kr
- 2 Förvärv av svenskt medborgarskap efter ansökan (6 §)
 - a) för utlänning under 15 år som är adopterad av svensk medborgare 175 kr
 - b) för övriga 1 500 kr
- 3) Förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan (7 a §) 175 kr
- 4) Förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan (10 § b och c) 475 kr

Avgifterna tas ut även om sökanden får avslag på sin ansökan eller anmälan. Befriade från avgiftsskyldigheten är dock statslösa som fått flyktingförklaring eller resedokument utfärdade av svensk myndighet.

Frågan om avgifter i medborgarskapsärenden berörs även i 1997 års europeiska konvention om medborgarskap. I artikel 13 punkten 1 föreskrivs således att varje konventionsstat skall tillse att avgifterna för förvärv, bibehållande, förlust, återvinning och bekräftelse av medborgarskap i den staten är skäliga.

Enligt kommitténs uppfattning utgör förvärvet av svenskt medborgarskap ett viktigt led i integrationsprocessen. Det är därför viktigt att avgifterna för ansökan och anmälan inte ligger på nivåer som är så höga att de i sig avhåller människor från – eller beträffande några kanske t.o.m. gör det i praktiken omöjligt – att förvärva svenskt medborgarskap.

Den nuvarande avgiften för ansökan om naturalisation, 1 500 kr, kan knappast sägas vara direkt stridande mot vad som föreskrivs i

Europarådskonventionen om att avgifter skall vara skäliga. Avgiften är emellertid så pass hög att den för många människor kan utgöra ett problem. Detta rimmar illa med medborgarskapets stora betydelse för integrationsprocessen och med det faktum att beslutet om medborgarskap ytterst symboliserar ett välkomnande till den svenska samhällsgemenskapen i alla dess delar. Kommittén föreslår därför att regeringen undersöker förutsättningarna för att avsevärt sänka avgiften.

En sänkning av avgiften för naturalisation skulle dessutom kunna få den effekten att belastningen på överinstanserna minskar. Vad som avses är att den som t.ex. får avslag av Invandrarverket på sin ansökan om naturalisation på grund av att hemvistkravet inte är uppfyllt, i dag ofta väljer att överklaga beslutet och således invänta kravets uppfyllande under ärendets handläggning i Utlänningsnämnden. Därigenom slipper personen att betala ytterligare en ansökningsavgift om 1 500 kr. Skulle det genomföras en rejäl sänkning av avgiften är det rimligt att anta att fler väljer att återkomma med en ny ansökan i stället för att överklaga det första beslutet. Eftersom samhällets kostnader för hanteringen av medborgarskapsärenden är lägst i första instans, skulle det kunna innebära en minskning av den totala resursåtgången på medborgarskapsområdet.

Regeringens översyn bör även omfatta övriga typer av förvärv. Det kan enligt kommitténs uppfattning t.ex. ifrågasättas huruvida avgift över huvud taget bör tas ut när det handlar om barns förvärv av svenskt medborgarskap.

I sammanhanget kan nämnas att statskassan under år 1998 tillfördes totalt 42 285 605 kr avseende avgifter för vid Invandrarverket handlagda medborgarskapsärenden. I summan ingår en mindre del som är hänförlig till anmälningssärenden.

I riksdagsmotion 1996/97:Sf616 pläderade Carl Fredrik Graf (m) för att ansökan om svenskt medborgarskap för adoptivbarn mellan tolv och arton år bör göras avgiftsfri. Med beaktande av att kommittén föreslår en generell översyn av avgiftssystemet, avstår kommittén från att särskilt behandla denna fråga.

18.3 Konsekvenser av kommitténs förslag

Kommitténs förslag bedöms inte medföra några samhällsekonomiska konsekvenser. Förslaget bedöms ha positiv betydelse för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

För det fall förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall – i enlighet med 14 § kommittéförordningen (1998:1474) – en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. I de fall en kommittés förslag medför kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, gäller att kommittén skall föreslå en finansiering.

1997 års medborgarskapskommitté föreslår bl.a. att barn och ungdomar lättare skall kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Bortsett från statslösa barn som föds i Sverige föreslås emellertid krav på fem års hemvistid vilket – med hänsyn till kravet på hemvistid vid naturalisation – innebär att barnens förvärv normalt inte kan ske tidigare än vid den tidpunkt som även föräldrarna kan bli svenska medborgare. Mot bl.a. denna bakgrund bedömer kommittén att den nya ordningen inte kommer att medföra en ökad invandring till Sverige.

Vid ett resonemang kring eventuella kostnadskonsekvenser bör det vidare erinras om att permanent uppehållstillstånd i princip alltid är en nödvändig förutsättning för förvärv av svenskt medborgarskap. Den som beviljats permanent uppehållstillstånd är att betrakta som invandrare i Sverige och har i princip en rätt att stanna här permanent, något som gäller oavsett om personen i fråga blir svensk medborgare eller ej. Det faktum att förvärvsvillkoren för vissa grupper underlättas kan därmed inte i sig antas leda till att fler personer väljer att stanna i Sverige än vad som skulle ha varit fallet om de nuvarande reglerna bibehölls.

Kommittén har föreslagit att den nya medborgarskapslagen skall träda i kraft den 1 juli 2001. Med verkan fr.o.m. detta datum föreslås vidare vissa övergångsbestämmelser som innebär bl.a. att den som förlorat sitt svenska medborgarskap till följd av regleringen i 1950 års lag – men som skulle haft det kvar om den nya lagen varit gällande vid tidpunkten för förlusten – återfår svenskt medborgarskap om han eller hon före den 1 juli 2003 anmäler önskemål om det. Övergångsbestämmelser föreslås även i fråga om barn som fötts i Sverige och som har svensk far samt beträffande barn som adopterats genom ett utomnordiskt adoptionsbeslut med automatisk giltighet i Sverige.

Övergångsbestämmelserna, särskilt möjligheten att återfå svenskt medborgarskap, kommer sannolikt att leda till en relativt stor ärendeanhopning hos Invandrarverket. Problemet är emellertid av övergående art och kommittén ser därför inte någon anledning till att Invandrarverket skall tilldelas extra resurser i anledning av förslaget. Beroende av hur stor ärendemängden blir får man dock självfallet

under en övergångsperiod vara beredd att acceptera en viss fördröjning av handläggningstiderna.

I övrigt kan konstateras att kommitténs förslag i vissa avseenden kommer att underlätta hanteringen av medborgarskapsärenden. Således innebär t.ex. förslagen om förvärv av svenskt medborgarskap för personer som föds i Sverige eller som kommer hit före tretton års ålder att fler personer än vad som i dag är fallet kommer att kunna bli svenska medborgare genom ett förenklat anmälningsförfarande. Därmed kommer det även att ske en viss minskning av antalet ärenden om naturalisation. En annan – och mycket viktig – förenkling är att systemet med villkorat medborgarskap försvinner. De resurser som de tillämpande myndigheterna i dag lägger ner på frågor och bedömningar som hänger samman med villkorat medborgarskap är inte obetydliga. Sammantaget kan således den bedömningen göras att kommitténs förslag på sikt kommer att innebära en förenkling för de tillämpande myndigheterna, något som bör kunna leda till minskade handläggningstider.

Med beaktande av det hittills sagda gör kommittén sammanfattningsvis den bedömningen att de förslag som läggs fram inte kommer att medföra några sådana ekonomiska konsekvenser som avses i 14 § kommittéförordningen.

15 § kommittéförordningen innehåller vissa ytterligare bestämmelser om redovisning av ett förslags följder. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

De integrationspolitiska målen är formulerade i regeringens proposition Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16). I propositionen anges att målet med integrationspolitiken skall vara lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund, en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för. Med lika rättigheter och möjligheter följer också lika skyldigheter. Det integrationspolitiska arbetet skall – alltså enligt propositionen – särskilt inriktas på att ge stöd till individers egen försörjning och delaktighet i samhället, värna grundläggande demokratiska värden och

verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter att förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

Kommitténs uppfattning är att medborgarskapet utgör ett viktigt led i integrationsprocessen. Genom att i olika avseenden underlätta förvärvet av svenskt medborgarskap utgör kommitténs förslag därför en viktig del i strävandena efter att förverkliga de integrationspolitiska målen. Att förenkla förvärvsvillkoren för t.ex. barn som föds i Sverige eller som kommer hit under sin uppväxt innebär att det svenska samhället visar att vi räknar med att barnen hör hit och att vi betraktar dem som fullt ut tillhöriga den svenska samhällsgemenskapen. Därmed ökar också förutsättningarna för att barnen under sin uppväxt kommer att uppleva samhörighet med Sverige, något som är av stor betydelse för såväl barnen som det svenska samhället. När barnet nått en bit upp i skolåldern kan det svenska medborgarskapet i många fall vidare bidra till att barnet lättare upplever sig som en i mängden i skolgemenskapen och därmed även trivs bättre. Allt detta skapar goda förutsättningar för integration och minskar samtidigt risken för utanförskap.

Vad gäller konsekvenser för jämställdheten bör erinras om det av kommitténs förslag som innebär att ett barn som föds i Sverige skall förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen om barnet har svensk, ogift far. Förslaget innebär ökad jämställdhet för män vad gäller rätten att överföra svenskt medborgarskap på sina barn.

I fråga om de övriga områden som räknas upp i 15 § kommittéförordningen bedöms kommitténs förslag inte ha några egentliga konsekvenser.

18.4 Frågan om ratificering av 1997 års europeiska konvention om medborgarskap

Kommittén föreslår att Sverige utan förbehåll ratificerar 1997 års europeiska konvention om medborgarskap.

Rubricerade konvention, intagen som bilaga 3 till betänkandet, har ännu inte trätt i kraft utan så sker den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tid av tre månader räknat från den dag då tre medlemsstater i Europarådet har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av konventionen. Hittills har två stater – Slovakien och Österrike – uttryckt sådant samtycke.

I förhållande till de stater som ratificerar konventionen efter dess ikraftträdande gäller att konventionen träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tid av tre månader räknat från dagen för undertecknandet eller den dag då ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet deponerades.

1997 års konvention bärs upp av grundvärderingar och principer – bl.a. att statslöshet skall undvikas – som Sverige i alla delar kan ställa sig bakom. Kommittén har i sitt arbete med en ny medborgarskapslag följdriktigt också hela tiden varit uppmärksam på och beaktat innehållet i konventionen. Enligt kommitténs uppfattning råder det inte någon som helst tvekan om att samtliga bestämmelser i förslaget till ny medborgarskapslag står i överensstämmelse med konventionen.

Med beaktande av det sagda föreslår kommittén att Sverige – som i november 1997 undertecknat konventionen – även ratificerar konventionen och att det görs utan förbehåll. Detta bör i tiden kunna ske parallellt med ikraftträdandet av den nya medborgarskapslagen

19 Författningskommentar

Förslaget till Lag om svenskt medborgarskap

1 §

Paragrafen ger information om vilka frågor som regleras i lagen.

2 §

Genom denna paragraf ges den som har fyllt arton år rätt att själv göra ansökan eller anmälan enligt medborgarskapslagen även om det förhåller sig så att lagen i det land där han eller hon är medborgare föreskriver en högre myndighetsålder än arton år. Personer som fyllt arton år – och som av annan anledning än icke uppnådd myndighetsålder saknar rätt att själv företa rättshandlingar – omfattas däremot inte av bestämmelsen.

I motsvarande paragraf i 1950 års lag finns en föreskrift om att anmälan enligt huvudregeln inte får göras genom ställföreträdare. Denna begränsning i rätten att göra anmälan gäller inte längre.

Av allmänna rättsgrundsatser på familjerättens område följer vidare att även särskilt förordnade vårdnadshavare – när det i en paragraf föreskrivs att anmälan skall göras av båda eller någon av föräldrarna, men dessa inte har del i den rättsliga vårdnaden om barnet – är behöriga att göra anmälan.

3 §

I de paragrafer längre fram i lagen som rör förvärv av svenskt medborgarskap, föreskrivs genomgående som villkor att sökanden skall ha permanent uppehållstillstånd i Sverige. Medborgare i övriga nordiska länder behöver emellertid inte uppehållstillstånd för att vistas här och kravet avser därför inte dem, vilket klarläggs i denna paragraf.

4 §

Paragrafen anger i vilka fall som ett barn förvärvar svenskt medborgarskap vid födelsen. Nytt är att sådant förvärv sker om fadern är svensk medborgare och barnet föds i Sverige. Detsamma gäller om fadern är avliden men var svensk medborgare vid sin död och barnet föds i Sverige. Beträffande motiven till dessa ändringar hänvisas till avsnitt 6.4.

Den gjorda ändringen i andra stycket avseende hittebarn är av enbart språklig art.

5 §

Regleringen i 1950 års lag har inneburit att de flesta utländska barn under tolv år som adopterats av svenska föräldrar har förvärvat svenskt medborgarskap med automatik. Detta har emellertid inte gällt i de fall då det rört sig om ett utomnordiskt adoptionsbeslut som är giltigt i Sverige redan till följd av bestämmelserna i lagen (1971:796) om internationella rättsförhållanden rörande adoption.

Förevarande paragraf innebär att även de sistnämnda gruppen av adoptivbarn förvärvar svenskt medborgarskap genom adoptionen. I fråga om skälen för ändringen hänvisas till avsnitt 7.3.

6 §

Denna paragraf motsvarar till sitt innehåll helt 2 § i 1950 års lag. Gjorda ändringar är således av enbart språklig art.

7 §

Paragrafen är ny och reglerar vad som gäller i fråga om förvärv av svenskt medborgarskap för ett barn som föds utomlands och som har svensk, ogift far. Förslaget har motiverats i avsnitt 6.4.

Barnet förvärvar i dessa fall svenskt medborgarskap genom att fadern – förutsatt att denne är svensk medborgare sedan tidpunkten för barnets födelse – skriftligen anmäler önskemål om det innan barnet fyllt tolv år. Om barnet har fyllt tolv år och har utländskt medborgarskap, krävs att barnet samtycker. Kravet på samtycke bortfaller dock om barnet är varaktigt förhindrat att lämna sådant på grund av psykisk störning eller något annat liknande förhållande.

Att ett barn på detta sätt förvärvar svenskt medborgarskap kan i vissa fall komma att leda till förlust av det medborgarskap som barnet förvärvat efter modern. Om så är fallet krävs moderns samtycke under

förutsättning att hon är ensam vårdnadshavare eller har del i vårdnaden om barnet. Står barnet under vårdnad av särskilt förordnad vårdnadshavare eller liknande krävs under samma förutsättning i stället dennes samtycke.

8 §

Bestämmelsen är ny. Den avser barn som föds i Sverige och som vid födelsen inte får något medborgarskap. Förslaget har motiverats utförligt i avsnitt 8.8.

I dessa fall krävs för förvärv av svenskt medborgarskap att barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet. Vid sådant förhållande kan barnet, förutsatt att statslösheten består, förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan.

Anmälan måste göras innan barnet fyllt fem år. Det uppställs inte något krav på att barnet skall ha haft hemvist i Sverige alltsedan födelsen, dock måste barnet alltid vid tidpunkten för anmälan uppfylla villkoren i fråga om permanent uppehållstillstånd och hemvist.

Det uppställs vid förvärv av svenskt medborgarskap i denna ordning inte något krav på styrkt identitet, något som gäller även för förvärv enligt 9 och 10 §§.

9 §

Även denna bestämmelse är ny och avser förvärv av svenskt medborgarskap för barn. Den omfattar dels barn som föds i Sverige och som vid födelsen får enbart utländskt medborgarskap, dels statslösa barn och barn med enbart utländskt medborgarskap som kommer till Sverige före tretton års ålder.

För förvärv i denna ordning krävs att barnet har permanent uppehållstillstånd i Sverige samt dessutom hemvist här sedan fem år. Vad gäller frågor som hänger samman med hemvisttidens beräkning hänvisas till vad som anförts i avsnitten 8.8 och 9.7.

10 §

8 och 9 §§, som båda avser förvärv av svenskt medborgarskap för barn, kräver för sin tillämpning i princip medverkan av barnets föräldrar eller, då vårdnaden inte är gemensam, av den förälder som har vårdnaden om barnet.

Vid förvärv enligt 10 § skall anmälan göras efter det att utlänningen fyllt arton år men innan han eller hon fyllt tjugo år. Därmed är den som

vill förvärva svenskt medborgarskap – och uppfyller villkoren enligt denna paragraf – inte beroende av att föräldrarna upprättar en anmälan.

Hemvistvillkoren i 9 och 10 §§ korresponderar med varandra på sådant sätt att det i båda fallen i praktiken krävs att utlännningen kommer till Sverige före tretton års ålder för att han eller hon skall kunna förvärva svenskt medborgarskap enligt någon av dessa §§.

Hemvisttiden beräknas på samma sätt som enligt 9 §.

11 §

Paragrafen gör det möjligt för en person, som förlorat sitt svenska medborgarskap, att under vissa förutsättningar återfå svenskt medborgarskap genom ett anmälningsförfarande.

I jämförelse med motsvarande paragraf i 1950 års lag föreligger vissa sakliga skillnader. Det är således enligt förevarande paragraf tillräckligt att sökanden före arton års ålder haft hemvist här i landet under sammanlagt tio år. Som en konsekvens av att dubbelt medborgarskap föreslås bli tillåtet, uppställs vidare inte något krav på att sökanden för att återfå svenskt medborgarskap skall styrka att han eller hon därigenom förlorar sitt utländska medborgarskap. Slutligen gäller enligt den nya bestämmelsen att möjligheten att återfå svenskt medborgarskap, i motsats till vad som tidigare varit fallet, skall stå öppen även för den som har förvärvat sitt svenska medborgarskap på annat sätt än genom födelsen.

12 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förvärv av svenskt medborgarskap som biperson i anmälningsärenden. Paragrafen motsvarar till sitt innehåll helt regleringen i 5 § i 1950 års lag, en annan sak är att det sakliga innehållet i de anmälningsparagrafer till vilka hänvisas har ändrats.

13 §

I paragrafens första stycke ges anvisning om hos vilken myndighet som anmälan enligt 7–11 §§ skall göras.

Av andra stycket framgår att den myndighet till vilken anmälan görs skall meddela beslut huruvida anmälan medfört förvärv av svenskt medborgarskap eller ej. Detta gäller även vid anmälan enligt 20 eller 21 §.

14 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för svenskt medborgarskap efter ansökan (naturalisation).

Nytt i förhållande till motsvarande paragraf i 1950 års lag är att det bland villkoren anges att sökanden skall ha permanent uppehållstillstånd i Sverige. Ny är även föreskriften om hemvistkravet är fyra år för den som är ofrivilligt statslös eller att bedöma som flykting i enlighet med 5 kap. 2 § i det förslag till ny utlänningslag (0000:00) som Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU) lagt fram. Dessa nya föreskrifter i naturalisationsparagrafen utgör dock inte någon ändring i sak utan har tillkommit för att den praxis som tillämpas skall framgå av lagtexten.

I fråga om hemvisttidens beräkning i ärenden om naturalisation hänvisas till vad som anförts i avsnitt 8.8 och 9.7.

Föreskriften om villkorat medborgarskap är borttagen som en direkt konsekvens av föreslaget om att dubbelt medborgarskap skall tillåtas.

15 §

Dispensgrunderna har samlats i en egen paragraf.

Möjligheten att ge dispens på grund av att det är till gagn för landet att sökanden blir svensk medborgare har tagits bort. Skälen för det har redovisats i avsnitt 12.2.

Såvitt avser möjligheterna till dispens enligt andra stycket görs en hänvisning till 14 § 2–5. Därmed klarläggs att även villkoret avseende permanent uppehållstillstånd omfattas av dessa dispensgrunder.

16 §

Av första stycket framgår att ansökan om svenskt medborgarskap skall göras hos Statens invandrarverk.

I andra stycket föreskrivs att Statens invandrarverk vid bifall till en ansökan om svenskt medborgarskap skall bestämma huruvida även sökandens ogifta barn under arton år skall förvärva svenskt medborgarskap. En motsvarande föreskrift finns i 1950 års lag.

17 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förlust av svenskt medborgarskap på grund av långvarig vistelse utomlands. Syftet är att undvika att barn till utlandssvenskar får behålla sitt svenska medborgarskap i

generation efter generation trots att samhörigheten med Sverige gått förlorad.

Nytt i förhållande till motsvarande paragraf i 1950 års lag är att förlust av svenskt medborgarskap enligt förevarande paragraf inträder vid 23 års ålder samt att förlust aldrig kan inträda om den som berörs därigenom skulle bli statslös.

18 §

Paragrafen reglerar vad som gäller i fråga om befrielse från svenskt medborgarskap efter ansökan.

Ny i förhållande till motsvarande bestämmelse i 1950 års lag är föreskriften om att befrielse i de fall då sökanden har hemvist i Sverige får vägras endast om det föreligger särskilda skäl. Tillägget utgör inte någon nyhet i sak utan har gjorts för den praxis som tillämpas skall framgå av lagtexten.

19–21 §§

Dessa bestämmelser avser medborgarskapsrättsliga avtal mellan de nordiska länderna. Bestämmelserna är ett uttryck för den långvariga tradition av samarbete mellan de nordiska länderna som finns på medborgarskapsrättens område.

19–21 §§ i den nya lagen motsvarar till sitt innehåll helt 10 § b och c i 1950 års lag. Däremot finns i den nya lagen inte någon motsvarighet till 10 § a.

Att motsvarighet till 10 § a saknas beror på att denna hänvisar till bestämmelser i 1950 års lag – 3, 4 och 8 §§ – som i väsentliga delar ändrats genom förslaget till ny medborgarskapslag. Överenskommelserna mellan de nordiska länderna avseende 3, 4 och 8 §§ har sin grund i att det hittills rått stor överensstämmelse mellan de nordiska bestämmelserna inom dessa områden. Ändringarna i den svenska lagen påkallar emellertid behov av nya nordiska överläggningar i fråga om vilka överenskommelser som framöver skall gälla i just dessa hänseenden. Kommittén anser att överläggningarna inte bör föregripas och avstår därför från att lämna förslag till en bestämmelse som skulle motsvara 10 § a i 1950 års lag.

22 §

Kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU) föreslår i slutbetänkandet Ökad rättssäkerhet i asylärenden (SOU 1999:16) bl.a. att Utlänningsnämnden avvecklas och att beslut i

förklaringsärenden i stället skall meddelas av Invandrarverket. Innehållet i förevarande paragraf är således en följd av NIPU:s förslag.

Frågan huruvida någon blivit svensk medborgare genom anmälan får inte prövas i ett förklaringsärende. Detta hänger samman med att anmälningsärenden med bindande verkan prövas av den myndighet som har att handlägga ärendet.

Det finns däremot inte något hinder mot att i ett förklaringsärende pröva frågan om någon förvärvat svenskt medborgarskap som biperson i ett anmälningsärende.

23 och 24 §§

NIPU:s förslag innebär att instansordningen i medborgarskapsärenden ändras på sådant sätt att utlänningsdomstolarna blir ny överinstans. En utlänningsdomstols avgörande får vidare överklagas till Utlänningsöverdomstolen. För att Utlänningsöverdomstolen skall pröva den överklagade domen eller beslutet krävs dock prövningstillstånd. I nu nämnda delar är innehållet i 23 och 24 §§ en följd av NIPU:s förslag.

Nytt i 23 § är även att s.k. säkerhetsärenden skall prövas av Invandrarverket i första instans och att verkets beslut i sådana ärenden skall kunna överklagas till regeringen. Även Rikspolisstyrelsen har rätt att överklaga Invandrarverkets beslut i ett säkerhetsärende. Beträffande skälen för den ändrade ordningen i fråga om säkerhetsärenden hänvisas till avsnitt 16.5.

I ett säkerhetsärende gäller förvärvet av svenskt medborgarskap från och med den dag då beslutet har vunnit laga kraft.

25 §

Den ändring som gjorts är en ren konsekvens av den ändring som redovisats under 5 §.

26 §

Paragrafen motsvarar 14 a § i 1950 års lag. Som en konsekvens av NIPU:s förslag har Utlänningsöverdomstolen och utlänningsdomstolarna ersatt Utlänningsnämnden i uppräknningen av de myndigheter som under vissa förutsättningar har rätt att få ut uppgifter om en utlännings personliga förhållanden.

Vidare har "en polismyndighet" ersatts av Rikspolisstyrelsen. Detta beror på att utredningsansvaret i medborgarskapsärenden den 1 oktober 1997 övergick från polisen till Invandrarverket. Av landets polismyndigheter är det därmed endast Rikspolisstyrelsen som i ett ärende

om medborgarskap kan ha behov av uppgifter om någons personliga förhållanden.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Den nya lagen föreslås träda i kraft den 1 juli år 2001. Tidpunkten har föreslagits med beaktande av dels att frånträdande av 1963 års europeiska konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap m.m. är en förutsättning för att den nya lagen skall kunna träda i kraft, dels att ikraftträdandet bör föregås av samråd med övriga nordiska länder. Av betydelse i sammanhanget är också att NIPU föreslagit att den ändrade instansordningen i medborgarskapsärenden skall gälla fr.o.m. den 1 juli 2001.

Förslaget till medborgarskapslag innehåller två nya typer av automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap. Det rör sig om barn som föds i Sverige och som har svensk, ogift far (4 §) samt om adoptivbarn under tolv år som adopteras genom ett utomnordiskt adoptionsbeslut med automatisk giltighet i Sverige (5 §). Kommittén finner det rimligt att barn tillhöriga dessa kategorier ges viss retroaktiv rätt att förvärva svenskt medborgarskap i enlighet med de nya bestämmelserna. Retroaktiviteten föreslås avse barn som varken innan den nya lagens ikraftträdande eller vid tidpunkten för anmälan enligt övergångsbestämmelserna har fyllt arton år. Beträffande adoptivbarnen tillkommer som förutsättning att adoptionen beslutats den 1 juli 1992 eller senare. Detta har sin förklaring i att grundbestämmelsen om automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap genom adoption, 1 a § i 1950 års lag, infördes detta datum och avsåg adoptioner som beslutats eller godkänts efter ikraftträdandet. Övergångsbestämmelserna i nu aktuell del bör enligt kommitténs uppfattning inte sträcka sig längre tillbaka än så.

I punkten 4 föreslås att en person som förlorat sitt svenska medborgarskap enligt 1950 års lag, men som skulle haft det kvar om den nya lagen varit gällande vid tidpunkten för förlusten, skall kunna återfå svenskt medborgarskap genom anmälan hos Statens invandrarverk före den 1 juli 2003. Den nya lagens reglering i fråga om dubbelt medborgarskap är inte särskilt inriktad på barn och det finns därför inte i denna övergångsbestämmelse skäl att föreskriva någon övre åldersgräns för när anmälan får göras.

Av punkten 5 framgår att äldre föreskrifter fortfarande skall tillämpas i fråga om ärenden som enligt 9 a § i 1950 års lag har överlämnats till regeringen före ikraftträdandet av den nya lagen. Detsamma gäller i fråga om anmälningsärenden enligt 3 § i 1950 års lag som har getts in före ikraftträdandet av den nya lagen om

tillämpning av 1950 års lag är förmånligare för den enskilde än vad den nya lagen skulle vara.

Reservation av ledamoten Karin Ahrland (fp)

Rättvisa och integration är två honnörsord i den svenska politiska debatten. Ingen vill ha ett orättvist samhälle. Även om det emellanåt hörs missnöje med en växande skara invandrare ställer sig en klar majoritet bakom vikten och värdet av integration. Men det må också erkännas att uppfattningen om vad som är rättvist kan skifta.

Frågan blir då hur vi skall ta emot den invandrare som önskar bli svensk medborgare och på rättvisa villkor bistå henne eller honom vid den nyvunna identiteten.

Kommittén har ingående diskuterat språkkunskapernas betydelse vid naturalisation. Som framgår av övervägandena i kap 17 råder total enighet om "den utomordentligt stora betydelsen som kunskaper i svenska språket har för alla som är permanent bosatta i Sverige". Jag avstår från att här citera alla de skäl som därefter anförs om vikten och värdet i sig av svenskkunskaper för den som önskar ett värdigt liv i Sverige. Jag är i den uppfattningen liksom i påståendet att "kunskaper i svenska språket är enligt kommitténs uppfattning en av grundförutsättningarna för en fungerande integrationsprocess" helt enig med majoriteten.

I motsats till majoriteten drar jag av det åberopade resonemanget slutsatsen att den invandrare som vill bli svensk medborgare och uppfyller övriga krav för naturalisation också enligt huvudregeln bör kunna tala och förstå vårt språk.

Majoriteten har som skäl mot ett krav på språkkunskaper hänvisat till "en rättviseaspekt" och som exempel åberopat bl.a. hemarbetande invandrarhustrur och lågutbildade i invandratäta områden. Motargumentet måste ju vara en fråga om hur dessa personer någonsin skall kunna bli rättvist behandlade och delta i integrationsprocessen om vi inte från deras nya hemlands sida gör allt vi förmår för att befrämja integrationen. Det gäller såväl att lära känna sitt nya hemland, vår kultur samt rättigheter och skyldigheter här som att kunna förklara sina egna kulturmönster för infödda svenska. En absolut förutsättning är att vi talar samma språk.

En av de viktigaste förmånerna knutna till medborgarskapet är rösträtt vid val till riksdagen. Enligt min uppfattning borde det vara självklart att den som vill delta i den politiska processen skall ha

möjlighet att förstå och gärna delta i debatten. Det är bara möjligt med språkkunskaper.

Några av de av majoriteten anförda skälen mot krav på språkkunskaper skulle nästan kunna tolkas som bristande tilltro till vissa invandrades förmåga. Enligt min uppfattning har den som haft styrkan att ta sig till ett nytt främmande land så gott som alltid visat prov på framåtanda och initiativ. De är människor vi bör ta väl vara på, men då måste vi kunna kommunicera med dem på landets språk

Med hänvisning till att kravet på kunskaper i svenska språket har avvisats av majoriteten har vi inte ingående diskuterat vare sig om dispens skulle kunna ges eller vilken kunskapsnivå som skulle kunna begäras. Jag vill här därför endast förklara att jag naturligtvis menar att undantag från huvudregeln måste vara möjliga t.ex. för personer i hög ålder, men även i vissa andra fall. I fråga om kunskapsnivån krävs en längre diskussion. Jag kan nu bara hänvisa till vad som redovisas om språkfrågan i de 17 (av 24) länder som enligt vad kommittén erfarit kräver språkkunskaper som villkor för naturalisation.

Till sist vill jag som stöd för mitt ställningstagande påminna om att båda de forskare som hållit föredrag inför kommittén understrukt vikten av att kräva kunskaper i svenska språket.

Särskilt yttrande av Karin Ahrland (fp)

Jag har efter viss tvekan anslutit mig till förslaget att acceptera dubbelt medborgarskap. I denna kommittés arbete, liksom i tidigares har en viktig invändning emot dubbelt medborgarskap varit möjligheten till rösträtt och valbarhet i två länder. Jag kan emellertid efter vad som påståtts under arbetet acceptera uppfattningen att det är förhållandevis få människor som utnyttjar den rätten. Jag har också tvekat därför att dubbelt medborgarskap knappast kan bidra till ökad integration, snarare tvärtom.

Vad som de facto nu avgjort mitt ställningstagande är uppgiften att vi redan i dag av olika anledningar har omkring 300 000 personer i Sverige med dubbelt medborgarskap. Sannolikt finns det också utanför landet många svenskar med medborgarskap också i sitt andra hemland. Det finns därför enligt min mening inte skäl att behålla en regel som uppenbarligen är så svår - stundom omöjlig - att kontrollera eller som ger upphov till så många undantag.

Särskilt yttrande av Stig Alexandersson (m) och Karin Ahrlund (fp)

För att någon skall beviljas svenskt medborgarskap förutsätts i princip att vederbörande har kommit till landet i avsikt att bosätta sig här och haft permanent uppehållstillstånd samt hemvist under en viss period. Personer som vistas i Sverige med stöd av tidsbegränsade uppehållstillstånd anses därmed inte ha hemvist i Sverige och kan normalt inte tillgodoräkna sig vistelsetiden som hemvisttid vid en ansökan om medborgarskap. Kommitténs förslag innebär att detta system bibehålls.

En konsekvens av det anförda är att samma reglering kommer att gälla även personer som är medborgare i ett annat EU-land. Vi anser att detta är ett tveksamt inslag i systemet, vilket motverkar den nära samverkan mellan människor och länder som EU syftar till att befrämja. Frågan har inte blivit föremål för närmare överväganden i kommittén, bl.a. för att den har anknytning till utlänningslagstiftningen som ju ligger utanför kommitténs uppdrag. Enligt vår mening bör inte ursprungligt syfte med en persons vistelse i Sverige – och typen av uppehållstillstånd – ha en så avgörande betydelse när en ansökan om medborgarskap prövas.

Vad som bör beaktas är om personen har integrerats i det svenska samhället och har en vilja att bli svensk medborgare. Vi menar att det är angeläget att denna fråga blir föremål för överväganden. Om inte starka skäl visar sig föreligga mot en förändring bör en reform ske i den av oss föreslagna riktningen.

Särskilt yttrande av Bodil Ceballos (mp)

Det nya förslaget till medborgarskapslag är en betydelsefull förbättring i förhållande till den tidigare och jag ställer mig därför helt bakom kommitténs förslag. Särskilt positiv är förslaget att möjliggöra innehav av dubbelt medborgarskap med tanke på alla de som de facto lever större delen av sina liv i Sverige och känner samhörighet med Sverige och svenskarna samtidigt som de har en känslomässig koppling till sitt forna hemland, vilken gör att de inte gärna avsäger sig sitt tidigare medborgarskap. Allra viktigast är det för de barn som föds i Sverige eller kommit hit i tidig ålder. Att kommittén i sina ställningstaganden hela tiden utgått från barnens bästa är mycket positivt.

Jag har dock en annan ståndpunkt när det gäller den femårsgräns som fastställs för andra utlänningar än nordiska medborgare, ofrivilligt statslösa och flyktingar i 14 §. Med tanke på att det svenska medborgarskapet ger människor rätt att till fullo delta i det svenska samhällslivet bör denna möjlighet ges så snart som möjligt. För nordiska medborgare är gränsen satt till 2 år, för ofrivilligt statslösa och flyktingar 4 år och övriga 5 år vilket är en kodifiering av gällande praxis. Jag anser att en gräns på 3 år torde vara tillräcklig för både ofrivilligt statslösa, flyktingar och övriga utlänningar.

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 medborgarskapskungörelsen (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. härstamningssprincipen, 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 överenskomelse 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 uteslagna 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 bevisbörda 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 med-

borgarskap 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 befrielse 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.

Uppläggningsen av arbetet

Utredningsarbetet skall vara avslutat den 1 september 1998.

I den del som gäller kravet på styrkande av identitet skall kommitténs övertaganden 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).

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till 1997 års
medborgarskapskommitté

Dir
1998:50

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juni 1998.

Tilläggsuppdraget

1997 års medborgarskapskommitté ges i uppdrag att förutsättningslöst utreda frågan om dubbelt medborgarskap. Kommittén skall analysera konsekvenserna av dubbelt medborgarskap, både ur statens och den enskildes synvinkel, såväl vid invandring som vid utvandring. Analysen skall särskilt beröra problematiken kring rösträtt och valbarhet i flera länder samt säkerhetsfrågor, frågor om fullgörande av totalförsvarspåbud och om konsulärt bistånd. Kommittén skall vidare analysera och överväga konsekvenserna av ett generellt frångående av den nu gällande principen om att undvika dubbelt medborgarskap och föreslå de författningsändringar och andra åtgärder som kan bli följden av dessa överväganden. Kommittén skall göra en bedömning av förslagens ekonomiska konsekvenser för såväl staten som kommunsektorn.

För arbetet gäller i övrigt de förutsättningar som har angetts i de ursprungliga direktiven (dir. 1997:5), dock med den ändringen att uppdraget skall slutredovisas senast den 1 mars 1999.

Kommitténs nuvarande uppdrag

Regeringen beslutade den 16 januari 1997 att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att se över lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap (dir. 1997:5). I uppdraget ingår dels att göra en allmän översyn av lagen, dels att utreda vissa närmare angivna frågeställningar som rör medborgarskapslagstiftningen. Kommittén skall också utreda och överväga behovet av åtgärder som kan vidtas för att stärka medborgarskapets status som ett led i integrationsprocessen. Kommittén har antagit namnet 1997 års medborgarskapskommitté.

I direktiven anges bl.a. att dubbla medborgarskap i princip bör undvikas, men att det kan tänkas att det finns ytterligare situationer än de som för närvarande gäller där dubbelt medborgarskap bör accepteras. I uppdraget ligger även att undersöka förekomsten av dubbelt medborgarskap i dag.

Kommittén skall slutredovisa sitt uppdrag senast den 1 september 1998. Kommittén har i en skrivelse till regeringen den 2 juni 1998 begärt att regeringen i tilläggsdirektiv uppdrar åt kommittén att förutsättningslöst utreda frågan om dubbelt medborgarskap och att utredningstiden förlängs. Kommittén har ansett det angeläget att det i arbetet med en ny medborgarskapslag görs en förutsättningslös analys av de för- och nackdelar som följer med dubbelt medborgarskap.

Tilläggsuppdragets bakgrund

Den svenska medborgarskapslagstiftningen bygger bl.a. på grundprincipen att dubbla medborgarskap bör undvikas. I många andra länder, t.ex. flertalet av våra nordiska grannländer, gäller samma princip. Ett uttryck för denna princip är 1963 års Europarådskonvention om begränsning av fall av flerfaldiga medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap, vilken har ratificerats av tretton av Europarådets medlemsländer, däribland Sverige. I konventionen föreskrivs bl.a. att en vuxen medborgare i en konventionsstat som frivilligt förvärvar medborgarskap i en annan konventionsstat skall förlora sitt tidigare medborgarskap. I fråga om militära förpliktelser framgår bl.a. att den som är medborgare i två eller flera konventionsstater inte skall åläggas att fullgöra militärtjänst i mer än en av dessa stater.

I den svenska medborgarskapslagstiftningen kommer principen om att undvika dubbelt medborgarskap till uttryck på flera sätt, både när det gäller utlänningar som blir svenska medborgare och svenska medborgare som förvärvar ett annat medborgarskap. De viktigaste bestämmelserna finns i 6 och 7 §§ lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap. I 6 § fjärde stycket föreskrivs att det som villkor för förvärv av svenskt medborgarskap kan uppställas krav om befrielse från det tidigare medborgarskapet. Av 7 § följer att den som genom ansökan eller uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst förvärvar ett utländskt medborgarskap automatiskt förlorar sitt svenska medborgarskap.

Strävan att förhindra uppkomsten av dubbelt medborgarskap har sin grund i uppfattningen att dubbla medborgarskap medför nackdelar och

komplikationer för såväl de inblandade staterna som för individen. Detta gäller bl.a. beträffande frågor som rösträtt och valbarhet vid val i flera länder, militärtjänstgöring och säkerhetsaspekter. Möjligheten att ge konsulärt bistånd i utlandet minskar också beträffande personer med flera medborgarskap.

Förutsättningarna för att upprätthålla principen om ett medborgarskap har dock förändrats under senare år. Principen har således fått vika i flera avseenden. Ett exempel på detta är att det i ärenden om svenskt medborgarskap i ökad omfattning accepteras att kravet på medgivande till befrielse från det utländska medborgarskapet inte upprätthålls, något som framför allt har sin grund i den betydande flyktinginvandringen till Sverige. Det föreligger också i dag stora svårigheter att erhålla befrielse från vissa länders medborgarskap. En del länder har mycket höga avgifter i sådana ärenden medan andra länders krav och rutiner innebär problem av annat slag. Mot denna bakgrund har regeringen den 26 februari 1998 beslutat att det för närvarande inte skall ställas villkor om befrielse från iranskt medborgarskap som förutsättning för att bli svensk medborgare. Sammantaget innebär svensk praxis ett stort antal undantag från principen om ett medborgarskap.

Europarådets ministerkommitté antog i maj 1997 en konvention om medborgarskap som, till skillnad mot 1963 års konvention, är neutral i fråga om dubbelt medborgarskap och överlämnar till konventionsstaterna att själva bestämma i vilken utsträckning dubbla medborgarskap skall tillåtas. Sverige har i november 1997 undertecknat konventionen med förbehåll för ratifikation. Konventionen bör ses i ljuset av att flera länder, både i Europa och på andra håll i världen, i dag har kommit att inta en mer positiv inställning till dubbelt medborgarskap än tidigare.

PRELIMINÄR ÖVERSÄTTNING AV 1997 ÅRS EUROPEISKA KONVENTION OM MEDBORGARSKAP

Ingress

Medlemsstaterna i Europarådet och de övriga signatärstaterna av denna konvention,

som beaktar att Europarådets syfte är att uppnå en fastare enhet mellan sina medlemmar,

som beaktar det stora antalet internationella instrument om medborgarskap, flerfaldigt medborgarskap och statslöshet,

som erkänner att i medborgarskapsfrågor hänsyn skall tas både till statens och den enskildes rättmätiga intressen,

som önskar främja en fortgående utveckling av rättsprinciperna om medborgarskap och införliva dem i nationell lagstiftning och så långt som möjligt undvika fall av statslöshet,

som önskar undvika diskriminering i medborgarskapsfrågor,

som är medvetna om rätten till skydd för familjelivet enligt artikel 8 i *Konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*,

som beaktar att stater har olika inställning till flerfaldigt medborgarskap och erkänner att det står varje stat fritt att i sin nationella lagstiftning bestämma vilken verkan en medborgares förvärv eller innehav av annat medborgarskap skall ha,

som är överens om att det är önskvärt att finna tillfredsställande lösningar på verkan av flerfaldigt medborgarskap, särskilt i fråga om de rättigheter och skyldigheter som tillkommer personer med flerfaldigt medborgarskap,

som anser det vara önskvärt att personer som är medborgare i två eller flera konventionsstater inte skall behöva fullgöra sina militära förpliktelser i mer än en av dessa,

som beaktar behovet att främja internationellt samarbete mellan statliga behöriga myndigheter för medborgarskapsfrågor,

har kommit överens om följande.

Kapitel I Allmänna frågor

Artikel 1 Konventionens syfte

Denna konvention fastställer principer och regler för fysiska personers medborgarskap och regler som gäller militära förpliktelser vid flerfaldigt medborgarskap till vilka konventionsstaternas nationella lagstiftning skall anpassas.

Artikel 2 Definitioner

I denna konvention avses med

- a) *medborgarskap*: det rättsliga förhållandet mellan en person och en stat; termen har inte avseende på en persons etniska ursprung,
- b) *flerfaldigt medborgarskap*: samtidigt innehav av två eller flera medborgarskap för en och samma person,
- c) *barn*: varje person under 18 år, såvida inte myndig ålder uppnås tidigare enligt den lag som gäller för personen,
- d) *nationell lag*: alla slags bestämmelser i det nationella lagsystemet innefattande grundlag, lagstiftning, föreskrifter, dekret, rättspraxis, hävd och sedvana samt bestämmelser som följer av bindande internationella instrument.

Kapitel II Allmänna medborgarskapsprinciper

Artikel 3 Statens behörighet

1. Varje stat skall genom sin egen lagstiftning bestämma vem som skall vara medborgare i staten.
2. Denna lag skall godtas av andra stater i den utsträckning den är förenlig med tillämpliga internationella konventioner, internationell sedvanerätt samt vanligen erkända rättsprinciper för medborgarskap.

Artikel 4 Principer

Varje konventionsstats medborgarskapsregler skall grundas på följande principer:

- a) Var och en har rätt till ett medborgarskap.
- b) Statslöshet skall undvikas.
- c) Ingen skall godtyckligt berövas sitt medborgarskap.
- d) Varken äktenskap eller upplösning av äktenskap mellan en medborgare i en konventionsstat och en utlänning eller endera

makens ändrade medborgarskap under äktenskapet skall automatiskt inverka på den andra makens medborgarskap.

Artikel 5 Icke-diskriminering

1. En konventionsstats medborgarskapsregler skall inte innebära åtskillnad eller omfatta någon praxis liktydig med diskriminering på grund av kön, religion, ras, hudfärg eller nationell eller etnisk härkomst.
2. Varje konventionsstat skall vägledas av principen om icke-diskriminering mellan sina medborgare, oavsett om de är medborgare från födelsen eller har förvärvat medborgarskapet senare.

Kapitel III Medborgarskapsregler

Artikel 6 Förvärv av medborgarskap

1. Varje konventionsstat skall i sin nationella lagstiftning föreskriva att medborgarskap i staten skall förvärfvas *ex lege* av följande personer:
 - a) Barn till föräldrar varav den ena vid barnets födelse är medborgare i den konventionsstaten med förbehåll för de undantag som kan finnas i dess nationella lagstiftning beträffande barn födda i utlandet. Med avseende på barn vars föräldraskap bestäms genom erkännande, domstolsbeslut eller liknande förfarande får en konventionsstat föreskriva att barnet skall förvärva medborgarskap i den staten i enlighet med det förfarande som bestäms av statens nationella lagstiftning.
 - b) Hittebarn som anträffas inom statens territorium som annars skulle bli statslösa.
2. Varje konventionsstat skall i sin nationella lagstiftning föreskriva att medborgarskap i staten skall förvärfvas av barn födda inom dess territorium som inte vid födelsen förvärvar annat medborgarskap. Sådant medborgarskap skall medges
 - a) vid födelsen *ex lege*, eller
 - b) därefter, för barn som har förblivit statslösa, efter ansökan till behörig myndighet av eller för barnet i fråga på det sätt som föreskrivs i konventionsstatens nationella lagstiftning. En sådan ansökan får göras beroende av legalt och varaktigt hemvist inom dess territorium under en tid av högst fem år omedelbart innan ansökan gjordes.

- 3) Varje konventionsstat skall i sin nationella lagstiftning medge möjlighet till naturalisation för personer som har legalt och varaktigt hemvist inom dess territorium. Vid uppställandet av villkor för naturalisation skall konventionsstaten inte fastställa längre tid än tio år för hemvist som skall ha förflutit innan ansökan kan göras.
- 3) Varje konventionsstat skall i sin nationella lagstiftning underlätta förvärv av medborgarskap i staten för följande personer:
 - a) Äkta makar till medborgare i staten.
 - b) Barn till någon medborgare i staten som avses i undantaget i artikel 6.1 a.
 - c) Barn till föräldrar av vilka den ene förvärvar eller har förvärvat medborgarskap i staten.
 - d) Barn som adopterats av någon medborgare i staten.
 - e) Personer födda inom statens territorium som har legalt och varaktigt hemvist där.
 - f) Personer som har legalt och varaktigt hemvist inom statens territorium under en tidsperiod som börjat före artonårsdagen; tidsperiodens längd skall bestämmas i den berörda konventionsstatens nationella lagstiftning.
 - g) Statslösa personer och personer som är erkända som flyktingar som har legalt och varaktigt hemvist inom statens territorium.

Artikel 7 Förlust av medborgarskap *ex lege* eller på initiativ av en konventionsstat

1. En konventionsstat får i sin nationella lagstiftning inte föreskriva att medborgarskap i den staten skall förloras *ex lege* eller på statens initiativ utom i följande fall:
 - a) Vid frivilligt förvärv av annat medborgarskap.
 - b) Vid förvärv av konventionsstatens medborgarskap genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av sökanden.
 - c) Vid frivillig tjänstgöring i en främmande stats försvarsmakt.
 - d) Vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen.
 - e) Vid avsaknad av verklig anknytning mellan konventionsstaten och en medborgare som har varaktigt hemvist utomlands,
 - f) Om det under barnets omyndighetstid fastställs att de förutsättningar i den nationella lagstiftningen som föranledde förvärvet *ex lege* av konventionsstatens medborgarskap inte längre är uppfyllda.

- g) Vid adoption av ett barn om barnet förvärvar eller innehar den enas eller båda de adopterande föräldrarnas utländska medborgarskap.
2. En konventionsstat får föreskriva att medborgarskap i den staten skall förloras av barn till föräldrar som förlorar medborgarskapet utom i de fall som avses i punkt 1 c och d i denna artikel. Barn skall dock inte berövas sitt medborgarskap om någon av deras föräldrar behåller det.
3. En konventionsstat får i sin nationella lagstiftning inte föreskriva att medborgarskap i den staten skall förloras enligt punkt 1 eller 2 i denna artikel om personen i fråga därigenom skulle bli statslös, utom i de fall som nämns i punkt 1 b i denna artikel.

Artikel 8 Förlust av medborgarskap på initiativ av den enskilde

1. Varje konventionsstat skall tillåta avsägelse av medborgarskap i den staten om den berörda personen inte därigenom blir statslös.
2. En konventionsstat får dock i sin nationella lagstiftning föreskriva att avsägelse endast får göras av medborgare som har varaktigt hemvist utomlands.

Artikel 9 Återvinning av medborgarskap

Varje konventionsstat skall i de fall och på de villkor som föreskrivs i dess nationella lagstiftning underlätta återvinning av medborgarskapet i den staten för tidigare medborgare som har legalt och varaktigt hemvist inom dess territorium.

Kapitel IV Förfaranden angående medborgarskap

Artikel 10 Behandling av ansökningar

1. Varje konventionsstat skall tillse att ansökningar om förvärv, bibehållande, förlust, återvinning och bekräftelse av medborgarskapet i den staten behandlas inom skälig tid.

Artikel 11 Beslut

Varje konventionsstat skall tillse att beslut om förvärv, bibehållande, förlust, återvinning och bekräftelse av medborgarskapet i den staten förses med skriftlig motivering.

Artikel 12 Rätt till omprövning

Varje konventionsstat skall tillse att beslut om förvärv, bibehållande, förlust, återvinning och bekräftelse av medborgarskapet i den staten skall kunna underkastas administrativ eller judiciell omprövning i enlighet med statens nationella lagstiftning.

Artikel 13 Avgifter

1. Varje konventionsstat skall tillse att avgifterna för förvärv, bibehållande, förlust, återvinning och bekräftelse av medborgarskap i den staten är skäliga.
2. Varje konventionsstat skall tillse att avgifterna för administrativ eller judiciell omprövning inte är ett hinder för de sökande.

Kapitel V Flerfaldigt medborgarskap

Artikel 14 Fall av flerfaldigt medborgarskap *ex lege*

- 1 En konventionsstat skall medge
 - a. att barn som har flera medborgarskap som automatiskt förvärvats vid födelsen får behålla dessa,
 - b. att medborgare i staten har ett annat medborgarskap om detta automatiskt förvärvas vid ingående av äktenskap.
2. Bibehållandet av medborgarskapen enligt punkt 1 är underkastat tillämpliga bestämmelser i artikel 7 i denna konvention.

Artikel 15 Andra möjliga fall av flerfaldigt medborgarskap

Bestämmelserna i denna konvention skall inte begränsa en konventionsstats rätt att i sin nationella lagstiftning bestämma

- a) om medborgare i staten som förvärvar eller har en annan stats medborgarskap behåller detta eller förlorar det,
- b) om förvärvet eller bibehållandet av medborgarskap i staten är beroende av avsägelse eller förlust av ett annat medborgarskap.

Artikel 16 Bibehållande av tidigare medborgarskap

En konventionsstat skall inte göra avsägelse eller förlust av annat medborgarskap till ett villkor för förvärv eller bibehållande av medborgarskap i staten i de fall avsägelse eller förlust inte är möjligt eller skäligen kan krävas.

Artikel 17 Rättigheter och skyldigheter vid flerfaldigt medborgarskap

1. Medborgare i en konventionsstat som har ett annat medborgarskap skall inom den konventionsstats territorium där de har hemvist ha samma rättigheter och skyldigheter som andra medborgare i den konventionsstaten.
2. Bestämmelserna i detta kapitel skall inte inverka på
 - a) de folkrättsliga reglerna om en konventionsstats diplomatiska och konsulära skydd av en av sina medborgare som samtidigt har annat medborgarskap,
 - b) en konventionsstats tillämpning av internationella privaträttsliga regler på flerfaldigt medborgarskap.

Kapitel VI Statssuccession och medborgarskap

Artikel 18 Principer

1. Varje berörd konventionsstat skall i medborgarskapsfrågor vid statssuccession följa principen om rättssäkerhet, reglerna om mänskliga rättigheter samt principerna i artiklarna 4 och 5 i denna konvention och i punkt 2 i denna artikel särskilt i syfte att undvika statslöshet.
2. Vid beslut om beviljande och bibehållande av medborgarskap vid statssuccession skall varje berörd konventionsstat särskilt ta hänsyn till följande:
 - a) Den verkliga och faktiska anknytningen mellan personen i fråga och staten.
 - b) Personens varaktiga hemvist vid tiden för statssuccessionen.
 - c) Personens eget önskemål.
 - d) Personens territoriella härkomst.
3. I de fall förvärv av medborgarskap är beroende av förlusten av ett utländskt medborgarskap skall bestämmelserna i artikel 16 i denna konvention gälla.

Artikel 19 Överenskommelse genom internationella avtal

Vid statssuccession skall de berörda konventionsstaterna söka reglera medborgarskapsfrågor genom inbördes avtal och, då så är tillämpligt, i sina förbindelser med andra berörda stater. Sådana avtal skall följa de principer och regler som finns i detta kapitel eller åberopas här.

Artikel 20 Principer rörande icke-medborgare

- 1 Varje konventionsstat skall respektera följande principer:
 - a) Medborgare i en föregångarstat som är stadigvarande bosatta inom det territorium över vilket suveräniteten överförs till en efterträdarstat och som inte har förvärvat medborgarskap i denna stat skall ha rätt att kvarstanna där.
 - b) Personer som avses i a skall åtnjuta samma behandling som medborgare i efterträdarstaten i fråga om sociala och ekonomiska rättigheter.
- 2 Varje konventionsstat får undanta personer som avses i punkt 1 från offentlig anställning som innebär utövande av den högsta makten.

Kapitel VII Militära förpliktelser vid flerfaldigt medborgarskap

Artikel 21 Fullgörande av militärtjänst

1. Den som är medborgare i två eller flera konventionsstater skall inte åläggas att fullgöra militärtjänst i mer än en av dessa stater.
2. Formerna för tillämpning av punkt 1 i denna artikel skall kunna bestämmas genom särskilda överenskommelser mellan berörda konventionsstater.
3. Om inte annat föreskrivs i särskilda överenskommelser som slutits eller kan komma att slutas, skall följande regler tillämpas i fråga om personer som är medborgare i två eller flera konventionsstater.
 - a) Sådana personer skall vara skyldiga att fullgöra militärtjänst i den konventionsstat inom vars territorium de har varaktigt hemvist. De skall emellertid innan de fyllt 19 år kunna välja att frivilligt fullgöra sin militärtjänst i en annan konventionsstat där de också är medborgare under en period som till sin effektiva längd är åtminstone likvärdig med den som krävs av den förstnämnda konventionsstaten.
 - b) Personer med varaktigt hemvist inom en konventionsstats territorium där de inte är medborgare eller inom en stats territorium som inte är konventionsstat skall kunna välja att fullgöra sin militärtjänst i vilken som helst av de konventionsstater där de är medborgare.
 - c) Personer, som enligt reglerna i a och b i denna punkt skall fullgöra sin militärtjänst i en konventionsstat enligt den statens lagar, skall anses ha fullgjort sina militära förpliktelser gentemot varje annan konventionsstat i vilken de också är medborgare.

- d) Personer, som innan denna konvention trädde i kraft mellan konventionsstater i vilka de är medborgare har fullgjort sin militärtjänst i en av dessa stater enligt den statens lagar, skall anses ha fullgjort dessa förpliktelser gentemot varje annan konventionsstat i vilken de också är medborgare.
- e) Personer, som enligt a i denna punkt har fullgjort sin militära grundutbildning i en konventionsstat där de är medborgare och därefter överflyttar sitt varaktiga hemvist till en annan konventionsstat där de är medborgare, skall vara skyldiga att fullgöra fortsättningsutbildning endast i den sistnämnda staten.
- f) Tillämpningen av denna artikel skall inte på något sätt inverka på de berörda personernas medborgarskap.
- g) I händelse av mobilisering i en konventionsstat skall de förpliktelser som följer av denna artikel inte vara bindande för den konventionsstaten.

Artikel 22 Undantag från militära förpliktelser eller alternativ samhällstjänst

Om inte annat följer av särskilda överenskommelser som ingåtts eller kan komma ingås, skall följande regler även tillämpas på personer som är medborgare i två eller flera konventionsstater.

- a) Artikel 21.3 c i denna konvention skall gälla för personer som har blivit befriade från sina militära förpliktelser eller i stället fullgjort civil samhällstjänst.
- b) Personer som är medborgare i en konventionsstat som inte har obligatorisk militärtjänst skall anses ha fullgjort sina militära förpliktelser om de har sitt varaktiga hemvist inom denna konventionsstats territorium. De skall dock inte anses ha fullgjort sina militära förpliktelser gentemot en annan konventionsstat eller andra konventionsstater där de också är medborgare och som har obligatorisk militärtjänst, om de inte har bibehållit sitt varaktiga hemvist upp till en bestämd ålder som de berörda konventionsstaterna skall meddela vid undertecknandet eller deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande- eller anslutningsinstrument.
- c) Även personer som är medborgare i en konventionsstat som inte har obligatorisk militärtjänst skall anses ha fullgjort sina militära förpliktelser när de har fullgjort frivillig militärtjänst under en period som till sin effektiva längd är åtminstone likvärdig den militära grundutbildningen i den konventionsstat i vilken de också är medborgare, oavsett var de har sitt varaktiga hemvist.

Kapitel VIII Samarbete mellan konventionsstaterna

Artikel 23 Samarbete mellan konventionsstaterna

1. I syfte att underlätta samarbetet mellan konventionsstaterna skall deras behöriga myndigheter göra följande.
 - a) Meddela Europarådets generalsekreterare uppgifter om de nationella medborgarskapslagarna, innefattande exempel på statslöshet och flerfaldigt medborgarskap, samt om utvecklingen i fråga om tillämpningen av denna konvention.
 - b) På begäran meddela varandra uppgifter om sina nationella medborgarskapslagar och om utvecklingen i fråga om tillämpningen av denna konvention.
2. Konventionsstaterna skall samarbeta sinsemellan och med andra medlemmar i Europarådet inom ramen för Europarådets vederbörliga mellanstatliga organ i syfte att behandla alla hithörande frågor och främja en fortgående utveckling av rättsprinciper och praxis avseende medborgarskap och därmed sammanhängande frågor.

Artikel 24 Informationsutbyte

En konventionsstat får när som helst förklara att den skall underrätta en annan konventionsstat, som har gjort samma förklaring, om frivilligt förvärv av dess medborgarskap av medborgare i den andra konventionsstaten med iakttagande av gällande lagar om uppgiftsskydd. I en sådan förklaring får de förutsättningar anges som skall gälla för konventionsstatens uppgiftslämnande. Förklaringen får när som helst återtas.

Kapitel IX Konventionens tillämpning

Artikel 25 Förklaringar om konventionens tillämpning

1. Varje stat får vid undertecknandet eller deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument förklara att den avser att undanta kapitel VII från tillämpning av konventionen.
2. Bestämmelserna i kapitel VII skall endast gälla relationerna mellan de konventionsstater som är bundna av dem.
3. Varje konventionsstat får när som helst därefter meddela Europarådets generalsekreterare att den avser att tillämpa de

bestämmelser i kapitel VII som den undantagit vid undertecknandet eller i ratifikations-, godtagande-, godkännande eller anslutningsinstrumentet. Meddelandet skall gälla från den dag det mottas.

Artikel 26 Konventionens verkan

1. Denna konventions bestämmelser skall inte inverka på bestämmelserna i den nationella lagstiftning och de bindande internationella instrument som är eller kan komma att träda i kraft enligt vilka mer förmånliga rättigheter står eller kommer att stå den enskilde till buds avseende medborgarskap.
2. Denna konvention skall inte inverka på tillämpningen av följande instrument i relationerna mellan de konventionsstater som är bundna av dessa:
 - a) *1963 års konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap* och dess protokoll.
 - b) Andra bindande internationella instrument i den mån de är förenliga med denna konvention.

Kapitel X Slutbestämmelser

Artikel 27 Undertecknande och ikraftträdande

1. Denna konvention skall vara öppen för undertecknande av Europarådets medlemsstater och de icke-medlemsstater som har deltagit i utarbetandet av den. Dessa stater kan uttrycka sitt samtycke till att vara bundna genom
 - a) undertecknande utan förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande, eller
 - b) undertecknande med förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande följt av ratifikation, godtagande eller godkännande.
- Ratifikations-, godtagande- och godkännandeinstrumenten skall deponeras hos Europarådets generalsekreterare.
2. Denna konvention träder i kraft för alla stater som har uttryckt sitt samtycke att vara bundna av den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tid av tre månader räknat från den dag då tre medlemsstater i Europarådet har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av konventionen i enlighet med bestämmelserna i punkt 1 i denna artikel.
 3. För en stat som senare uttrycker sitt samtycke till att vara bunden av konventionen träder den i kraft den första dagen i den månad som

följer efter utgången av en tid av tre månader räknat från dagen för undertecknandet eller den dag då ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet deponerades.

Artikel 28 Anslutning

1. Efter denna konventions ikraftträdande får Europarådets ministerkommitté inbjuda stater som inte är medlemmar av Europarådet, vilka inte har deltagit i dess utarbetande, att ansluta sig till konventionen.
2. För en stat som ansluter sig träder konventionen i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tid av tre månader efter den dag då anslutningsinstrumentet deponerades hos Europarådets generalsekreterare.

Artikel 29 Reservationer

1. Ingen reservation får göras mot någon av bestämmelserna i kapitlen I, II eller VI i konventionen. En stat får vid undertecknandet eller deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument avge en eller flera reservationer mot andra bestämmelser i konventionen i den utsträckning de är förenliga med konventionens mål och syfte.
2. En stat som gör en eller flera reservationer skall underrätta Europarådets generalsekreterare om dess tillämpliga nationella lagar och lämna andra upplysningar av betydelse.
3. En stat som har gjort en eller flera reservationer enligt punkt 1 i denna artikel skall överväga om dessa kan återkallas helt eller delvis så snart omständigheterna så medger. Återkallandet skall göras genom ett meddelande till Europarådets generalsekreterare och skall gälla från den dag det mottas.
4. En stat som utsträcker tillämpningen av denna konvention till ett territorium som nämns i den förklaring som avses i artikel 30.2 får med avseende på territoriet i fråga göra en eller flera reservationer i enlighet med bestämmelserna i de föregående punkterna i denna artikel.
5. En konventionsstat som har gjort reservationer mot några bestämmelser i kapitel VII i konventionen får inte fordra att bestämmelserna i fråga skall tillämpas av en annan konventionsstat, utom i den mån den själv har godtagit dem.

Artikel 30 Territoriell tillämpning

1. En stat får vid undertecknandet eller deponeringen av sitt ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrument ange för vilket eller vilka territorier konventionen skall gälla.
2. En stat får därefter genom en förklaring till Europarådets generalsekreterare utsträcka tillämpningen av denna konvention till annat territorium som anges i förklaringen för vars internationella förbindelser den är ansvarig eller för vilket den har rätt att åta sig ansvar.

För ett sådant territorium träder konventionen i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tid av tre månader räknat från den dag då generalsekreteraren mottog förklaringen.

3. En förklaring enligt punkt 1 och 2 i denna artikel får med avseende på ett territorium som anges i förklaringen återkallas genom ett meddelande till generalsekreteraren. Återkallandet träder i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tid av tre månader räknat från den dag då generalsekreteraren mottog meddelandet.

Artikel 31 Uppsägning

1. En konventionsstat får när som helst säga upp hela konventionen eller endast kapitel VII genom ett meddelande till Europarådets generalsekreterare.
2. Uppsägningen gäller från och med den första dagen i den månad som följer efter utgången av en tid av tre månader räknat från den dag då generalsekreteraren mottog meddelandet.

Artikel 32 Meddelanden från generalsekreteraren

Europarådets generalsekreterare skall meddela Europarådets medlemsstater, alla signatärstater, alla konventionsstater samt alla andra stater som har anslutit sig till denna konvention om

- a) undertecknanden,
- b) deponering av ratifikations-, godtagande-, godkännande- och anslutningsinstrument,
- c) dag för konventionens ikraftträdande enligt artiklarna 27 och 28,
- d) reservationer och återkallanden av reservationer enligt artikel 29,
- e) meddelanden eller förklaringar enligt artiklarna 23-25 och 27-31,

- f) andra åtgärder, notifikationer och meddelanden avseende konventionen.

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen bemyndigade, undertecknat denna konvention.

Upprättad i Strasbourg den 7 november 1997 på engelska och franska språken, vilka båda texter är lika giltiga, i ett enda exemplar som skall deponeras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekreterare skall översända bestyrkta kopior till varje medlemsstat i Europarådet, till icke medlemsstater som har deltagit i utarbetandet av konventionen samt till alla stater som har inbjudits att ansluta sig till den.

Utländska medborgare efter medborgarskapsland och tid i Sverige
Tidpunkt: 31 December 1997

Medborgarskapsland	Tid i Sverige			Okänt invand- rings år	Född i Sverige	Samtliga
	0-40 år	5-9 år	10- år			
Finland	8498	6445	61687	539	24164	101333
Bosnien-Hercegovina	50400	68	54	331	3918	54771
Jugoslavien	20653	2348	4693	374	5500	33568
Norge	4627	6438	13060	158	6738	31021
Iran	6310	10469	4956	1906	2597	26238
Danmark	3842	3337	12039	102	6068	25388
Irak	17075	4078	377	435	2835	24800
Turkiet	4067	3751	4868	579	5139	18404
Polen	3654	5465	4881	82	1760	15842
Tyskland	3192	1296	6908	57	2902	14355
Somalia	6912	3498	14	295	2403	13122
Chile	1525	5939	4224	67	105	11860
Storbritannien	3110	1996	5154	51	1400	11711
USA	3113	2033	3519	45	726	9436
Okänt	900	2480	159	195	2856	6590
Statslös	1027	984	252	62	3814	6139
Kroatien	2858	376	1408	97	751	5490
Thailand	2378	1601	599	33	442	5053
Island	1221	1166	1307	31	754	4479
Grekland	944	815	1850	102	702	4413
Italien	822	450	2033	31	787	4123
Ryssland	3517	333	4	15	112	3981
Frankrike	1335	559	1319	14	489	3716
Syrien	1640	857	86	553	489	3625
Kina, Folkrep	2320	907	157	22	215	3621
Etiopien	1236	1391	272	127	381	3407
Libanon	1316	1302	145	135	474	3372
Vietnam	1040	1568	49	91	485	3233
Rumänien	1160	1553	200	21	279	3213
Nederländerna	935	379	1203	12	588	3117
Spanien	697	463	1437	22	406	3025
Ungern	655	1182	752	20	316	2925
Österrike	257	172	1597	10	657	2693
Afghanistan	1808	415	14	58	189	2484
Schweiz	317	177	1059	9	690	2252
Peru	1514	407	123	11	68	2123
Filippinerna	1248	406	87	8	138	1887
Japan	746	239	571	11	93	1660
Gambia	677	499	260	13	196	1645

Medborgarskapsland	Tid i Sverige			Okänt invand- rings år	Född i Sverige	Samtliga
	0-40 år	5-9 år	10- år			
Makedonien	797	385	183	28	201	1594
Australien	675	444	360	4	44	1527
Canada	616	332	433	5	88	1474
Indien	694	362	278	6	115	1455
El Salvador	214	772	174	25	250	1435
Brasilien	620	422	281	8	45	1376
Portugal	263	221	675	17	193	1369
Marocko	808	325	114	17	89	1353
Bulgarien	342	795	76	13	105	1331
Estland	794	233	26	5	66	1124
Bangladesh	718	228	71	8	24	1049
Colombia	605	294	94	15	21	1029
Uganda	602	230	88	19	85	1024
Sri lanka	511	357	105	10	26	1009
Sovjetunionen		792	172	6	38	1008
Irland	361	193	313	5	59	931
Tunisien	435	256	134	8	93	926
F.d Tjeckoslovakien	61	465	263	14	96	899
Pakistan	400	221	117	13	89	840
Cuba	786	26	5	2	4	823
Eritrea	461	184	35	28	77	785
Malaysia	172	175	271	5	87	710
Ukraina	639	44		4	18	705
Israel	217	225	200	5	47	694
Bolivia	213	161	255	17	21	667
Zaire	347	137	30	8	117	639
Arabrepubliken Egypten	325	150	34	7	102	618
Kenya	246	115	115	2	57	535
Slovenien	58	46	301	11	100	516
Belgien	226	76	162	2	39	505
Jordanien	254	105	70	10	63	502
Argentina	179	162	155	1	2	499
Algeriet	248	95	54	3	41	441
Korea, Republiken	241	81	85	3	20	430
Mexico	203	103	95		21	422
Nya Zeeland	182	131	77	1	18	409
Ghana	214	100	43	3	36	396
Lettland	331	39	4	3	10	387
Sudan	195	112	5	5	55	372
Litauen	308	35	1	1	13	358
Uruguay	98	92	141	1	20	352

Medborgarskapsland	Tid i Sverige			Okänt invand- rings år	Född i Sverige	Samtliga
	0-40 år	5-9 år	10- år			
Tanzania	174	91	56	6	21	348
Indonesien	130	88	999	5	16	338
Nigeria	175	47	32	8	35	297
Laos	53	200	2	1	35	291
Tjeckien	177	52	13	1	24	267
Singapore	125	45	58	3	9	240
Ecuador	122	56	44	2	8	232
Slovakien	127	47	17	3	34	228
Sydafrika	102	55	41	5	2	205
Nicaragua	83	65	16	1	21	186
Vitryssland	169	11		1	4	185
Libyen	66	62	9	4	42	183
Venezuela	80	49	47	1	3	180
Angola	77	67	3	2	18	167
Elfenbenskusten	107	29	11	1	9	157
Togo	119	17	2	1	11	150
Guatemala	44	60	32	1	13	150
Saudiarabien	47	36	48	2	10	143
Kina (Taiwan)	104	21	8	3	3	139
Armenien	122	5			10	137
Albanien	103	17	2	1	10	133
Cypern	35	30	59		2	126
Hong Kong	60	45	5	1	2	113
Tyska Dem Rep (DDR)		36	72	1	3	112
Trinidad och Tobago	38	25	32	1	10	106
Zambia	52	19	22		10	103
Azerbajdzjan	90	6		2	3	101
Liberia	49	31	13	2	3	98
Dominikanska Rep	52	17	11	1	12	93
Honduras	26	40	8		14	88
Costa Rica	47	27	11		1	86
Senegal	39	21	12	3	10	85
Zimbabwe	48	28	6	1	1	84
Barbados	27	19	22	1	7	76
Kap Verde	36	27	6		5	74
Panama	23	28	12			63
Rwanda	45	5	7		5	62
Georgien	53	4			2	59
Kazakstan	51	5		1	2	59
Sierra Leone	31	17	5	2	3	58
Uzbekistan	49	3		2	3	57
Mauritius	20	12	16		5	53

Medborgarskapsland	Tid i Sverige			Okänt invand- rings år	Född i Sverige	Samtliga
	0-40 år	5-9 år	10- år			
Malta	9	6	35		2	52
Mocambique	38	12	2			52
Jemen	32	10	3		5	50
Kambodja	19	25			6	50
Jamaica	22	8	16	2	1	49
Förenade Arabemiraten	22	12	8	1	6	49
Myanmar	40	6				46
Moldavien	39	3			3	45
Turkmenistan	40				3	43
Kamerun	27	4	8		2	41
Guinea	26	8	2		3	39
Paraguay	9	16	14			39
Haiti	21	5	5	2	3	36
Gunea-Bissau	21	12	1		1	35
Tadzjikistan	35					35
Kongo Rep	9	4	9	1	8	31
Seychellerna	9	9	19		3	31
Tchad	7	15		1	7	30
Botswana	17	6	4	1	1	29
Grenada	4	6	17		1	28
Guyana	7	11	10			28
Djibouti	18	6			2	26
Dominik. rep.	7	7	9		3	26
Kuwait	14	7	1	3	1	26
Bahrain	11	8	2		4	25
Nepal	17	6	1		1	25
Luxemburg	8	4	9		3	24
Mali	13	6	2	1	1	23
Fiji	9	9	5			23
Burundi	17	2			3	22
Mauretanien	10	3	1	1	3	18
Burkina Faso	4	11				15
Namibia	5	3	5	1		14
Kirgistan	14					14
Malawi	9	1	2			12
Madagaskar	5	6				11
Comorerne	9	1				10
Egypten		2	5		3	10
S:ta Lucia	6	4				10
San Marino	6		2		1	9
Gabon	2	2	3		2	9
Tonga	5	4				9

Medborgarskapsland	Tid i Sverige			Okänt invand- rings år	Född i Sverige	Samtliga
	0-40 år	5-9 år	10- år			
Benin	5	3				8
S:T Vincent	1	6	1			8
Västra Samoa	6	1				7
Liechtenstein	1	1	2		2	6
Swaziland	2	1		2	1	6
Bhutan	5	1				6
Mongoliet	5	1				6
Oman	2		2		2	6
Sydjemen		5	1			6
Kiribati	6					6
Lesotho	2	2		1		5
Nigeria	2	3				5
Korea, Dem Folkrep	5					5
Papua Nya Guinea	4			1		5
Belize	2	2				4
Antigua och Baruda	1	1	1			3
Bahamas	1	1	1			3
Centralafrika, Rep	1		1			2
Ekvatorialguinea	1	1				2
Qatar	2					2
Salomonöarna	2					2
Maldiverna	1					1
Palau	1					1
Samtliga	189082	89427	150531	7159	85850	522049

**Antalet svenska medborgare som utvandrat från Sverige
respektive återflyttat hit under åren 1960–1997**

År	Invandr	Utvandr	Netto	Netto, ack
1960	2934	4644	- 1710	- 1710
1961	3015	4165	- 1150	- 2860
1962	2919	4067	- 1148	- 4008
1963	3159	4527	- 1368	- 5376
1964	3401	4631	- 1230	- 6606
1965	3058	4628	- 1570	- 8176
1966	3096	5285	- 2189	- 10365
1967	2908	5450	- 2542	- 12907
1968	3126	5917	- 2791	- 15698
1969	3727	5926	- 2199	- 17897
1970	3790	7385	- 3595	- 21492
1971	3899	8196	- 4297	- 25789
1972	4251	9245	- 4994	- 30783
1973	4561	10085	- 5524	- 36307
1974	5512	8252	- 2740	-39047
1975	6072	6843	- 771	- 39818
1976	5767	6810	- 1043	- 40861
1977	5295	6218	- 923	- 41784
1978	4515	6542	- 2027	- 43811
1979	4625	7146	- 2521	- 46332
1980	4980	9065	- 4085	- 50417
1981	4868	8641	- 3773	- 54190
1982	5239	8465	- 3226	- 57416
1983	5240	7883	- 2643	- 60059
1984	5426	8215	- 2789	- 62848
1985	5238	8022	- 2784	- 65632
1986	5447	9145	-3698	- 69330
1987	5550	9044	-3494	-72824
1988	6639	9613	- 2974	- 75789
1989	6922	8338	- 1416	- 77214
1990	6728	8957	- 2229	- 79443
1991	5805	9734	- 3929	- 83372
1992	5814	12582	- 6768	-90140
1993	7038	15039	- 8001	98141
1994	8864	16915	- 8051	- 106192
1995	9808	18573	- 8765	- 114957
1996	10577	19425	-8848	- 123805
1997	11399	23241	- 11842	- 135647

KUNGL. BIBL.
1999-04-09
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1999

Kronologisk förteckning

1. Nya förmånsrättsregler + Bilagor. Ju.
 2. Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. S.
 3. Yrkesfiskets konkurrenssituation. Jo.
 4. God sed i forskningen. U.
 5. Effektiva värme- och miljölösningar. N.
 6. Effektivare Totalförsvarsstöd i Östersjöområdet. Fö.
 7. Märk väl! Fi.
 8. Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 9. Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 10. Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 11. Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 12. Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 13. Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 14. Den framtida kommersiella lokalradion. Ku.
 15. Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. Ju.
 16. Ökad rättssäkerhet i asylärenden. UD.
 17. Garantipension och Bosättningsstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. S.
 18. Frågor till det industriella samhället. Ku.
 19. Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. Ju.
 20. Sverige och judarnas tillgångar. UD.
 21. Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. S.
 22. Den skyddade provinsen. En essä om demokratins värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
 23. Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. N.
 24. EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. N.
 25. Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige.
 26. Införsel av beskattade varor. Fi.
 27. Delta – Utredningen om deltidarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen. N.
 28. Kontantmetod för småföretagare. Fi.
 29. Internationell konflikthantering – att förbereda sig tillsammans. Fö.
 30. Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag. m. m. Ku.
 31. Tillsyn över advokater m. m. Ju.
 32. Utvecklingssamarbete på rättsområdet. Ju.
 33. Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg. S.
 34. Svenskt medborgarskap. Ku.
-

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nya förmånsrättsregler + Bilagor. [1]
Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. [8]
Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [9]
Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. [10]
Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skriftserie. [11]
Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [12]
Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. [13]
Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. [15]
Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. [19]
Den skyddade provinsen. En essä om demokratins värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie [22]
Tillsyn över advokater m. m. [31]
Utvecklingssamarbete på rättsområdet. [32]

Utrikesdepartementet

Ökad rättssäkerhet i asylärenden. [16]
Sverige och judarnas tillgångar. [20]

Försvarsdepartementet

Effektivare Totalförsvarstöd i Östersjöområdet. [6]
Internationell konflikthantering – att för bereda sig tillsammans. [29]

Socialdepartementet

Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. [2]
Garantipension och Bosättningsstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. [17]
Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. [21]
Bo tryggt – Betala rätt. Särskilda boendeformer för äldre samt avgifter för äldre- och handikappomsorg. [33]

Finansdepartementet

Märk väl! [7]
Införsel av beskattade varor. [26]
Kontantmetod för småföretagare. [28]

Utbildningsdepartementet

God sed i forskningen. [4]

Jordbruksdepartementet

Yrkesfiskets konkurrenssituation. [3]
Samerna – ett ursprungsfolk i Sverige. [25]

Kulturdepartementet

Den framtida kommersiella lokalradion. [14]
Frågor till det industriella samhället. [18]
Yttrandefriheten och konkurrensen – Förslag till mediekoncentrationslag m. m. [30]
Svenskt medborgarskap. [34]

Näringsdepartementet

Effektiva värme- och miljölösningar. [5]
Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. [23]
EG:s strukturstöd. Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. [24]
Delta – Utredningen om deltidsarbete, tillfälliga jobb och arbetslöshetsersättningen. [27]



fakta info direkt

Tel 08-587 671 00. Fax 08-587 671 71.
Box 6430, 113 82 Stockholm.
order@faktainfo.se www.faktainfo.se

ISBN 91-7610-948-8
ISSN 0375-250X