

Ändrade regler i medborgarskapslagen

SLUTBETÄNKANDE AV UTREDNINGEN OM
SPRÅK- OCH SAMHÄLLSKUNSKAPSKRAV
FÖR SVENSKT MEDBORGARSKAP OCH ANDRA
FRÅGOR OM MEDBORGARSKAP (USSMA)



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:54

Ändrade regler i medborgarskapslagen

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

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:54

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

Svara på remiss – hur och varför

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

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

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0150-4 (tryck)

ISBN 978-91-525-0151-1 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

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

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 19 december 2019 rättssakkunniga Tove Weiner och kanslirådet Jens Ölander, båda Justitiedepartementet. Som expert i utredningen förordnades samma dag departementssekreteraren Ida Holmgren, Arbetsmarknadsdepartementet. Som sakkunnig förordnades den 21 januari 2020 rättsliga experten Helena Cidh Koelmeyer, Migrationsverket. Som experter förordnades den 21 januari 2021 rättsliga experten Susanne Ritseson, Skatteverket, och kanslirådet Charlotta Tideman, Utrikesdepartementet.

Samordnaren Emelie Thorén, Migrationsverket, var förordnad som sakkunnig i utredningen i perioden den 19 december 2019–21 januari 2020. Departementssekreteraren Anita Carlstedt, Utbildningsdepartementet, undervisningsrådet Maria Skoglöf, Skolverket, och språkvårdaren Sofia Tingsell, Institutet för språk och folkminnen, var förordnade som experter i utredningen i perioden den 19 december 2019–13 januari 2021. Professorn Pieter Bevelander, Malmö universitet, var förordnad som expert i perioden den 19 december 2019–6 maj 2021.

Utredaren har biståtts av ett sekretariat. Som sekreterare i utredningen har rättssakkunniga Jessica Olofsson varit anställd från och

med den 1 december 2019 och rådmannen Mona Aldestam har varit anställd i perioden den 17 augusti 2020–31 maj 2021.

Den 10 december 2020 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv för utredningen vilket innebar att utredningstiden förlängdes till den 1 juli 2021 (dir. 2020:130).

Den 13 januari 2021 överlämnade utredningen sitt delbetänkande Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2).

Utredningen, som har antagit namnet USSMA, överlämnar härmed slutbetänkandet Ändrade regler i medborgarskapslagen (SOU 2021:54).

Stockholm i juli 2021

Mari Andersson

/Jessica Olofsson
Mona Aldestam

Innehåll

Sammanfattning	13
Summary	23
1 Författningsförslag.....	35
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.....	35
1.2 Förslag till förordning om ändring i medborgarskapsförordningen (2001:218).....	46
1.3 Förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749).....	51
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.....	52
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket	53
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	55
2.1 Utredningens uppdrag.....	55
2.2 Utredningens arbete	56
2.3 Utredningen och ändrade regler i utlänningslagen.....	57
3 Medborgarskap och statslösa barn födda i Sverige	59
3.1 Utredningens uppdrag.....	59

3.2	Statslösa barns rätt till medborgarskap	60
3.2.1	Internationella åtaganden	60
3.2.2	Medborgarskapslagens bestämmelser	64
3.2.3	Registrering och fastställelse av statslöshet och medborgarskap för barn	68
4	Åtgärder för att begränsa förekomsten av statslöshet	73
4.1	Utredningens uppdrag	73
4.2	Statslösa barn, konventionsåtaganden och medborgarskapslagen	74
4.3	Uppehållstillstånd i Sverige.....	78
4.3.1	Allmänt	78
4.3.2	Bestämmelser från och med den 20 juli 2021	79
4.4	Automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige	82
4.4.1	Kan ett automatiskt förvärv bidra till att motverka uppkomsten av statslöshet?	82
4.4.2	Villkor om permanent uppehållstillstånd hos en förälder?	85
4.4.3	Hur kan ett automatiskt förvärv gå till?	90
4.4.4	Bör det införas ett system med automatiska förvärv?	97
4.5	Medborgarskap genom anmälan för den som har fyllt 18 men inte 21 år	100
5	Hederligt levnadssätt i medborgarskapsärenden	105
5.1	Utredningens uppdrag	105
5.2	Tidigare utredningar.....	106
5.3	Hederligt levnadssätt vid naturalisation.....	109
5.3.1	Ett krav som funnits länge.....	109
5.3.2	Dispens från kravet – karenstider vid brottslighet	113
5.3.3	Prövningen av kravet på hederligt levnadssätt	119
5.4	Krav på hederligt levnadssätt för barn.....	123

6	Anmälningssärenden – en förenklad typ av förvärv av medborgarskap.....	125
6.1	Förvärv av medborgarskap genom anmälan i dag	125
6.2	Utvecklingen av möjligheten att förvärva medborgarskap genom anmälan.....	129
6.2.1	Anmälningssärenden före 2001	129
6.2.2	Anmälningssärenden från och med 2001.....	133
6.2.3	Sammanfattande kommentar	136
7	Ett krav på hederligt levnadssätt i anmälningssärenden... 137	
7.1	Ett krav på hederligt levnadssätt – eller något annat?	137
7.2	Ett krav på frånvaro av kriminell belastning i anmälningssärenden i andra nordiska länder	139
7.2.1	Finland	139
7.2.2	Norge	140
7.2.3	Danmark	141
7.2.4	Sammanfattning.....	143
7.3	Är det rimligt med ett krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. för barn?	143
7.4	Ett krav avseende brottslighet.....	146
7.4.1	Allvarliga brott.....	147
7.4.2	Utländsk brottslighet	159
7.4.3	Upprepad brottslighet.....	160
7.4.4	Ett krav på frånvaro av allvarlig brottslighet.....	162
7.4.5	Dömd eller misstänkt för allvarlig brottslighet ...	162
7.4.6	Ingen begränsning i tid.....	164
7.5	Ett krav avseende hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet.....	166
7.6	Ett krav avseende verksamhet i eller bestämmande inflytande över bl.a. terroristorganisationer.....	173
7.7	Personkretsen.....	175
7.7.1	Vem ska omfattas av kraven?	175
7.7.2	Vem ska inte omfattas av de nya kraven	180
7.8	Ett annat krav för statslösa födda i Sverige?	187

7.9	Den uppgivna identiteten ska vara riktig	189
7.10	Konsekvenser av utredningens förslag för anmälningsinstitutet	191
8	Handläggande myndighet	193
8.1	Nuvarande ordning.....	193
8.2	Bakgrunden till nuvarande handlägningsordning.....	196
8.2.1	Naturalisationsärenden.....	196
8.2.2	Anmälningsärenden	198
8.3	En handläggande myndighet för alla medborgarskapsärenden.....	200
9	Ändrad tidpunkt för förvärv av medborgarskap efter anmälan	205
9.1	Utredningens uppdrag	205
9.2	Tidpunkten för förvärv genom anmälan	206
9.2.1	Bakgrund till nuvarande ordning	206
9.2.2	Anmälningsärenden i dag	207
9.3	Ändrad tidpunkt för förvärv.....	208
10	Hedersrelaterat våld och förtryck	213
10.1	Utredningens uppdrag	213
10.2	Om medborgarskap.....	214
10.2.1	Inledning.....	214
10.2.2	Medborgarskapets juridiska betydelse och frågor om konsulärt bistånd	215
10.3	Hedersrelaterat våld och förtryck	220
10.3.1	Hedersbrottsutredningen	222
10.3.2	Sammanfattning av begreppet	225
10.3.3	Hur många är drabbade av hedersrelaterat våld och förtryck?	226
10.3.4	Tvångsäktenskap, vilseledande till tvångsäktenskapsresa och könsstympning	230

11	Befrielse från svenskt medborgarskap	237
11.1	Utredningens uppdrag.....	237
11.2	Befrielse från medborgarskap.....	238
11.2.1	Bakgrund till bestämmelserna.....	238
11.2.2	Handläggning av befrielseärenden.....	241
11.2.3	Konventionsåtaganden.....	244
11.2.4	Befrielse från medborgarskap i andra länder.....	251
11.3	Hur kan barns rättigheter stärkas?	256
11.3.1	Bestämmelserna bör utökas för att skydda barn ...	256
11.3.2	Bestämmelserna ska utökas med särskilda villkor till skydd för barns medborgarskap	258
11.4	Ytterligare justeringar av bestämmelserna om befrielse	266
11.4.1	Inledning	266
11.4.2	Befrielse kan vägras om ansökan inte görs av fri vilja	267
11.5	Ändring av beslut om befrielse från svenskt medborgarskap	270
11.5.1	Grunderna för att ändra förvaltningsbeslut	270
11.5.2	Återkallelse av beslut om befrielse	272
12	Personuppgiftsbehandling och sekretess	281
12.1	Allmänna utgångspunkter för personuppgiftsbehandlingen	281
12.1.1	Personuppgiftsbehandlingen omfattas av EU:s dataskyddsförordning	281
12.1.2	Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen ...	284
12.1.3	Personuppgiftsbehandlingen inom medborgarskapsområdet i dag är tillåten och fastställd	286
12.2	Tydligare författningsstöd för informationsutbytet vid prövningen av hederligt levnadssätt.....	296
12.2.1	Utredningens uppdrag	296
12.2.2	Krav på stöd för informationsutbyte	297

12.2.3	Det befintliga stödet för informationsutbyte mellan Migrationsverket och Polismyndigheten, Säkerhetspolisen respektive Kronofogdemyndigheten	300
12.2.4	En ny bestämmelse i medborgarskapsförordningen	309
12.3	Stöd för personuppgiftsbehandlingen vid handläggningen av de nya reglerna i medborgarskapslagen	317
12.3.1	Migrationsverkets personuppgiftsbehandling.....	317
12.3.2	Länsstyrelsernas personuppgiftsbehandling.....	319
12.4	Personuppgiftsbehandlingen vid automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap	320
12.4.1	Skatteverkets behandling av personuppgifter	320
12.4.2	Stöd för Skatteverkets utlämnande av uppgifter till Migrationsverket	322
12.4.3	Migrationsverkets behandling av personuppgifter	323
12.5	Sekretess.....	324
12.5.1	De nya kraven i anmälningssärenden.....	324
12.5.2	Befrielse från svenskt medborgarskap	325
13	Överklagande	327
13.1	Förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan.....	327
13.2	Befrielse och återkallelse av befrielsebeslut	329
13.3	Automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige	330
14	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	333
14.1	Ikraftträdande	333
14.2	Övergångsbestämmelser	335
14.2.1	Automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige.....	335
14.2.2	Nya krav för förvärv i anmälningssärenden	336
14.2.3	En handläggande myndighet	338

14.2.4	Tidpunkten för förvärv av medborgarskap i anmälningsärenden	340
14.2.5	Befrielse från svenskt medborgarskap.....	341
14.2.6	Nya bestämmelser i medborgarskapsförordningen.....	343
15	Konsekvensanalys.....	345
15.1	Ekonomiska konsekvenser för staten.....	346
15.1.1	Utgångspunkter.....	346
15.1.2	Migrationsverket	347
15.1.3	Säkerhetspolisen och Polismyndigheten.....	354
15.1.4	Skatteverket	355
15.2	Ekonomiska konsekvenser för kommuner, regioner, länsstyrelser, företag och enskilda	356
15.2.1	Kommuner och regioner.....	356
15.2.2	Länsstyrelser	356
15.2.3	Företag och enskilda	357
15.3	Konsekvenser för domstolarna och regeringen i egenskap av överprövningsinstans	357
15.4	Övriga konsekvenser	359
15.4.1	Jämställdhet och integration.....	359
15.4.2	Brottslighet och allmän säkerhet	360
15.4.3	Sysselsättning och offentlig service.....	361
15.4.4	Klimat och miljö.....	362
15.4.5	Kommuner och regioner.....	362
15.4.6	Enskilda.....	362
15.4.7	Konventionsåtaganden.....	365
15.5	Förslag till finansiering av förslagen	366
16	Författningskommentar	369
16.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap	369

Referenser	383
-------------------------	------------

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:70.....	399
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2020:67.....	411
Bilaga 3	Kommittédirektiv 2020:130.....	413

Sammanfattning

Detta betänkande innehåller utredningens analyser, bedömningar och förslag när det gäller frågorna om det behövs ytterligare åtgärder för att begränsa förekomsten av statslöshet, om tidpunkten för förvärv av medborgarskap genom anmälan bör justeras, om det ska införas krav på hederligt levnadssätt för förvärv av medborgarskap efter anmälan och om möjligheterna att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap ska utökas. De förslag som lämnas föreslås träda i kraft den 1 januari 2023 och regleras i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och medborgarskapsförordningen (2001:218). Nedan följer en sammanfattning av utredningens förslag.

Ytterligare åtgärder för att begränsa förekomsten av statslöshet

Automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige

Utredningen har i uppdrag att utreda om det bör införas ett automatiskt förvärv av medborgarskap vid födelsen för statslösa barn födda i Sverige som har en förälder med permanent uppehållstillstånd och även i övrigt en anknytning till Sverige. Utredningen har landat i att det inte bör införas ett sådant system.

Detta då ett system med automatiskt förvärv bedöms behöva involvera såväl Skatteverket som Migrationsverket, vilket skulle leda till att handläggningen inte kan ske så snabbt och smidigt som önskvärt och att kostnaderna för systemet blir höga. Det är också svårt att konstruera ett system som träffar ”rätt statslösa barn”. Det vill säga de som förblir statslösa över tid och som t.ex. inte såsom barn till föräldrar med medborgarskap i Indien och Förenade kungariket kan förvärva föräldrarnas medborgarskap genom registrering eller anmälan till hemlandsmyndigheten. En annan anledning till att utredningen

inte föreslår ett system med automatiskt förvärv är att statistiken visar att något eller några år efter födelsen så är antalet barn som vid födelsen registrerades som statslösa i Sverige inte längre lika högt. En betydande andel av de barn som registrerades som statslösa vid födelsen är inte längre statslösa, sannolikt på grund av att de förvärvat medborgarskap inom några år efter födelsen då t.ex. faderskap har fastställts eller en ny utredning ger stöd för att barnet är medborgare i ett visst land.

För att ändå ge ett beredningsunderlag har utredningen utarbetat ett förslag på hur ett system med automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap skulle kunna se ut. Utredningen bedömer att utgångspunkten ska vara att ett barn som föds som statslöst i Sverige samt har en förälder med permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet ska förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen. Utredningen bedömer att Skatteverket bör ansvara för beslut om registrering av svenskt medborgarskap och att Skatteverket i sådana ärenden ska kunna begära yttrande från Migrationsverket, om det inte är obehövt, i frågorna om barnets förälder har permanent uppehållstillstånd i Sverige, och om barnet är statslöst. Utredningen anser vidare att Migrationsverket ska bistå Skatteverket med bedömningen av statslöshet och kontroll av föräldrars uppehållstillståndsstatus. Utredningen anser att det också är viktigt att Skatteverket och Migrationsverket enas om principerna för bedömningen av statslöshet. För att utredningens bedömningar ska vara så tydliga som möjligt innehåller betänkandet författningsförslag motsvarande vad som nu har sagts och en ny punkt om förvärv av svenskt medborgarskap i 2 § medborgarskapslagen. Betänkandet innehåller också bedömningar när det gäller dataskydd, överklaganden och ekonomiska konsekvenser av ett sådant system.

Ändringar i bestämmelserna om förvärv av medborgarskap efter anmälan för den som har fyllt 18 men inte 21 år

Utredningen föreslår att dagens krav på hemvist från 15 års ålder för förvärv av medborgarskap för statslösa 18- till 21-åringar (8 § första stycket 2 medborgarskapslagen) ska kompletteras med en regel som gör det möjligt att förvärva medborgarskap om den statslöse har hemvist här i landet sedan fem år eller under sammanlagt tio år. Ändringarna syftar till att säkerställa att bestämmelserna överensstämmer med

Sveriges konventionsrättsliga åtaganden och att hemvistkravet ska gälla lika för alla statslösa unga som anmäler om medborgarskap, oberoende av ålder. Enligt nu gällande bestämmelser blir kravet på hemvisttid t.ex. sex år för den som ansöker som 19-åring och fem år för den som ansöker som 18-åring. Som en följd av förslaget kommer ett statslöst barn som fick hemvist i Sverige efter 15 års ålder också att kunna förvärva medborgarskap efter anmälan, även om hans eller hennes vårdnadshavare inte medverkat till medborgarskapsförvärv enligt 7 § medborgarskapslagen, vilket inte är möjligt i dag.

Utredningen förslår också att kravet på hemvist för den som har utländskt medborgarskap (8 § första stycket 2 medborgarskapslagen) ska ändras på så sätt att det inte längre ska krävas hemvist sedan utlänningen har fyllt 13 år, utan att det i stället ska ställas krav på att han eller hon ska ha hemvist här i landet sedan fem år. Förslaget innebär att den utländska medborgare som har fått hemvist i Sverige efter 13 års ålder ges möjlighet att förvärva medborgarskap efter anmälan, om vårdnadshavaren av något skäl har avstått från att medverka till att barnet får svenskt medborgarskap, vilket inte är möjligt i dag. Förslaget innebär också att den omotiverade skillnad i hemvisttid som uppkommer i dag, beroende på när anmälan görs, och som nämns i stycket ovan när det gäller statslösa unga, elimineras.

Frågor om hederligt levnadssätt

De flesta utlänningar blir svenska medborgare genom att ansöka om det (naturalisation). I ärenden om naturalisation finns ett krav på hederligt levnadssätt.

Det finns emellertid ett enklare sätt att bli svensk medborgare för vissa; efter en anmälan. De bestämmelser som finns om förvärv av medborgarskap vid anmälan är tillämpliga främst på barn eller unga vuxna, men också på andra, t.ex. vissa nordiska medborgare samt de som tidigare varit svenska medborgare och önskar få tillbaka sitt medborgarskap. I de flesta anmälningsärenden finns det inte något krav på hederligt levnadssätt. Utredningen föreslår att bestämmelserna om förvärv av svenskt medborgarskap vid anmälan ska kompletteras med olika krav som kan diskvalificera den som anmälan avser från att förvärva medborgarskap för att hindra t.ex. den som begått allvarliga brott från att förvärva medborgarskap.

Allvarlig brottslighet

Utredningen föreslår att förvärv av medborgarskap efter anmälan inte ska kunna ske om den som anmälan avser är skäligen misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet. Begreppet ”allvarlig brottslighet” har valts för att fånga in allvarliga brott liksom upprepad brottslighet. Utredningen har övervägt olika metoder för att ringa in vad som bör avses med allvarliga brott och kommit till slutsatsen att med allvarliga brott i sammanhanget avses brott som har minst fyra års fängelse som maximistraff i straffskalan. Med en sådan definition av allvarliga brott skulle t.ex. följande brott omfattas:

- människoexploatering (4 kap. 1 b § BrB),
- olaga förföljelse (4 kap. 4 b § BrB),
- grovt olaga hot (4 kap. 5 § BrB),
- sexuellt utnyttjande av barn (6 kap. 5 § BrB),
- grov förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 2 § andra stycket BrB), och
- övergrepp i rättssak (17 kap. 10 § BrB).

De uppräknade brotten har alla fyra års fängelse som maxstraff, men självklart omfattas alla brott som har ett högre maxstraff såsom mord, grov misshandel, våldtäkt och människohandel. Det är inte bara brott i brottsbalken som kan anses utgöra allvarliga brott, utan även brott i andra författningar, t.ex. grovt narkotikabrott som regleras i narkotikastrafflagen (1968:64), liksom grovt vapenbrott som regleras i vapenlagen (1996:67).

I den mån det vid prövningen kommer fram att den som anmälan avser har begått brott i andra länder ska det kunna beaktas på motsvarande sätt som föreslås ske vid prövningen av kravet avseende brottslighet i Sverige.

Utredningen bedömer att det sannolikt skulle uppfattas som stötande för den allmänna rättskänslan att medge svenskt medborgarskap till en person, som visserligen inte begått ett sådant brott som utredningen definierat som allvarligt men, som begått upprepade brott med lägre maxstraff. Det föreslås därför att upprepad brottslighet, under vissa förutsättningar, ska kunna leda till att en person diskvalificeras från att kunna förvärva svenskt medborgarskap efter anmälan.

Med hänsyn till anmälningstinstitutets karaktär av en snabbare och enklare prövning har utredningen föreslagit att såväl en dom om som redan skälig misstanke om sådan allvarlig brottslighet som avses här ska räcka för att diskvalificera från förvärv av medborgarskap efter anmälan.

Kravet avseende allvarlig brottslighet föreslås inte preciseras i tid. I praktiken innebär det att en person som vid något tillfälle dömts för allvarlig brottslighet kommer att vara utesluten från möjlighet att beviljas svenskt medborgarskap efter anmälan.

Hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet

Utredningen föreslår att bestämmelserna om förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan i medborgarskapslagen ska kompletteras med ett krav på att förvärv inte ska kunna ske om den som anmälan avser bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Utredningen föreslår att den bedömning som ska göras i anmälningens ärenden ska göras på samma sätt som vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt i naturalisationsärendena och att handläggningen av anmälningens ärendena ska gå till på samma sätt som vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt i naturalisationsärendena, dvs. genom remiss till Säkerhetspolisen.

Utredningen föreslår vidare att sådana anmälningens ärenden där Säkerhetspolisen har föreslagit att en ansökan ska avslås av skäl som rör Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, ska klassificeras som säkerhetsärenden och därmed kunna överklagas till regeringen.

Verksam i eller bestämmande inflytande över bl.a. terroristorganisationer

Utredningen föreslår att bestämmelserna om förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan i medborgarskapslagen ska kompletteras med ett krav på att förvärv inte ska kunna ske om den som anmälan avser har varit verksam i, eller har haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

Kravet är formulerat i enlighet med praxis från Migrationsöverdomstolen när det gäller prövningen av kravet på hederligt levnadssätt i naturalisationsärenden. Med organisation eller grupp inblandad i terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor avses enligt Migrationsöverdomstolen t.ex. organisationer där verksamheten innefattar övergrepp såsom tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar. Prövningen av kravet föreslås göras på samma sätt som i naturalisationsärenden i dag.

Vem ska omfattas av kraven?

Utredningens förslag avseende allvarlig brottslighet, hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet samt verksamhet i eller bestämmande inflytande över bl.a. terrororganisationer, föreslås gälla alla som omfattas av en anmälan om förvärv av svenskt medborgarskap och har fyllt 15 år, utom de som med hänsyn till Sveriges konventionsåtaganden inte får omfattas.

Med hänvisning till Sveriges internationella förpliktelser föreslås kraven därför inte omfatta statslösa födda i Sverige och inte heller sådana medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge som önskar förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan enligt 18 eller 19 § medborgarskapslagen eller deras ogifta barn som förvärvar medborgarskap med stöd av 10 § medborgarskapslagen.

Den uppgivna identiteten

För att de föreslagna kraven ska bli meningsfulla krävs att den handläggande myndigheten känner till identiteten på den som anmälan avser. Utredningen föreslår därför att medborgarskapslagens bestämmelser om förvärv efter anmälan kompletteras med ett krav på identitet. Kravet föreslås formuleras på samma sätt som i 12 § andra stycket medborgarskapslagen, dvs. anmälaren eller anmälares vårdnadshavare ska göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig.

Höjda avgifter

För att finansiera prövningen av de nya kraven föreslår utredningen att avgiften i medborgarskapsförordningen för anmälningssärenden enligt 7–9 §§ medborgarskapslagen ska höjas från 175 kronor till 475 kronor. Vidare föreslås att det ska införas en avgift om 475 kronor för anmälan enligt en övergångsbestämmelse för vilken det i dag inte tas ut någon avgift.

Tydligare författningsstöd

För att tydliggöra att Migrationsverket får lämna ut uppgifter till och hämta in uppgifter från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kronofogdemyndigheten vid prövningen av kravet på hederligt levnads-sätt i naturalisationsärenden föreslår utredningen att medborgarskapsförordningen ska kompletteras med en ny bestämmelse. En liknande bestämmelse föreslås även för att tydliggöra att Migrationsverket får lämna ut uppgifter till och hämta in uppgifter från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid prövningen i anmälningssärenden av om någon är skäligen misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet, bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp som är eller har varit, inblandad i terrorhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

Tidpunkten för förvärv av medborgarskap i anmälningssärenden

Utredningen föreslår att prövningen av om villkoren för förvärv av medborgarskap efter anmälan är uppfyllda i medborgarskapslagen ska göras utifrån förhållandena vid tidpunkten för beslutet i ärendet, i stället för som i dag utifrån förhållandena vid anmälningstillfället. Vidare föreslås att förvärvet av svenskt medborgarskap i fortsättningen ska fastställas till beslutsdagen.

I dag ska den som uppfyller de formella kraven vid anmälningstillfället beviljas medborgarskap och det saknas möjlighet för Migrationsverket att beakta om omständigheterna har förändrats efter anmälningstidpunkten. Detta innebär att Migrationsverket är förhindrat

att avslå en anmälan om medborgarskap även om en av förutsättningarna inte längre är uppfyllda vid beslutstillfället. Det betyder att om t.ex. ett permanent uppehållstillstånd för den som anmälan avser har återkallats efter anmälningstillfället, är Migrationsverket förhindrat att avslå anmälan om medborgarskap.

Att prövningen av om villkoren är uppfyllda ska göras utifrån förhållandena vid tidpunkten för beslutet i ärendet överensstämmer med vad som gäller i t.ex. naturalisationsärenden och vid tillämpningen av utlänningslagen (2005:716). I enlighet med detta föreslås att förvärvet av svenskt medborgarskap ska fastställas till beslutsdagen.

Ändringarna föreslås ske genom att uttrycket ”förvärv genom anmälan” i 6–10 §§ medborgarskapslagen ersätts av uttrycket ”förvärv efter anmälan”.

Anmälningsärenden som rör nordiska medborgare (18 och 19 §§ medborgarskapslagen) föreslås inte omfattas av förslaget om ändrad princip för prövningen i anmälningsärenden och att förvärvet av medborgarskap av svenskt medborgarskap ska fastställas till beslutsdagen, då en sådan ordning inte bedöms vara möjlig med hänsyn till avtalet mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om medborgarskap (SÖ 2012:6).

En handläggande myndighet för alla medborgarskapsärenden

I dag handläggs de flesta medborgarskapsärenden av Migrationsverket, men några länsstyrelser handlägger vissa anmälningsärenden. Utredningen föreslår att alla anmälningsärenden ska prövas av Migrationsverket. Detta motiveras av att antalet krav i anmälningsärenden föreslås öka såväl genom de förslag som utredningen föreslår i detta betänkande som i delbetänkandet *Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap* (SOU 2021:2). Kravens karaktär bedöms innebära att handläggningen av anmälningsärenden blir mera omfattande. Prövningen blir mer mångfacetterad jämfört med i dag, vilket ökar behovet av en sammanhållen rättsbildning. En sammanhållen rättsbildning kan lättare uppnås om anmälningsärendena handläggs av en myndighet.

Utökade möjligheter att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap i syfte att motverka hedersrelaterat våld och förtryck

Utredningen föreslår att bestämmelserna om befrielse från svenskt medborgarskap i medborgarskapslagen ska utökas med villkor om att det för barns befrielse ska krävas dels att befrielsen inte bedöms stå i strid med barnets bästa, dels samtycke av barn som har fyllt 12 år. Vid bedömningen av om en befrielse står i strid med barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter utifrån barnets ålder och mognad, även då inte samtycke krävs. Det vill säga att även åsikter hos barn som är yngre än 12 år ska beaktas utifrån barnets ålder och mognad. För barn som är varaktigt förhindrade att lämna samtycke på grund av sjukdom eller på grund av något annat liknande förhållande, ska samtycke inte krävas. Hinder kan vara fysisk eller psykisk sjukdom, resultatet av en sådan sjukdom, eller en omfattande intellektuell funktionsnedsättning. Hindret ska kunna styrkas med t.ex. läkarintyg.

Syftet med bestämmelserna är att stärka barns rättigheter i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap och öka möjligheterna för Migrationsverket att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap för att bl.a. motverka hedersrelaterat våld eller tvång.

Eftersom hot, våld och tvång och andra otillbörliga förfaranden inte endast träffar barn föreslås att en ansökan om befrielse om svenskt medborgarskap ska kunna vägras också vuxna, om det finns anledning att anta att sökanden inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap. Förslaget i denna del syftar till att skydda den som t.ex. hotas eller tvingas till att göra en ansökan om befrielse från sitt svenska medborgarskap eller den vars ansökan t.ex. förfalskas. Förslaget omfattar såväl den som har hemvist i Sverige, som den som har hemvist utomlands. För den som har hemvist i Sverige ska det fortsatt kunna vara möjligt att avslå ansökan om befrielse om det annars finns särskilda skäl för det.

Som ytterligare ett led i att skydda individens svenska medborgarskap lämnar utredningen förslag på att ett beslut om befrielse ska kunna återkallas om det fanns hinder mot bifall till ansökan om befrielse vid tidpunkten för beslutet och inte särskilda skäl talar emot återkallelse. Hindret mot bifall kan t.ex. vara att sökanden tvingades eller hotades till att skriva under ansökan, eller att en person utsatts

för annat otillbörligt förfarande. Det vill säga omständigheter som om de hade varit kända vid tidpunkten då ansökan om befrielse prövades hade resulterat i ett avslag på ansökan.

Uttrycket ”inte särskilda skäl talar emot” innefattar t.ex. den situationen att det vid prövningen av om ett beslut om befrielse ska återkallas visar sig att personen bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller att han eller hon deltagit i en organisation som begår eller har begått terroristhandlingar.

Ett beslut om återkallelse föreslås gälla från den dag då beslutet om befrielse från svenskt medborgarskap fick laga kraft.

Summary

This report contains the committee's analyses, assessments and proposals regarding the issues of whether further measures are required to limit the occurrence of statelessness; whether the time for acquisition of citizenship through notification should be adjusted; whether a requirement of an honest lifestyle should be introduced in order to acquire citizenship following notification; and whether the possibilities to reject an application for relinquishment of Swedish citizenship should be increased. It is proposed that the presented proposals enter into force on 1 January 2023 and be regulated in the Swedish Citizenship Act (2001:82) and the Citizenship Ordinance (2001:218). Presented below is a summary of the committee's proposals.

Further measures to limit the occurrence of statelessness

Automatic acquisition of Swedish citizenship by stateless children born in Sweden

The committee has been charged with investigating whether automatic acquisition of citizenship should be introduced for stateless children born in Sweden who have a parent who has permanent residence status and also otherwise a connection to Sweden. The committee has concluded that such a system should not be introduced.

This is due to the fact that a system involving automatic acquisition will necessarily involve both the Swedish Tax Agency and the Swedish Migration Agency, which would have the consequence that the processing cannot take place as promptly and smoothly as is desirable and that the system would involve high costs. It is also difficult to design a system which addresses "the correct stateless children", i.e. those who become stateless over time and not, for example, children of parents with citizenship in India and the United Kingdom

who can acquire the parents' citizenship through registration or notification to the home country authority. Another reason why the committee does not propose a system of automatic acquisition is that statistics show that the number of children who are registered as stateless at birth in Sweden is no longer as high some year or years after the birth. A significant proportion of the children registered as stateless at birth are no longer stateless, probably due to them acquiring citizenship within a few years after birth, when, for example, paternity has been established or a new investigation provides support for the child being a citizen of a certain country.

In order nevertheless to provide an assessment basis, the committee has produced a proposal as to what a system of automatic acquisition of Swedish citizenship might look like. The committee makes the assessment that the basis should be that a child born stateless in Sweden to a parent with permanent residence status and who resides in the country should acquire Swedish citizenship at birth. The committee makes the assessment that the Swedish Tax Agency should be responsible for decisions regarding registration of Swedish citizenship and that, in such matters, the Swedish Tax Agency should be able to request an opinion from the Swedish Migration Agency, unless such is not necessary, regarding the questions of whether the child's parents have permanent residence status in Sweden and of whether the child is stateless. The committee further believes that the Swedish Migration Agency should assist the Swedish Tax Agency with the assessment of statelessness and verification of the parents' permanent residence status. The committee considers that it is also important that the Swedish Tax Agency and the Swedish Migration Agency be in agreement regarding the principles on the assessment of statelessness. To ensure that the committee's assessments are as clear as possible, the report contains a statutory proposal corresponding to the aforesaid and the introduction of a new item regarding the acquisition of Swedish citizenship in sec. 2 of the Citizenship Act. The report also contains assessments regarding data protection, appeals and the economic consequences of such a system.

Amendments to the provisions regarding acquisition of citizenship following notification, regarding those who have reached the age of 18 but not 21

The committee proposes that the current requirement of residence from the age of 15 in order to acquire citizenship for stateless persons aged 18 to 21 (sec. 8, first paragraph, subsec. 2 of the Citizenship Act) be supplemented with a rule which allows for the acquisition of citizenship if the stateless person has resided here in Sweden for the past five years or during a total of ten years. The changes are aimed at ensuring that the provisions correspond to Sweden's convention commitments and that the residence requirement shall apply equally to all stateless young people who apply for citizenship, irrespective of age. Under the current provisions, the residence period requirement is, for example, six years for those who apply when aged 19 and five years for those who apply when aged 18. As a consequence of the proposal, a stateless child who is resident in Sweden after the age of 15 will also be able to acquire citizenship following notification, even if his or her custodial guardian has not contributed to the acquisition of citizenship pursuant to sec. 7 of the Citizenship Act, which is currently not possible.

The committee also proposes that the residence requirement for a person possessing foreign citizenship (sec. 8, first paragraph, subsec. 2 of the Citizenship Act) be amended so that residence is no longer required once the alien has reached the age of 13, and instead it should be required that he or she has resided in the country for the past five years. The proposal means that the foreign citizen who has been resident in Sweden since the age of 13 is given the possibility to acquire citizenship following notification, if the custodial guardian has, for whatever reason, declined to assist the child acquiring Swedish citizenship, which is currently not possible. The proposal also means that the unjustified difference in residence period which currently arises, depending on when notification is submitted, and which is mentioned in the paragraph above regarding stateless young people, is eliminated.

Issues regarding honest lifestyle

Most aliens become Swedish citizens by applying for citizenship (naturalisation). Naturalisation matters include a requirement of an honest lifestyle.

For some, however, there is an easier way to become a Swedish citizen: following notification. The provisions regarding acquisition of citizenship upon notification are primarily suitable to children or young adults, but also others, e.g. certain Nordic citizens and those who have previously been Swedish citizens and wish to regain their citizenship. In most notification matters there is no requirement of an honest lifestyle. The committee proposes that the provisions regarding acquisition of Swedish citizenship upon notification be supplemented with various requirements which may disqualify the person to whom the notification relates from acquiring citizenship in order to prevent, e.g. a person who has committed serious offences from acquiring citizenship.

Serious criminal behaviour

The committee proposes that the acquisition of citizenship following notification shall not be possible if the person to whom the notification relates is reasonably suspected, or has been convicted, of serious criminal behaviour. The expression “serious criminal behaviour” has been chosen to include serious offences as well as repeated criminal behaviour. The committee has considered various ways of identifying what should be regarded as serious offences and has concluded that, in the context, serious offences means offences which carry a minimum of four years imprisonment as the maximum penalty on the penal scale. With such a definition of serious offences, the following offences, for example, would be included:

- human exploitation (Chapter 4, sec. 1 b, the Penal Code);
- unlawful persecution (Chapter 4, sec. 4, the Penal Code);
- aggravated unlawful threats (Chapter 4, sec. 5, the Penal Code);
- sexual exploitation of children (Chapter 6, sec. 5, the Penal Code);

- outrageous conduct towards a public servant (Chapter 17, sec. 2, second paragraph, the Penal Code); and
- perverting the course of justice (Chap. 17, sec. 10, the Penal Code).

The enumerated offences all carry four years' imprisonment as the maximum penalty, but obviously all offences that carry a higher maximum penalty, such as murder, aggravated assault, rape and human trafficking, are included. It is not merely offences set forth in the Penal Code that may be deemed to constitute serious offences; also offences in other statutes, e.g. aggravated narcotics offences that are governed by the Narcotics Penalties Act (1968:64), as well as aggravated weapons offences governed by the Weapons Act (1996:67).

Insofar as it transpires, during the assessment, that the person to whom the notification relates has committed offences in other countries, it shall be possible to take this factor into consideration to a corresponding extent as proposed when considering the requirement regarding criminal behaviour in Sweden.

The committee makes the assessment that it is likely to be regarded as contrary to the general sense of justice to grant Swedish citizenship to a person who admittedly has not committed such an offence as the committee has defined as serious but has repeatedly committed offences carrying a lower maximum penalty. It is therefore proposed that repeated criminal behaviour may, under certain conditions, lead to a person being disqualified from being able to acquire Swedish citizenship following notification.

In light of the fact that notifications involve a quicker and simpler assessment, the committee has proposed that a verdict as well as an already reasonable suspicion of such serious criminality as referred to here shall suffice to disqualify from the acquisition of citizenship following notification.

It is proposed that the requirement regarding serious criminal behaviour not be specified in terms of time. In practice, this means that a person who, on any occasion, has been convicted of a serious offence will be excluded from the possibility of being granted Swedish citizenship following notification.

Threats to Sweden's security or public security

The committee proposes that the provisions in the Citizenship Act governing acquisition of Swedish citizenship following notification be supplemented with a requirement that acquisition shall not be possible if the person to whom the notification relates is deemed to constitute a threat to Sweden's security or public security. The committee proposes that the assessment which is made in notification matters be made in the same way as the assessment of the requirement of an honest lifestyle in naturalisation matters and that the processing of notification matters shall take place in the same way as when assessing the requirement of honest lifestyle in naturalisation matters, i.e. through a referral to the Security Police.

The committee further proposes that notification matters where the Security Police have proposed that notification be rejected for reasons relating to Sweden's security or public security, shall be classified as security matters and might therefore be appealed to the Government.

Active in, or controlling influence over, among others, terrorist organisations

The committee proposes that the provisions of the Citizenship Act regarding acquisition of Swedish citizenship following notification be supplemented with a requirement that acquisition shall not be possible if the person to whom the notification relates has been active in, or had a controlling influence over, an organisation or group which is or has been involved in acts of terrorism or systematic, extensive and aggravated assaults on other human beings.

The requirement is worded in accordance with the case law from the Migration Court of Appeal with respect to the assessment of the requirement of an honest lifestyle in naturalisation matters. According to the Migration Court of Appeal, organisations or groups involved in acts of terrorism or systematic, extensive and aggravated assaults on other human beings means, for example, organisations whose activities include assaults such as torture, murder and non-judicial executions. It is proposed that the assessment of the requirement shall take place in the same manner as currently takes place in naturalisation matters.

Who will be covered by the requirements?

It is proposed that the committee's proposals regarding serious criminal behaviour, threats to Sweden's security or public security as well as activity in or controlling influence over, among others, terrorist organisations shall apply to everyone covered by notification for the acquisition of Swedish citizenship who has reached the age of 15, with exception of those who may not be included in light of Sweden's convention commitments.

With reference to Sweden's international obligations, it is therefor proposed that requirement shall not cover stateless persons born in Sweden, nor citizens of Denmark, Finland, Iceland or Norway who have acquired Swedish citizenship through notification pursuant to secs. 18 and 19 of the Citizenship Act or their unmarried children who acquire citizenship pursuant to sec. 10 of the Citizenship Act.

The stated identity

In order for the proposed requirements to become meaningful, the processing authority must be aware of the identity of the person to whom the notification relates. Accordingly, the committee proposes that the provisions of the Citizenship Act regarding acquisition following notification be supplemented with a requirement regarding identity. It is proposed that the requirement be worded in the same way as in sec. 12, second paragraph of the Citizenship Act, i.e. that the party applying, or the custodial guardian of the party applying, must show probable cause that the stated identity is correct.

Increased fees

The committee proposes that, in order to finance the assessment of the new requirements, the fee set forth in the Citizenship Ordinance regarding notification matters pursuant to secs. 7–9 of the Citizenship Act be increased from SEK 175 to SEK 475. It is also proposed that a fee of SEK 475 be introduced for notifications pursuant to a transitional provision, in respect of which no fee is currently charged.

Clearer statutory basis

The committee proposes that the Citizenship Ordinance be supplemented with a new provision in order to clarify that the Swedish Migration Agency may disclose information to, and obtain information from, the Police Authority, the Security Police and the Debt Enforcement Agency when assessing the requirement of an honest lifestyle in naturalisation matters. A similar provision is also proposed to clarify that the Swedish Migration Agency may disclose information to, and obtain information from, the Police Authority and the Security Police when assessing notification matters of any person who is reasonably suspected, or has been convicted, of serious criminal behaviour, is judged to constitute a threat to Sweden's security or public security, or has been active in, or had a controlling influence over, an organisation or group which is or has been involved in acts of terrorism or systematic, extensive and aggravated assaults on other human beings.

The time of acquisition of citizenship in notification matters

The committee proposes that the assessment of whether the conditions for acquisition of citizenship through notification are satisfied in the Citizenship Act shall be made based on the circumstances pertaining at the time of the decision in the matter, instead of the situation today which is based on the circumstances at the time of the notification. It is further proposed that the acquisition of Swedish citizenship shall, in future, be established as on the date of the decision.

Currently, a person who satisfies the formal requirements at the time of the notification is granted citizenship and the Swedish Migration Agency has no possibility to take into account whether the circumstances have changed since the notification date. Accordingly, the Swedish Migration Agency is precluded from rejecting notification for citizenship even if one of the conditions is no longer satisfied at the time of the decision. This means that if, for example, a permanent residence permit of the person to whom the notification relates has been withdrawn after the notification date, the Swedish Migration Agency is precluded from rejecting notification for citizenship.

An assessment of whether the conditions are satisfied which is made based on the conditions pertaining at the time of the decision in the matter will correspond to the situation applicable in, e.g. natu-

realisation matters and upon application of the Aliens Act (2005:716). In accordance therewith, it is proposed that the acquisition of Swedish citizenship be established on the date of the decision.

It is proposed that the amendments shall take place through the phrase “acquisition through notification” in secs. 6–10 of the Citizenship Act being replaced by the phrase “acquisition after notification”.

It is not proposed that notification matters concerning Nordic citizens (secs. 18 and 19 of the Citizenship Act) be covered by the proposed changed principle for the assessment of notification matters and that the acquisition of Swedish citizenship shall be established at the decision date; this is because such an arrangement is not deemed to be possible in light of the treaty between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden regarding citizenship (SÖ 2012:6).

A single processing authority for all citizenship issues

At present, most citizenship matters are processed by the Swedish Migration Agency, but several county administrative boards process certain notification matters. The committee proposes that all notification matters be assessed by the Swedish Migration Agency. This is justified by the fact that it is proposed that the number of requirements in notification matters be increased and due to the proposals that the committee makes in this report and in the secondary report entitled Requirements of knowledge in Swedish and civics for Swedish citizenship (SOU 2021:2). It is believed that the nature of the requirements means that the processing of notification matters will become more extensive. The assessment will become more multifaceted than at present, which will increase the need for cohesive administration of justice. Cohesive administration of justice can be achieved more easily if the notification matters are processed by a single authority.

Increased possibilities to reject an application to relinquish Swedish citizenship with the aim of counteracting honour-related violence and oppression

The committee proposes that the provisions governing relinquishment of Swedish citizenship as set forth in the Citizenship Act be expanded to include provisions that relinquishment in respect of a

child will require that the relinquishment is not deemed to conflict with the best interests of the child, as well as consent of a child who has reached the age of 12. When assessing whether relinquishment conflicts with the best interests of the child, consideration shall be given to the child's views based on the child's age and maturity, even if consent is not required. This means that the views of children who are younger than 12 shall also be taken into account, based on the child's age and maturity. Consent shall not be required with respect to a child who is permanently prevented from providing consent due to illness or any other similar circumstance. Impediments may comprise physical or mental illness, the result of such illness, or serious intellectual functional impediment. It must be possible to substantiate the impediment through a doctor's certificate.

The aim of the provisions is to strengthen the rights of children in matters regarding relinquishment of Swedish citizenship and to increase the possibilities for the Swedish Migration Agency to reject an application to relinquish Swedish citizenship, in order, among other things, to counteract honour-related violence or duress.

Since threats, violence and duress and other impermissible acts do not merely occur with respect to children, it is proposed that an application for relinquishment of Swedish citizenship might also be refused in respect of an adult, if there is reason to believe that the applicant does not personally wish to relinquish her or his Swedish citizenship. In this regard, the proposal is aimed at protecting the person who, for example, is threatened or forced to make an application regarding relinquishment of Swedish citizenship, or whose application is, for example, a forgery. The proposal includes both a person who is resident in Sweden and a person resident abroad. For a person resident in Sweden, it shall continue to be possible to reject an application for relinquishment if there are other particular reasons therefor.

As a further step in protecting the Swedish citizenship of an individual, the committee proposes that a decision regarding relinquishment might be revoked if there were impediments to granting an application for relinquishment at the time of the decision and there are no particular reasons militating against revocation. An impediment to granting an application may, for example, be that the applicant was forced or threatened to sign the application, or that a person was subjected to other unwarranted behaviour. In other words,

circumstances which, if known at the time of the assessment of the application for relinquishment, would have resulted in a rejection of the application.

The expression “no particular reasons militating against revocation” includes for example the situation when at the assessment of whether or not a decision regarding relinquishment should be revoked, the individual is deemed to constitute a threat to Sweden’s security or, it is noted that he or she has been active in an organisation which is or has been involved in acts of terrorism.

It is proposed that a decision regarding revocation shall apply from the day on which the decision regarding revocation of Swedish citizenship became final.

1 Författningsförslag

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

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

dels att 24 § ska upphävas,

dels att 2, 6–10, 15, 18, 19, 22, 26 och 27 §§, punkten 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och punkten 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 15 a och 15 b §§, och närmast före 15 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹

Ett barn förvärvar svenskt medborgarskap vid födelsen, om

1. en förälder till barnet är svensk medborgare, *eller*

2. en avliden förälder till barnet var svensk medborgare vid sin död.

1. en förälder till barnet är svensk medborgare,

2. en avliden förälder till barnet var svensk medborgare vid sin död, *eller*

3. *barnet föds i Sverige och är statslöst vid födelsen och en förälder till barnet har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här i landet.*

¹ Senaste lydelse 2014:481.

*Lydelse enligt prop. 2020/21:191 Föreslagen lydelse*6 §²

Ett barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslöst förvärvar svenskt medborgarskap *genom* anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet.

Kravet på permanent uppehållstillstånd i första stycket gäller inte ett barn som har haft hemvist här i landet sedan fem år eller under sammanlagt tio år och som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716).

Anmälan ska göras innan barnet har fyllt arton år.

Ett barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslöst förvärvar svenskt medborgarskap *efter* anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*7 §³

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

1. permanent uppehållstillstånd i Sverige, och
2. hemvist här i landet sedan tre år eller, om barnet är statslöst, två år.

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

Ett barn som har fyllt femton år kan förvärva medborgarskap bara om det görs sannolikt att barnets uppgivna identitet är riktig, och barnet varken

1. är skäligen misstänkt eller dömt för allvarlig brottslighet,

² Senaste lydelse 2014:481.

³ Senaste lydelse 2014:481.

2. bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller

3. har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

Anmälan ska göras innan barnet har fyllt arton år.

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

Lydelse enligt prop. 2020/21:191 Föreslagen lydelse

8 §⁴

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

1. permanent uppehållstillstånd i Sverige, och

2. hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde tretton år eller, i fråga om den som är statslös, femton år.

Kravet i första stycket 1 gäller inte en utlänning som

En utlänning förvärvar svenskt medborgarskap efter anmälan, om han eller hon har

1. fyllt arton men inte tjuogoett år vid anmälningstillfället,

2. permanent uppehållstillstånd i Sverige, och

3. hemvist här i landet sedan fem år, eller i fråga om den som är statslös hemvist här i landet

a) sedan fem år,

b) under sammanlagt tio år, eller

c) sedan han eller hon fyllde femton år.

Kravet i första stycket 2 gäller inte en utlänning som

⁴ Senaste lydelse 2014:481.

1. har fötts i Sverige,
2. sedan födelsen är statslös,
3. har haft hemvist här i landet sedan fem år eller under sammanlagt tio år, och
4. har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716).

En utlänning kan förvärva medborgarskap bara om utlänningen gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig, och han eller hon varken

1. är skäligen misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet,

2. bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller

3. har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

Tredje stycket gäller inte statslösa födda i Sverige.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 §⁵

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

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

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

⁵ Senaste lydelse 2014:794.

Medborgarskapet kan återfås bara om den som anmälan avser gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig, och han eller hon varken

1. är skäligen misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet,

2. bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller

3. har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

10 §⁶

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

1. ensam har vårdnaden om barnet, eller

2. har vårdnaden gemensamt med den andra föräldern och han eller hon är svensk medborgare.

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

Ett barn som har fyllt femton år kan förvärva medborgarskap bara om det görs sannolikt att barnets uppgivna identitet är riktig, och barnet varken

1. är skäligen misstänkt eller dömt för allvarlig brottslighet,

⁶ Senaste lydelse 2014:481.

2. bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller

3. har varit verksamt i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

15 §

Den som är eller önskar bli utländsk medborgare får på ansökan befrias från sitt svenska medborgarskap. Befrielse *skall medges den som saknar hemvist i Sverige*. Den som har hemvist i Sverige får vägras befrielse *endast* om det finns särskilda skäl.

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

Den som är eller önskar bli utländsk medborgare får på ansökan befrias från sitt svenska medborgarskap. Befrielse *får vägras om det finns anledning att anta att sökanden inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap*. Den som har hemvist i Sverige får vägras befrielse *också* om det *annars* finns särskilda skäl.

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

15 a §

Som villkor för barns befrielse från svenskt medborgarskap enligt 15 § ska krävas

1. att befrielsen inte bedöms stå i strid med barnets bästa, och

2. samtycke av barn som har fyllt tolv år.

Vid bedömningen av om en befrielse från svenskt medborgarskap står i strid med barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter med beaktande av barnets ålder och mognad, även då inte samtycke krävs.

Samtycke enligt första stycket 2 krävs inte om barnet är varaktigt förhindrat att lämna samtycke på grund av sjukdom eller något annat liknande förhållande.

Återkallelse av beslut om befrielse

15 b §

Ett beslut om befrielse från svenskt medborgarskap ska återkallas om det finns hinder mot bifall till ansökan om befrielse enligt 15 och 15 a §§ vid tidpunkten för beslutet och inte särskilda skäl talar emot återkallelse.

Ett beslut om återkallelse gäller från den dag då beslutet om befrielse från svenskt medborgarskap fick laga kraft.

18 §⁷

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

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

⁷ Senaste lydelse 2014:481.

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

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

19 §

Den som har förlorat sitt svenska medborgarskap och därefter oavbrutet varit medborgare i en avtalsstat, får tillbaka svenskt medborgarskap genom anmälan, om han eller hon har tagit hemvist här i landet. Vid sådant förvärv av medborgarskap tillämpas 10 § när det gäller medborgarens barn.

Den som har förlorat sitt svenska medborgarskap och därefter oavbrutet varit medborgare i en avtalsstat, får tillbaka svenskt medborgarskap genom anmälan, om han eller hon har tagit hemvist här i landet. Vid sådant förvärv av medborgarskap tillämpas 10 § *första och andra styckena* när det gäller medborgarens barn.

22 §⁸

Migrationsverket prövar ärenden enligt denna lag, *om inte annat framgår av andra stycket.*

Migrationsverket prövar ärenden enligt denna lag.

Anmälningar enligt 7, 8, 9, 18 eller 19 § som gäller en medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge prövas av länsstyrelsen.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka länsstyrelser som ansvarar för uppgifterna enligt andra stycket.

26 §⁹

Migrationsverkets *eller en länsstyrelses* beslut enligt denna lag får överklagas till en migrationsdomstol utom i fall som avses i 27 §.

Migrationsverkets beslut enligt denna lag får överklagas till en migrationsdomstol utom i fall som avses i 27 §.

⁸ Senaste lydelse 2012:87.

⁹ Senaste lydelse 2005:722.

En migrationsdomstols beslut överklagas hos Migrationsöverdomstolen i enlighet med bestämmelserna i 16 kap. utlänningslagen (2005:716). Bestämmelserna i detta kapitel gäller även i övrigt i tillämpliga delar i mål enligt denna lag.

27 §¹⁰

Migrationsverkets beslut överklagas till regeringen om det rör ett säkerhetsärende. Ett sådant beslut får överklagas även av Säkerhetspolisen.

Ett säkerhetsärende är ett ärende där Säkerhetspolisen hos Migrationsverket har föreslagit att ansökan avslås av skäl som rör *rikets* säkerhet eller allmän säkerhet.

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

Ett säkerhetsärende är ett ärende där Säkerhetspolisen hos Migrationsverket har föreslagit att *en* ansökan *eller anmälan* avslås av skäl som rör *Sveriges* säkerhet eller allmän säkerhet.

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

Punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap¹¹

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

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

Medborgarskapet kan återfås bara om den som anmälan avser gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig, och han eller hon varken

1. är skäligen misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet,

2. bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller

¹⁰ Senaste lydelse 2005:722.

¹¹ Senaste lydelse 2014:481.

3. har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

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

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

Punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

De upphävda 4 och 5 §§ gäller fortfarande för barn som har fötts före den 1 april 2015. När en person förvärvat medborgarskap enligt den upphävda 5 § tillämpas 10 § i fråga om medborgarens barn.

De upphävda 4 och 5 §§ gäller fortfarande för barn som har fötts före den 1 april 2015.

Ett barn som har fyllt femton år kan förvärva medborgarskap enligt den upphävda 5 § bara om det görs sannolikt att barnets uppgivna identitet är riktig, och barnet varken

1. är skäligen misstänkt eller dömt för allvarlig brottslighet,

2. bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller

3. har varit verksamt i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

tande och grova övergrepp av andra människor.

När en person förvärvar medborgarskap enligt den upphävda 5 § tillämpas 10 § i fråga om medborgarens barn.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Förvärv av svenskt medborgarskap för ett barn som har fötts före ikraftträdandet ska handläggas enligt äldre bestämmelser i 2 §.
 3. Äldre föreskrifter ska tillämpas vid handläggningen av sådana anmälningssärenden som har kommit in till Migrationsverket eller länsstyrelsen före den 1 januari 2023.
 4. Bestämmelserna om återkallelse av beslut om befrielse i 15 b § ska inte tillämpas på beslut om befrielse som har fattats före den 1 januari 2023.
 5. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för överklagande av
 - a) beslut som har meddelats före den 1 januari 2023, eller
 - b) beslut i sådana ärenden som har handlagts enligt punkt 2 eller 3.

1.2 Förslag till förordning om ändring i medborgarskapsförordningen (2001:218)

Härigenom föreskrivs i fråga om medborgarskapsförordningen (2001:218)

dels att 3, 5, 10 och 11 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 7 a §, av följande lydelse,

dels att rubriken närmaste före 3 § och rubriken närmast före 5 § ska utgå.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §¹²

Anmälningar om svenskt medborgarskap ska ges in till Migrationsverket, *om inte något annat framgår av andra stycket.*

En anmälan enligt 7, 8, 9, 18 eller 19 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap som gäller en medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge som är folkbokförd i Sverige ska ges in till

1. Länsstyrelsen i Stockholms län, när den som anmälan gäller är folkbokförd i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Gotlands eller Västmanlands län,

2. Länsstyrelsen i Östergötlands län, när den som anmälan gäller är folkbokförd i Östergötlands, Jönköpings eller Kalmar län,

3. Länsstyrelsen i Skåne län, när den som anmälan gäller är folkbokförd i Skåne, Kronobergs eller Blekinge län,

Anmälningar om svenskt medborgarskap ska ges in till Migrationsverket.

¹² Senaste lydelse 2014:532.

4. Länsstyrelsen i Västra Götalands län, när den som anmälan gäller är folkbokförd i Västra Götalands eller Hallands län,

5. Länsstyrelsen i Dalarnas län, när den som anmälan gäller är folkbokförd i Dalarnas, Värmlands, Örebro eller Gävleborgs län,

6. Länsstyrelsen i Väster-norrlands län, när den som anmälan gäller är folkbokförd i Väster-norrlands eller Jämtlands län, och

7. Länsstyrelsen i Norrbottens län, när den som anmälan gäller är folkbokförd i Norrbottens eller Västerbottens län.

5 §

Ansökningar om svenskt medborgarskap (naturalisation) och ansökningar enligt 14 § andra stycket, 15 eller 21 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap *skall* ges in till Migrationsverket. Om sökanden inte är folkbokförd i Sverige, *skall* ansökan dock ges in till en svensk beskickning eller ett svenskt karriärkonsulat inom vars verksamhetsområde sökanden är bosatt. En ansökan om naturalisation som gäller en utlänning som är under 15 år och adopterad av en svensk medborgare *skall* alltid ges in till Migrationsverket.

Ansökningar om svenskt medborgarskap (naturalisation) och ansökningar enligt 14 § andra stycket, 15, 15 b eller 21 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap *ska* ges in till Migrationsverket. Om sökanden inte är folkbokförd i Sverige, *ska* ansökan dock ges in till en svensk beskickning eller ett svenskt karriärkonsulat inom vars verksamhetsområde sökanden är bosatt. En ansökan om naturalisation som gäller en utlänning som är under 15 år och adopterad av en svensk medborgare *ska* alltid ges in till Migrationsverket.

7 a §

Migrationsverket får lämna ut uppgifter till och hämta in uppgifter från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kronofogdemyndigheten vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt i 11 § 5 lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Migrationsverket får lämna ut uppgifter till och hämta in uppgifter från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid prövningen i anmälningsärenden enligt lagen om svenskt medborgarskap av om någon

1. är skäligen misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet,

2. bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller

3. har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

10 §¹³

När någon har förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan eller naturalisation ska Migrationsverket utfärda bevis om svenskt medborgarskap. Om förvärvet skett genom en anmälan som avses i 3 § andra stycket, ska

När någon har förvärvat svenskt medborgarskap efter anmälan eller naturalisation ska Migrationsverket utfärda bevis om svenskt medborgarskap.

¹³ Senaste lydelse 2014:532.

dock beviset utfärdas av den länsstyrelse som först har prövat ärendet.

Nuvarande lydelse

11 §¹⁴

Avgift tas ut för prövning av anmälan och ansökan enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap enligt följande:

<i>Ärendeslag</i>	<i>Avgift</i>
<i>Anmälan enligt 6–9 §§ lagen om svenskt medborgarskap</i>	<i>175 kronor</i>
<i>Ansökan om naturalisation</i>	
<i>– för en utlänning under 15 år som är adopterad av en svensk medborgare</i>	<i>175 kronor</i>
<i>– för övriga</i>	<i>1 500 kronor</i>
<i>Anmälan enligt 18 och 19 §§ lagen om svenskt medborgarskap samt punkt 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap</i>	<i>475 kronor</i>

Avgift ska inte tas ut av den som är statslös och som fått flyktningförklaring eller resedokument av en svensk myndighet.

I fråga om uttag av avgift gäller i övrigt bestämmelserna i 11–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

För ansökningar som ska ges in till en svensk beskickning eller ett svenskt karriärkonsulat tas avgift ut enligt förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna.

¹⁴ Senaste lydelse 2014:532.

Föreslagen lydelse

Avgift tas ut för prövning av anmälan och ansökan enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap enligt följande:

<i>Ärendeslag</i>	<i>Avgift</i>
<i>Medborgarskap efter anmälan</i>	
<i>-enligt 6 § lagen om svenskt medborgarskap</i>	<i>175 kronor</i>
<i>-enligt 7–9 §§ lagen om svenskt medborgarskap samt punkt 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap</i>	<i>475 kronor</i>
<i>Ansökan om naturalisation</i>	
<i>– för en utlänning under 15 år som är adopterad av en svensk medborgare</i>	<i>175 kronor</i>
<i>– för övriga</i>	<i>1 500 kronor</i>
<i>Anmälan enligt 18 och 19 §§ lagen om svenskt medborgarskap samt punkt 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap</i>	<i>475 kronor</i>

Avgift ska inte tas ut av den som är statslös och som fått flyktningförklaring eller resedokument av en svensk myndighet.

I fråga om uttag av avgift gäller i övrigt bestämmelserna i 11–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

För ansökningar som ska ges in till en svensk beskickning eller ett svenskt karriärkonsulat tas avgift ut enligt förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. De äldre föreskrifterna i 10 § ska tillämpas i anmälningsärenden som har kommit in till Migrationsverket eller länsstyrelsen före den 1 januari 2023.

1.3 Förslag till förordning om ändring i folkbokföringsförordningen (1991:749)

Härigenom föreskrivs i fråga om folkbokföringsförordningen (1991:749) att 7 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹⁵

I ärenden om folkbokföring efter inflyttning får Skatteverket begära yttrande från Migrationsverket i frågan om en person har uppehållsrätt.

I ärenden om folkbokföring efter anmälan av ett barns födelse enligt 24 § folkbokföringslagen (1991:481) ska Skatteverket, om det inte är obehövt, begära yttrande från Migrationsverket i frågan om

- 1. en förälder har permanent uppehållstillstånd i Sverige, och*
- 2. barnet är statslöst.*

Denna förordning träder i kraft det datum som regeringen beslutar.

¹⁵ Senaste lydelse 2013:805.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet att det ska införas en ny paragraf 15 b § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 b §

För de ändamål som anges i 1 kap. 4 § 2 lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får uppgifter ur databasen som avses i 2 kap. 3 § samma lag lämnas ut till Migrationsverket i den utsträckning det behövs för att bistå Skatteverket med bedömningen av statslöshet i ärenden om folkbokföring efter anmälan av ett barns födelse.

Denna förordning träder i kraft det datum som regeringen beslutar.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket att 5 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Myndigheten ska dessutom

1. vidta åtgärder för att motverka missbruk av regler, felaktiga utbetalningar och bidragsbrott,

2. bistå Säkerhetspolisen i dess verksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet och i frågor som rör terrorism,

3. anmäla till Polismyndigheten eller åklagare om det i ett ärende hos myndigheten framkommer misstankar om folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser, *och*

4. bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott.

3. anmäla till Polismyndigheten eller åklagare om det i ett ärende hos myndigheten framkommer misstankar om folkmord, brott mot mänskligheten eller krigsförbrytelser,

4. bidra till arbetet mot människohandel och liknande brott, *och*

5. bistå Skatteverket med bedömningen av statslöshet i ärenden om folkbokföring efter anmälan av ett barns födelse.

Denna förordning träder i kraft det datum som regeringen beslutar.

2 Utredningens uppdrag och arbete

I det här kapitlet redogör utredningen för sitt uppdrag och för hur arbetet har bedrivits.

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens första uppdrag redovisades i delbetänkandet Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2). Uppdraget bestod i att lämna förslag som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap ska vara ett krav för medborgarskap i Sverige i syfte att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle.

I denna andra och sista del som redovisas i detta betänkande har utredningen följande fyra huvudsakliga uppdrag.

Det första uppdraget är att utreda om möjligheterna att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap i syfte att motverka hedersrelaterat våld och förtryck ska utökas. Utredningen ska i detta sammanhang lämna förslag på hur barns rättigheter i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap kan stärkas. Vidare ska det utredas om Migrationsverkets beslut om befrielse från medborgarskap som meddelats i anledning av en ansökan som gjorts genom hot, tvång, urkundsförfalskning eller annat otillbörligt förfarande ska kunna ändras av Migrationsverket, och i så fall med retroaktiv effekt.

Sedan kommer några frågor kopplade till förvärv av medborgarskap genom anmälan, s.k. anmälningsärenden. Den första frågan gäller om förvärv genom anmälan även i fortsättningen bör ske från tidpunkten för anmälan, eller om prövningen i stället ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet.

Nästa fråga handlar om hederligt levnadssätt i anmälningssärenden. Frågan är om det bör införas ett krav på att den som är över 15 år inte ska vara misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet eller bedöms utgöra ett hot mot rikets säkerhet. Utredningen ska då särskilt beakta Sveriges internationella åtaganden för att undvika statslöshet. Inom ramen för detta uppdrag ska utredningen utreda om det behövs ett tydligare författningsstöd för informationsutbytet i prövningen av hederligt levnadssätt i medborgarskapsärenden. I det arbetet ska Sveriges åtaganden i fråga om barnets rättigheter särskilt beaktas.

Det sista uppdraget är att utreda om det behövs ytterligare åtgärder för att begränsa förekomsten av statslöshet. Utredningen ska då utreda om det bör införas ett system med automatiskt förvärv av medborgarskap vid födelsen för vissa statslösa barn födda i Sverige som har en förälder med permanent uppehållstillstånd och även i övrigt en anknytning till Sverige. I samband med detta ska det också utredas hur informationsutbytet mellan myndigheter bör utformas. Utredningen har också i uppdrag att utreda om det finns ytterligare behov av författningsändringar om förvärv av medborgarskap genom anmälan, särskilt mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden för att undvika statslöshet.

Samtliga frågeställningar innefattar ett uppdrag att lämna nödvändiga författningsförslag. Det står dock utredaren fritt att ta upp även andra närliggande frågor om svenskt medborgarskap som bedöms ha samband med uppdraget och lämna de författningsförslag som utredaren anser nödvändiga.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har i denna andra del haft tre möten med utredare, sekretariat samt sakkunniga och experter närvarande. Sakkunniga och experter har getts möjlighet att lämna skriftliga synpunkter på utredningens utkast till förslag i samband med mötena.

Utredningen har träffat UNHCR Representation for the Nordic and Baltic Countries i syfte att informera sig om organisationens syn på statslöshet i världen och i Sverige.

Utredningen har haft kontakt med Länsstyrelsen i Stockholm med anledning av ett förslag av utredningen att länsstyrelserna inte längre ska handlägga anmälningssärenden utan att alla medborgar-

skapsärenden ska handläggas av Migrationsverket. Utredningen har också haft kontakt med Säkerhetspolisen med anledning av uppdraget om hederligt levnadssätt i anmälningsärenden.

Tjänstemän på Skatteverket och Migrationsverket har varit hjälpliga med svar på vissa grundläggande frågor och med att ta fram viss myndighetsstatistik.

Statistiska centralbyrån har tillhandahållit statistik kopplad till uppdraget om automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa födda i Sverige.

Utredningen har också erhållit information om hur medborgarskapslagstiftningen ser ut i de nordiska länderna från regeringskanslierna i Danmark, Finland, Island och Norge.

2.3 Utredningen och ändrade regler i utlänningslagen

Regeringen har i prop. 2020/21:191 föreslagit att reglerna om uppehållstillstånd i utlänningslagen (2005:716) ska ändras. Innebörden av förslaget är i huvudsak att uppehållstillstånd som beviljas för bl.a. skyddsbehövande som huvudregel ska vara tidsbegränsade och att permanent uppehållstillstånd tidigast ska kunna beviljas efter att utlänningslagen har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år och då endast om vissa särskilda krav är uppfyllda. Reglerna föreslås träda i kraft den 20 juli 2021.

Utredningens arbete och förslag utgår från utredningsdirektiven samt de regelverk och förutsättningar som gäller för medborgarskap i dag. När det gäller uppdraget att utreda om det ska införas ett system med automatiskt förvärv av medborgarskap har det emellertid varit nödvändigt att redogöra för och analysera hur de förslag i propositionen som omfattar medborgarskapslagen kan tänkas påverka utredningens förslag och analyser.

3 Medborgarskap och statslösa barn födda i Sverige

I det här kapitlet redogör utredningen för konventionsåtaganden kopplade till framför allt statslöshet som rör barn och hur barn som föds som statslösa i Sverige kan förvärva svenskt medborgarskap.

3.1 Utredningens uppdrag

Enligt 6 § medborgarskapslagen förvärvar ett barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslöst svenskt medborgarskap genom anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet. Anmälan ska göras innan barnet har fyllt arton år. Av 8 § medborgarskapslagen följer att en utlänning som har fyllt 18 men inte 21 år förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan, om han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige, och hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde 13 år eller, i fråga om den som är statslös, 15 år. Enligt förslag i propositionen om Ändrade regler i utlänningslagen (prop. 2020/21:191 s. 41 f., 124 f. och 186 f.) ska kravet på permanent uppehållstillstånd för den som är statslös i 6 och 8 §§ ersättas med krav på bl.a. tidsbegränsat uppehållstillstånd för vissa statslösa födda i Sverige (se avsnitt 3.2.2).

Undvikande av statslöshet är en viktig utgångspunkt i svensk lagstiftning och i praxis på medborgarskapsområdet (prop. 1999/2000:147 s. 15). Det är också utgångspunkten i flera internationella konventioner som Sverige åtagit sig att följa (a. prop. s. 35). I artikel 1 i 1961 års FN:s konvention om begränsning av statslöshet (1961 års konvention) (SÖ 1969:12) uttalas att en konventionsstat ska bevilja medborgarskap till en person som är född på dess territorium, om han eller hon annars skulle bli statslös. Medborgarskapet ska antingen

beviljas vid födelsen eller på ansökan ställd till behörig myndighet. Sverige har valt det andra alternativet (men med benämningen anmälan i stället för ansökan). För att undvika den period av tillfällig statslöshet som inträffar mellan barnets födelse och tidpunkten för förvärv av medborgarskap genom anmälan har utredningen i uppdrag att utreda om vissa statslösa barn som föds i Sverige per automatik bör bli svenska medborgare vid födelsen, på samma sätt som barn med en svensk förälder automatiskt blir svenska medborgare. Ett villkor för ett eventuellt automatiskt förvärv av medborgarskap ska, enligt kommittédirektiven, i så fall vara att åtminstone en förälder har permanent uppehållstillstånd och även i övrigt en anknytning till Sverige, t.ex. genom bosättning. Detta för att förhindra att barn som inte kan förväntas växa upp i Sverige förvärvar svenskt medborgarskap.

Ett automatiskt förvärv av medborgarskap förutsätter ett visst utbyte av information mellan Migrationsverket och Skatteverket, som registrerar alla födslar i Sverige och vilket medborgarskap ett barn som ska folkbokföras har. Därför behöver informationsutbytet mellan myndigheterna också utredas.

Utredningen har också i uppdrag att utreda om det finns ytterligare behov av författningsändringar av förvärv av medborgarskap genom anmälan, särskilt mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden för att undvika statslöshet.

3.2 Statslösa barns rätt till medborgarskap

3.2.1 Internationella åtaganden

Som anges ovan är förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan för statslösa barn som föds i Sverige en följd av konventionsåtaganden och av att undvikande av statslöshet är en viktig utgångspunkt för medborgarskapslagstiftningen. Ett syfte med bestämmelserna i 6 och 8 §§ medborgarskapslagen är att motverka förekomsten av statslöshet.

Uttrycket statslös finns inte definierat i svensk nationell rätt, men svenska myndigheter tillämpar definitionen i artikel 1.1 i 1954 års FN-konvention angående statslösa personers rättsliga ställning (1954 års konvention) (SÖ 1965:54). Enligt denna avses med ”statslös person” en person som inte av någon stat med tillämpning av dess lagstiftning

anses vara dess medborgare. Formuleringen har gett upphov till en uppdelning i personer som är de jure respektive de facto statslösa. 1954 års konvention omfattar endast dem som är de jure statslösa.

Med *de jure* statslös avses den som inte av någon stat med tillämpning av dess lagstiftning anses som dess medborgare. Med uttrycket *de facto* statslös avses en person som har en sådan samhörighet som normalt medför medborgarskap till mer än ett land, men att dessa länder inte kan komma överens om vem av dem som har beviljat eller ska bevilja personen medborgarskap. Inom medborgarskapsområdet finns en presumtion för att alla är medborgare i något land om inget annat kan bevisas. En person i den situation som just beskrivits som inte kan bevisa vilket land han eller hon är medborgare i, är de facto statslös, eftersom personen saknar faktisk nationalitet och rent faktiskt inte har tillgång till något lands skydd.¹

Enligt artikel 32 i 1954 års konvention ska en fördragsslutande stat så mycket som möjligt underlätta statslösa personers införlivande med samhället och deras naturalisation. En fördragsslutande stat ska särskilt bemöda sig om att påskynda naturalisationsförfarandet och att så mycket som möjligt nedbringa avgifterna och kostnaderna för detta. I svensk medborgarskapslagstiftning används uttrycket naturalisation vid förvärv av medborgarskap efter ansökan (11 § medborgarskapslagen). Innebörden av ”naturalisation” är enligt Svenska Akademiens ordböcker en rättslig akt varigenom en person (från ett annat land) får medborgarskap i det land där han eller hon (senare) bosatt sig. Skrivningarna i artikel 32 innebär således att en konventionsstat ska underlätta för statslösa personer att bli medborgare i staten i fråga.

I sammanhanget kan nämnas att det av artikel 1.2 i 1954 års konvention framgår att konventionen inte alltid är tillämplig, dvs. en person som uppfyller definitionen har inte alltid rätt till den behandling och de rättigheter som konventionen syftar till att säkerställa för statslösa personer. Som exempel är konventionen t.ex. inte tillämplig på den som på allvarliga skäl kan antas ha förövat brott mot fred, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten eller ett grovt icke-politiskt brott utanför det land, vari han eller hon är bosatt (för ytterligare resonemang om tillämpligheten av och syftet med 1954 års konvention se avsnitt 7.7.2).

I syfte att motverka förekomsten av statslöshet finns i flera konventioner bestämmelser som reglerar rätten till medborgarskap.

¹ UNHCR (2005). *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians*.

I 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) artikel 7.1 anges t.ex. att ett barn ska registreras omedelbart efter födelsen och att barn bl.a. ska ha rätt till ett namn och rätt att förvärva ett medborgarskap från födelsen. I artikel 7.2 anges att konventionsstaterna ska säkerställa genomförandet av de nu nämnda rättigheterna i enlighet med sin nationella lagstiftning och sina åtaganden enligt tillämpliga internationella instrument på området och då särskilt i de fall då barnet annars skulle vara statslöst. Enligt artikel 8.1 har konventionsstaterna förbundit sig att respektera barnets rätt att behålla sin identitet, inklusive medborgarskap, namn och släktförhållanden såsom dessa erkänns i lag, utan olagligt ingripande. Barnkonventionen ger således stöd för att barn har rätt till och ska få tillgång till ett medborgarskap från födelsen och artiklarna 1–42 gäller sedan den 1 januari 2020 som lag i Sverige.²

Den mest centrala internationella överenskommelse som syftar till att motverka statslöshet är 1961 års konvention, som också nämns ovan. Av konventionens artikel 1.1 a) framgår att en konventionsstat ska bevilja en på dess territorium född person medborgarskap om denna annars skulle bli statslös. Medborgarskap ska beviljas vid födelsen eller efter ansökan ställd till ansvarig myndighet, antingen av sökanden själv eller på dennes vägnar. Av artikel 1.1 b) läst tillsammans med artikel 1.2 a) framgår att konventionsstaten får föreskriva att ansökan om medborgarskap ska göras under en period som bestäms av staten själv och som inte ska börja senare än vid 18 års ålder och inte upphöra tidigare än vid 21 års ålder. Som ytterligare kriterium föreskrivs att sökanden i sådana fall ska medges en tid av åtminstone ett år under vilken han eller hon på egen hand kan ansöka utan att han eller hon behöver inhämta samtycke till det. Av artikel 1.2 b) och c) framgår vidare att när medborgarskap förvärvas genom ansökan eller anmälan, får konventionsstaten ställa upp villkor om att personen ska ha varit stadigvarande bosatt på statens territorium under en period som inte överstiger fem år omedelbart före ansökan om medborgarskap eller tio år sammanlagt och att sökanden inte får ha blivit dömd för brott mot statens säkerhet eller dömts till fängelse i fem år eller mer för annat brott (se vidare om det sistnämnda i avsnitt 7.5, 7.6, 7.7.2 och 7.8). Konventionen ligger till grund för bestämmelserna om statslösa barns förvärv av svenskt medborgarskap i 6 och 8 §§ medborgarskapslagen (se avsnitt 3.2.2).

² Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

1961 års konvention om begränsning av statslöshet liksom 1954 års konvention angående statslösa personers rättsliga ställning har till syfte att ge artikel 15 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna ett konkret innehåll. Enligt artikel 15.1 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har var och en rätt till en nationalitet och enligt artikel 15.2 får ingen godtyckligt fråntas sin nationalitet eller nekas rätten att ändra nationalitet.

Bestämmelser om förvärv av medborgarskap för statslösa barn som föds i en stat finns också i 1997 års europeiska konvention om medborgarskap (SÖ 2001:20) (1997 års konvention). Konventionen är i huvudsak en konsoliderad sammanställning av ett stort antal internationella instrument om medborgarskap, dubbelt medborgarskap och statslöshet som Europarådets medlemsstater och konventionens övriga signatärstater har att förhålla sig till, bl.a. 1954 års FN konvention angående statslösa personers rättsliga ställning och 1961 års FN konvention om begränsning av statslöshet som båda nämns ovan. Artikel 6.2 som reglerar förvärv av medborgarskap för barn som föds statslösa i en stat överensstämmer i stora delar med bestämmelserna om undvikande av statslöshet i 1961 års konvention. I artikeln uttalas.

Varje konventionsstat skall i sin nationella lagstiftning föreskriva att medborgarskap i staten skall förvärvas av barn födda inom dess territorium som inte vid födelsen förvärvat 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.

Av den förklarande rapporten till konventionen framgår bl.a. att syftet med artikel 6.2 är att genom nationell lagstiftning genomföra principen i artikel 4 b om att statslöshet ska undvikas och att utformningen av artikeln är hämtad från artikel 1 i 1961 års konvention om begränsning av statslöshet. Det uttalas också att artikeln har en koppling till artikel 7 i barnkonventionen. Vidare uttalas att om medborgarskap inte förvärvas vid födelsen måste barnet i fråga kunna lämna in en ansökan om förvärv av medborgarskap enligt förfarandet i nationell lag, med förbehåll för att han eller hon har legalt och/eller varaktigt hemvist inom statens territorium under en tid av högst fem år

omedelbart före ansökan. Skrivningen om en period som inte överstiger fem år av legalt och varaktigt hemvist innebär att en sådan vistelse måste vara effektiv och i enlighet med bestämmelserna som reglerar utlänningars vistelse i staten. Det finns inte någon tidsgräns angiven som villkor för förvärvet av medborgarskap på grund av att bestämmelserna endast gäller för barn och det därför är implicit att tidsfristen är 18 år (jfr definitionen av ”barn” i artikel 2 i konventionen).

Som en följd av vad som nu sagts finns, utöver vad som framgår av 6 § medborgarskapslagen, bestämmelser i 8 § nämnda lag om att en statslös person som fyllt 18 men inte 21 år kan förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan om han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde 15 år. I avsnitt 3.2.2 nedan följer en presentation av de bestämmelserna.

3.2.2 Medborgarskapslagens bestämmelser

Som framgår ovan finns bestämmelser om förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn som fötts i Sverige i 6 och 8 §§ medborgarskapslagen.³ Bestämmelserna om att underlätta förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn som föds här i landet infördes i medborgarskapslagen för att leva upp till Sveriges konventionsrättsliga åtaganden. Innan bestämmelserna infördes förekom att statslösa barn födda i Sverige fick vänta till 18 års ålder för att kunna bli svenska medborgare trots att de hade bott i Sverige hela sitt liv.⁴

Enligt 6 § medborgarskapslagen gäller följande.

Ett barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslöst förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet.

Anmälan ska göras innan barnet har fyllt arton år.

³ Även 7 § medborgarskapslagen ger statslösa barn som fötts i Sverige en möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap. I praktiken torde paragrafen sällan eller aldrig tillämpas för dessa barn, eftersom 6 § medborgarskapslagen – som har lägre krav – numera medger förvärv av medborgarskap genom anmälan före 18 års ålder och 8 § medborgarskapslagen reglerar förvärv för den som har fyllt 18 men inte 21 år. När 6 § medborgarskapslagen infördes skulle anmälan emellertid göras före 5 års ålder, varför 7 § medborgarskapslagen kunde tillämpas på den som var statslös och född i Sverige och som hade fyllt 5 men inte 18 år.

⁴ Prop. 1999/2000:147 s. 35 f.

Bestämmelserna omfattar endast barn som är statslösa de jure, dvs. de som ej av någon stat med tillämpning av dess lagstiftning ses som dess medborgare. Barnet ska också vara ofrivilligt statslöst, dvs. statslöst utan egen eller föräldrarnas förskyllan. För bestämmelsernas tillämplighet ställs inte något krav på att barnet ska ha haft hemvist i Sverige sedan födelsen, barnet måste dock vara fött i Sverige och vid anmälningstillfället uppfylla villkoren i fråga om permanent uppehållstillstånd och hemvist (prop. 1999/2000:147 s. 75). Barnets eventuella möjligheter att bli medborgare i ett annat land ska enligt förarbetena inte påverka bedömningen av om barnet ska anses vara statslöst. I sammanhanget bör nämnas att det i prop. 2020/21:191 föreslås att kravet på permanent uppehållstillstånd i 6 § medborgarskapslagen inte ska gälla för barn som har haft hemvist här i landet sedan fem år eller under sammanlagt tio år och som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716).

Införandet av 6 § medborgarskapslagen föregicks av en diskussion om huruvida Sverige skulle låta statslösa barn födda i Sverige förvärva medborgarskap automatiskt eller om ett nyfött statslöst barn skulle förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. I betänkandet som låg till grund för propositionen med förslag till lag om svenskt medborgarskap (SOU 1999:34 s. 242) uttalades bl.a.

[S]åväl 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 barn 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 förvisningen om att barnet varit svenskt medborgare. Det är enligt kommitténs uppfattning angeläget att undvika uppkomsten av sådana situationer.

I prop. 1999/2000:147 s. 36 uttalades följande avseende förvärv av medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige:

Det är [därför] angeläget att det införs bestämmelser för att underlätta förvärv av svenskt medborgarskap för barn som föds här såsom statslösa. Det tydligaste sättet att leva upp till Sveriges internationella åtaganden om undvikande av statslöshet för barn skulle vara att ge barnen svenskt medborgarskap automatiskt redan vid födelsen. Detta har också förespråkats av Ombudsmannen mot etnisk diskriminering. Med en sådan ordning följer emellertid enligt regeringens mening vissa nackdelar. Den allra viktigaste är att ett automatiskt förvärv vid födelsen inte alltid stämmer överens 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. De nackdelar som finns är enligt regeringens uppfattning av sådan vikt att de gör en ordning med automatiskt förvärv vid födelsen olämplig. Svenskt medborgarskap bör i stället erbjudas barnen genom ett anmälningsförfarande i nära anslutning till födelsen.

De krav som bör ställas upp för att ett statslöst barn skall kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan är, utöver att barnet föds i Sverige, att barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här. Bakgrunden till kravet på permanent uppehållstillstånd är att i princip endast den som beviljats permanent uppehållstillstånd är att betrakta som invandrare i Sverige med en rätt att stanna här.

Möjligheten till anmälan bör, eftersom syftet med bestämmelsen är just att underlätta förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn som föds i Sverige, begränsas på så sätt att anmälan skall göras innan barnet fyllt fem år.

För att underlätta för barn som föds som statslösa i Sverige att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan har tiden, under vilken anmälan om medborgarskap för statslösa barn som föds i Sverige kan ske, förlängts. Anmälan kunde tidigare bara göras innan barnet fyllt 5 år men kan, efter en lagändring som trädde i kraft den 1 april 2015, göras fram till dess att barnet fyller 18 år (SFS 2014:481 och prop. 2013/14:143 s. 22 f.).

Enligt Migrationsverket har antalet ärenden om svenskt medborgarskap enligt 6 § medborgarskapslagen sett ut som framgår av tabellen nedan åren 2016–2020.

Tabell 3.1 Avgjorda ärenden enligt 6 § medborgarskapslagen

Åren 2016–2020

År	Antal avgjorda ärenden*	Andel bifall (i procent)	Andel avslag (i procent)	Varav < 15 år	Varav 15–17 år
2020	177	70	23	176	1
2019	187	76	17	183	4
2018	349	86	11	347	2
2017	502	83	12	496	6
2016	598	80	17	583	15

Källa: Migrationsverket och egna beräkningar. *Inkluderar såväl bifall och avslag som t.ex. avvisningar och avskrivningar.

Bestämmelserna i 6 § medborgarskapslagen om förvärv av medborgarskap för statslösa barn som föds i Sverige kompletteras av 8 § medborgarskapslagen som lyder:

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

1. permanent uppehållstillstånd i Sverige, och
2. hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde tretton år eller, i fråga om den som är statslös, femton år.

Syftet med bestämmelserna är att leva upp till Sveriges konventionsåtaganden genom att göra det möjligt för de barn som fötts som stats-

lösa i Sverige och vars föräldrar inte gjort en anmälan om förvärv av medborgarskap för barnets räkning inom föreskriven tid att erhålla svenskt medborgarskap. Bestämmelserna i 8 § medborgarskapslagen syftar också till att säkerställa att den som kom hit som barn och som uppfyller villkoren för att förvärva svenskt medborgarskap efter anmälan enligt paragrafen ska kunna göra det även om vårdnadshavaren inte har medverkat till detta (prop. 1999/2000:147 s. 37 f.).

Paragrafen har därefter ändrats för att bättre stämma överens med Sveriges åtaganden enligt 1961 års konvention om begränsning av statslöshet. Förvärv av medborgarskap enligt 8 § medborgarskapslagen är numera därför möjligt för den som har fyllt 18 men inte 21 år, att jämföra med 18 men inte 20 år som var fallet tidigare (prop. 2013/14:143 s. 23 och 34 f.). Även kravet på hemvisttid justerades till att det skulle krävas hemvist från 15 år för den som är statslös i stället för 13 år. En analys av hur bestämmelserna i 6 och 8 §§ medborgarskapslagen förhåller sig till Sveriges konventionsåtaganden finns i avsnitt 4.2.

Även här bör det dock nämnas att det i prop. 2020/21:191 s. 191, med anledning av att tidsbegränsade uppehållstillstånd blir huvudregeln, föreslås ett undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd för barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslös samt har haft hemvist här i landet sedan fem år eller under sammanlagt tio år och har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av vissa bestämmelser i utlänningslagen (jfr resonemang kring nämnda proposition och 6 § medborgarskapslagen i inledningen av detta avsnitt).

3.2.3 Registrering och fastställelse av statslöshet och medborgarskap för barn

Vid födelseanmälan till Skatteverket

Födelsen av ett barn i Sverige ska anmälas till Skatteverket. I de flesta fall anmäls födelsen av det sjukhus eller det enskilda sjukhem där barnet är fött. Om barnet inte föds på sjukhus eller enskilt sjukhem men med en barnmorska närvarande vid förlossningen är det barnmorskan som är skyldig att anmäla födelsen till Skatteverket. Anmälan ska göras så snart som möjligt. Om barnet inte föds på sjukhus eller sjukhem och utan barnmorska är det i stället barnets vårdnadshavare som ska anmäla födelsen till Skatteverket inom en månad från

födelsen (jfr 24 § folkbokföringslagen [1991:481]). Syftet med födelseanmälan är att se till att barnet blir folkbokfört. Även barn födda i Sverige som inte ska folkbokföras ska anmälas av sjukhuset, sjukhemmet, barnmorska eller vårdnadshavare, 24 § folkbokföringslagen, och registreras i folkbokföringsdatabasen, 1 § andra stycket folkbokföringslagen.

När ett barn folkbokförs i samband med födelsen tilldelas barnet ett personnummer. I folkbokföringsdatabasen registreras bl.a. uppgifter om barnets vårdnadshavare, födelsehemort och medborgarskap.⁵

Vid folkbokföringen gör Skatteverket en utredning av vilket medborgarskap barnet har förvärvat. Ett barn blir enligt 2 § medborgarskapslagen svensk medborgare vid födelsen, om

- en förälder till barnet är svensk medborgare, eller
- en avliden förälder till barnet var svensk medborgare vid sin död.

I dessa fall krävs det inte något beslut för att barnet ska förvärva svenskt medborgarskap. Barn som uppfyller kriterierna i 2 § medborgarskapslagen förvärvat därför svenskt medborgarskap automatiskt (prop. 2013/14:143 s. 18 f.).⁶

Om inte barnets föräldrar är svenska medborgare utreder Skatteverket barnets medborgarskap utifrån föräldrarnas medborgarskap och lagstiftningen i deras respektive hemländer. Skatteverkets utredning utmynnar i att barnet registreras som medborgare i ett visst land. Om det inte kan fastställas vilket medborgarskap barnet har, ska Skatteverket utreda om barnet ska registreras som statslöst. Skatteverket registrerar endast statslöshet för barn som är statslösa de jure och endast om det står klart att barnet verkligen är statslöst. Ett barn registreras t.ex. som statslöst om båda föräldrarna är statslösa. Om Skatteverket kommer fram till att det inte går att fastställa vare sig att barnet har ett medborgarskap eller att barnet är statslöst ska verket registrera att barnets medborgarskap är okänt. När nya uppgifter kommer in till Skatteverket, t.ex. en faderskapsbekräftelse, görs en bedömning av om det medborgarskap som är registrerat ska ändras.

⁵ Jfr registerutdrag "Födelse" från Skatteverket. Både modern och fadern är vårdnadshavare om föräldrarna är gifta. Om modern är ogift blir endast modern vårdnadshavare. I samband med att faderskapsbekräftelsen inkommer till Skatteverket lämnar föräldrarna ofta in en anmälan om gemensam vårdnad. Skatteverket prövar sedan anmälan och beslutar om gemensam vårdnad vilket innebär att fadern också blir vårdnadshavare för barnet.

⁶ Ytterligare exempel på automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap finns i 4 § medborgarskapslagen som reglerar förvärv av medborgarskap vid adoption av ett barn som inte har fyllt 12 år.

Under utredningen av barnets medborgarskap registreras det i folkbokföringsdatabasen att medborgarskapet är under utredning.

När barnets medborgarskapsstatus är registrerad i folkbokföringsdatabasen underrättas vårdnadshavarna om detta.

Genom anmälan till Migrationsverket

Ett statslöst barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslöst kan förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. En sådan ska enligt 6 § medborgarskapslagen ges in till Migrationsverket av barnets vårdnadshavare innan barnet har fyllt 18 år. Den som har fyllt 18 men inte 21 år ger själv in anmälan om förvärv av medborgarskap med stöd av 8 § medborgarskapslagen.

När Migrationsverket får in en anmälan om svenskt medborgarskap för ett barn vars föräldrar har uppgett att barnet är statslöst görs en fristående utredning av barnets medborgarskap. De uppgifter som finns registrerade i folkbokföringsdatabasen godtas således inte rakt av, utan myndigheten gör en egen bedömning av medborgarskapet. Migrationsverket har ofta tillgång till mer information om föräldrarna än Skatteverket och det medför att Migrationsverket kan komma fram till ett annat medborgarskap än vad Skatteverket registrerade i samband med födelsen. Både Migrationsverket och Skatteverket tillämpar dock definitionen av statslöshet enligt 1954 års konvention, se avsnitt 3.2.1 ovan.

För att komma fram till om barnet är statslöst eller inte undersöker Migrationsverket vilket medborgarskap föräldrarna har, var barnet är fött och vilka utländska medborgarskapslagstiftningar som aktualiseras med anledning av föräldrarnas och barnets uppgifter. Om Migrationsverket kommer fram till att barnet är statslöst och att övriga kriterier för medborgarskapsförvärv är uppfyllda får barnet svenskt medborgarskap. Medborgarskapsförvärvet gäller från den dag då anmälan kom in till Migrationsverket (4 § medborgarskapsförordningen [2001:218] och prop. 1999/2000:147 s. 75). När Migrationsverket har beslutat att en person har blivit svensk medborgare ska myndigheten enligt 9 § medborgarskapsförordningen underrätta Skatteverket om beslutet så att medborgarskapet kan registreras i folkbokföringsdatabasen.

Kort om UNHCR:s rapport av statslöshet i Sverige

UNHCR lanserade i slutet av år 2014 en global kampanj för att eliminera statslösheten i världen på 10 år. Som ett led i det arbetet kartlades bl.a. hur statslösheten ser ut i de nordiska länderna. Utredningen anser att den kartläggning som gjorts av Sveriges regleringar och åtgärder har betydelse för arbetet i denna del och återger därför vissa uttalanden/slutsatser i detta avsnitt.

I UNHCR:s rapport *Mapping statelessness in Sweden* (s. 75) uttalar UNHCR bl.a. följande.⁷ Det finns inte några gemensamma bestämmelser eller någon gemensam vägledning om hur man ska bedöma om en person är statslös, har okänt medborgarskap eller medborgarskap ”under utredning”. Det finns inte heller några gemensamma regler om vilka underlag eller vilken nivå av bevisning som ska krävas för att slå fast detta.

Frånvaron av processuella bestämmelser, kopplade till det faktum att definitionen av en statslös person som anges i artikel 1.1 i 1954 års konvention inte har implementerats i den nationella lagstiftningen och att det inte heller finns någon definition av en person med okänt medborgarskap, resulterar i att den förvaltningsrättsliga praxisen är inkonsekvent och att ett stort antal individer, inklusive barn, registreras med okänt medborgarskap. Detta förhindrar i sin tur barn födda statslösa i Sverige från att utnyttja sin rätt att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan.

Enligt 1954 års konvention är bestämmandet av om en individ är statslös eller inte baserat på tydliga definitioner och underkastat processuella säkerhetsprocedurer som ska äga rum inom ramen för ett särskilt förfarande för bestämmande av statslöshet. Något sådant förfarande finns inte i Sverige i dag.

De enda fastställelser av en persons potentiella statslöshet som äger rum är den som utförs av Skatteverket vid registreringen av en person i folkbokföringsdatabasen och av Migrationsverket i syfte att fastställa identiteten för t.ex. en asylsökande eller någon som söker uppehållstillstånd av annan anledning, eller för att avgöra om någon som vill förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan eller ansökan är statslös. De bedömningar som görs av om en person potentiellt är statslös är inte rättsligt bindande och har ingen självständig juridisk betydelse och de kan därför inte överklagas. UNHCR påpekar

⁷ UNHCR (2016). *Mapping Statelessness in Sweden*.

att bristen på ett förfarande för bestämmande av statslöshet innebär att personer, inklusive de som aldrig kan skickas hem, som kan ha ett anspråk på att erhålla statusen statslös, inte kan utöva rätten att söka denna status i Sverige.

UNHCR framhåller i sin kartläggning att en annan konsekvens av bristen på ett sådant förfarande och status är att statslösa personer i Sverige bara har rätt till de rättigheter som beviljas i samband med det specifika uppehållstillstånd de har, såsom tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd utfärdat på grundval av t.ex. flyktingstatus.

4 Åtgärder för att begränsa förekomsten av statslöshet

I detta kapitel lämnar utredningen förslag på hur vissa statslösa barn som fötts i Sverige kan förvärva svenskt medborgarskap automatiskt. Utredningen föreslår också att kravet på hemvist i 8 § medborgarskapslagen ska justeras så att det bl.a. överensstämmer med Sveriges konventionsåtaganden.

4.1 Utredningens uppdrag

Enligt kommittédirektiven ska det utredas om det bör införas ett automatiskt förvärv av medborgarskap vid födelsen för vissa statslösa barn födda i Sverige som har en förälder med permanent uppehållstillstånd och även i övrigt en anknytning till Sverige. Utredningen ska även överväga hur informationsutbytet mellan myndigheter i sådana fall bör utformas (jfr avsnitt 12.4).

Utredningen har också i uppdrag att utreda om det finns ytterligare behov av författningsändringar av förvärv av medborgarskap genom anmälan, särskilt mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden för att undvika statslöshet.

En ordning med automatiskt förvärv i kombination med krav på permanent uppehållstillstånd och t.ex. hemvist i Sverige ligger i linje med hur bestämmelserna om medborgarskap genom anmälan i medborgarskapslagen är utformade och skulle sannolikt också kunna leda till att fler statslösa barn som föds i Sverige beviljas svenskt medborgarskap vid en tidigare tidpunkt än i dag. Hur ett sådant automatiskt förvärv förenat med krav på permanent uppehållstillstånd påverkar antalet medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige, respektive hur många statslösa barn som skulle kunna få svenskt medborgarskap tidigare än i dag, är dock inte helt enkelt att bedöma.

I sammanhanget bör nämnas att regeringen den 29 april 2021 överlämnade en proposition till riksdagen med förslag till vissa ändringar i utlänningslagen (2005:716).¹ I propositionen föreslås bl.a. att uppehållstillstånd som huvudregel ska vara tidsbegränsade och att permanent uppehållstillstånd tidigast ska kunna beviljas efter att en person haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i tre år och då endast om vissa särskilda krav är uppfyllda, inklusive ett krav på försörjning.

I syfte att leva upp till Sveriges konventionsåtaganden föreslås i propositionen också att det i 6 och 8 §§ medborgarskapslagen ska införas en möjlighet för vissa statslösa utlänningar som har fötts i Sverige och som har tidsbegränsat uppehållstillstånd att beviljas svenskt medborgarskap. Förslagen, som bygger på Migrationskommitténs betänkande, föreslås träda i kraft när lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen) upphör att gälla den 20 juli 2021.²

Utredningen tittar därför bl.a. på vem som kan få permanent uppehållstillstånd i Sverige i dag och vad som krävs för det samt hur det förslag med bestämmelser om uppehållstillstånd som lagts fram i propositionen skulle kunna falla ut om bestämmelser om automatiskt förvärv införs.

Utredningen tittar också på hur ett system med automatiskt förvärv kan utformas. Utredningen analyserar även bestämmelserna om förvärv av medborgarskap i 8 § medborgarskapslagen i förhållande till 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet (1961 års konvention) (SÖ 1969:12) och 1997 års europeiska konvention om medborgarskap (1997 års konvention) (SÖ 2001:20). Inledningsvis gör utredningen emellertid en genomgång av hur ett krav på permanent uppehållstillstånd vid automatiskt förvärv förhåller sig till olika konventionsåtaganden.

4.2 Statslösa barn, konventionsåtaganden och medborgarskapslagen

Som framgår av kapitel 3 finns det flera konventioner som är av intresse när det gäller att motverka uppkomsten av statslöshet för såväl barn som vuxna. Utifrån utredningens uppdrag analyseras eventuella

¹ Prop. 2020/21:191.

² Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken och betänkandet *En långsiktigt hållbar migrationspolitik* (SOU 2020:54).

skillnader mellan konventionerna och svensk lagstiftning för statslösa barn, eftersom utredningen ska utreda vilka eventuella åtgärder som ska vidtas för att begränsa förekomsten av statslöshet för barn födda i Sverige.

Principen om allas rätt till en nationalitet i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna ligger till grund för internationella överenskommelser om motverkande eller undvikande av statslöshet. Att var och en har rätt till en nationalitet föreskrivs också i 1997 års konvention och i artikel 7 i 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) anges att alla barn har rätt till ett medborgarskap från födelsen.

Utgångspunkten är således att alla har rätt till ett medborgarskap och att statslöshet ska undvikas. I kapitel 3 finns en genomgång av flera internationella konventioner som Sverige har åtagit sig att följa. Vad gäller rätten för personer som fötts som statslösa på en stats territorium framgår att 1961 års konvention jämförd med 1997 års konvention överensstämmer i avseendet att ett statslöst barn som fötts i en konventionsstat ska ha rätt till medborgarskap i den stat där han eller hon är född. Medborgarskapet kan erhållas automatiskt vid födelsen eller genom en ansökan (vilket i svensk rätt benämns ”anmälan”, fortsättningsvis används därför det uttrycket) om medborgarskap. I linje med detta finns bestämmelser i barnkonventionens artikel 7 om barns rätt till ett medborgarskap från födelsen och att konventionsstaterna ska säkerställa genomförandet av detta, särskilt i fall då barnet annars skulle vara statslöst.

Av 1961 års konvention framgår vidare att en anmälan om medborgarskap från ett statslöst barn fött i en konventionsstat ska ges in av barnet eller en företrädare för barnet och att en anmälan endast får avslås om den inte uppfyller de krav som enligt konventionen får ställas upp som villkor för förvärv av medborgarskap. Bland de villkor som får ställas upp som förutsättning för förvärv av medborgarskap för statslösa barn födda i en konventionsstat och som är av intresse på grund av hur nuvarande bestämmelser i 6 och 8 §§ medborgarskapslagen är utformade kan nämnas kraven i artikel 1.2 a) och b).

Enligt 1.2 a) får föreskrivas att anmälan ska göras under en period som bestäms av konventionsstaten och som inte ska börja löpa senare än vid 18 års ålder och inte sluta tidigare än vid en ålder av 21 år. Sökanden ska också ges möjlighet att under minst ett år kunna ge in anmälan själv, utan att vara beroende av t.ex. vårdnadshavare.

Enligt 1.2 b) får det ställas krav på att den sökande ska ha varit stadigvarande bosatt i konventionsstaten under en period som inte överstiger fem år omedelbart före anmälan. Perioden får dock inte sättas längre än sammanlagt tio år.

Enligt artikel 6.2 b) i 1997 års konvention får en anmälan av förvärv av medborgarskap för statslösa barn födda i en konventionsstat göras beroende av att barnet har legalt och varaktigt hemvist inom statens territorium under en tid av högst fem år omedelbart innan anmälan gjordes. Med barn avses enligt artikel 2 c) den som är under 18 år såvida inte barnet uppnår myndig ålder tidigare enligt den lag som gäller för barnet i fråga.

Konventionerna överensstämmer således vad gäller möjligheten att ställa upp ett krav på fem års bosättning eller hemvist närmast före anmälan, men skiljer sig åt vad gäller möjligheten att (med stöd av 1961 års konvention) som villkor för förvärv av medborgarskap ställa upp en sammanlagd tid om tio års stadigvarande bosättning för en anmälan om förvärv av medborgarskap. Konventionerna skiljer sig också åt vad gäller krav på om vistelsen ska vara legal eller inte. Enligt 1997 års konvention får en konventionsstat, som framgår ovan, ställa krav på legalt och varaktigt hemvist för förvärv av medborgarskap, vilket inte anges i 1961 års konvention.

Vad gäller hemvist, eller stadigvarande bosättning som är det uttryck som används i 1961 års konvention, har UNHCR uttalat att begreppet ”stadigvarande bosättning” ska förstås som en ”stabil och faktisk bosättning” och att det enligt konventionen inte är tillåtet att kräva att en statslös persons bosättning i landet ska vara laglig, eftersom uppehållstillstånd eller laglig hemvist inte uttryckligen omnämns bland de villkor som staten enligt artikel 1.2 i konventionen tillåts ställa upp. Enligt UNHCR medger inte 1961 års konvention att en konventionsstat gör en anmälan om statslöshet av personer som annars skulle vara statslösa, beroende av att han eller hon har en laglig bosättning i landet. Kravet på permanent uppehållstillstånd för medborgarskap i medborgarskapslagen är enligt UNHCR därför inte helt i enlighet med kravet på stadigvarande bosättning i artikel 1.2 b) i 1961 års konvention.³

Att en konventionsstat får ställa krav på legalt och varaktigt hemvist följer dock av 1997 års konvention. Regeringen har i förarbetena till en ändring i medborgarskapslagen (prop. 2013/14:143 s. 23) ut-

³ Jfr prop. 2013/14: 143 s. 23 och UNHCR (2016). *Mapping Statelessness in Sweden*, s. 58–62.

talat att det finns starka principiella skäl till varför en laglig vistelse som huvudregel utgör en grundläggande förutsättning för förvärv av svenskt medborgarskap och att ett undantag i detta hänseende måste anses förutsätta en klar internationell förpliktelse eller andra mycket tungt vägande skäl.

Bestämmelser som reglerar medborgarskapsförvärv för statslösa barn och unga vuxna födda i Sverige finns i 6, 7 och 8 §§ medborgarskapslagen.⁴ Utifrån de konventionsrättsliga åtaganden som diskuteras ovan och sett till utredningens uppdrag i nu aktuell del bedömer utredningen att 6 och 8 §§ medborgarskapslagen är de bestämmelser som är av störst intresse för frågorna i detta kapitel och koncentrerar sig därför på hur dessa bestämmelser är utformade.

Av 6 § medborgarskapslagen framgår att ett barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslöst förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet. Anmälan ska göras innan barnet har fyllt 18 år.

I 8 § medborgarskapslagen föreskrivs att den som är statslös och har fyllt 18 men inte 21 år förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan under förutsättning att han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist i landet sedan han eller hon fyllde 15 år. I sammanhanget bör noteras att det i prop. 2020/21:191 föreslås att det ska införas ett undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd för statslösa barn och unga vuxna födda i Sverige i både 6 och 8 § medborgarskapslagen (jfr avsnitt 4.3.2 och 4.4.2). Undantaget innebär att den som har fötts som statslös i Sverige och har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt vissa bestämmelser i utlänningslagen (2005:716) samt hemvist i Sverige sedan fem år eller under sammanlagt tio år undantas från kravet på permanent uppehållstillstånd. Undantaget har införts för att Sverige även fortsättningsvis ska leva upp till sina konventionsåtaganden.

Bestämmelserna kompletterar varandra i och med att 6 § medger medborgarskapsförvärv från födelsen fram till att barnet fyller 18 år och 8 § medger förvärv för den som har fyllt 18 år men inte 21 år.

⁴ Bestämmelserna i 7 § medborgarskapslagen ger statslösa barn som fötts i Sverige en möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap. I praktiken torde paragrafen sällan eller aldrig tillämpas för dessa barn, eftersom 6 § medborgarskapslagen – som har lägre krav – numera medger förvärv av medborgarskap genom anmälan före 18 års ålder och 8 § medborgarskapslagen reglerar förvärv för den som har fyllt 18 men inte 21 år. När 6 § medborgarskapslagen infördes skulle anmälan emellertid göras före 5 års ålder, varför 7 § medborgarskapslagen kunde tillämpas på den som var statslös och född i Sverige och som hade fyllt 5 men inte 18 år.

I båda bestämmelserna uppställs krav på permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige för förvärv av medborgarskap.

Det kan noteras att samtliga bestämmelser som rör anmälan eller ansökan om svenskt medborgarskap i medborgarskapslagen innehåller krav på hemvist och att det i näst intill alla bestämmelserna uppställs krav på att den som vill bli svensk medborgare ska ha permanent uppehållstillstånd i landet. Undantag från krav på permanent uppehållstillstånd finns i 10 § medborgarskapslagen som reglerar förvärv av medborgarskap som görs av en medborgarskapsförvärvande persons ogifta barn och 18–20 §§ medborgarskapslagen som reglerar medborgarskapsförvärv för nordiska medborgare.

Utifrån vad som nu sagts finns anledning att titta närmare på vem som behöver uppehållstillstånd för att vistas i Sverige och vilka kriterier som ställs upp för att ett sådant tillstånd ska kunna medges.

4.3 Upphållstillstånd i Sverige

4.3.1 Allmänt

Bosättning

En utlänning som vistas i Sverige i mer än tre månader ska enligt 2 kap. 5 § utlänningslagen ha uppehållstillstånd. För att den som inte är svensk medborgare ska ha rätt att leva och bo här krävs som huvudregel alltså att han eller hon har beviljats uppehållstillstånd. Ett uppehållstillstånd kan vara tidsbegränsat eller permanent. Ett tidsbegränsat uppehållstillstånd är giltigt under en viss tid, men kan förlängas om kriterierna för att bo i Sverige är fortsatt uppfyllda. Ett permanent uppehållstillstånd gäller så länge innehavaren av tillståndet bor kvar i Sverige och kan bara återkallas under vissa omständigheter, t.ex. om personen har begått ett allvarligt brott eller har bosatt sig i ett annat land.

Kravet på uppehållstillstånd enligt 2 kap. 5 § utlänningslagen gäller inte för en utlänning som är medborgare i ett nordiskt land, har uppehållsrätt eller har visering för en längre tid än tre månader (2 kap. 8 b § utlänningslagen). I utlänningslagen definieras uppehållsrätten som en rätt för EES-medborgare och deras familjemedlemmar att vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd (3 a kap. 1 § utlänningslagen). Upphållsrätten inträder automatiskt under för-

utsättning att vissa villkor är uppfyllda och gäller så länge villkoren är uppfyllda (3 a kap. 5 § utlänningslagen, prop. 2005/06:77 s. 70 och prop. 2013/14:81 s. 15). Förenklat uttryckt har den som är EES-medborgare således rätt att arbeta, studera eller bo i Sverige utan att ansöka om uppehållstillstånd. En EES-medborgare som inte uppfyller kraven för uppehållsrätt måste däremot ha ett uppehållstillstånd enligt 2 kap. 4 och 5 §§ utlänningslagen för vistelser som är längre än tre månader.

Som en följd av att Förenade Kungariket har lämnat EU, behöver brittiska medborgare numera uppehållstillstånd eller uppehållsstatus. Upphållsstatus kan beviljas den som är brittisk medborgare, vistades i Sverige i enlighet med unionsrätten före den 31 december 2020 och vill fortsätta bo i Sverige, uppfyller villkoren för uppehållsrätt samt ansöker om uppehållsstatus före den 30 september 2021 (jfr artikel 18.1 och avdelning II i andra delen av avtalet om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergigemenskapen [EUT L 29, 31.1.2020] samt 3 b kap. 3 § utlänningslagen).

Den som är medborgare i ett land utanför EES och vill bosätta sig i Sverige behöver ha ett uppehållstillstånd för att få vistas här. Upphållstillstånd kan beviljas av olika anledningar t.ex. om man vill bosätta sig tillsammans med en familjemedlem, om man vill arbeta eller studera eller om man söker skydd från krig och oroligheter.

Barn som föds i Sverige

Barn till föräldrar som är medborgare i EES behöver uppehållstillstånd om barnet saknar uppehållsrätt. Precis som barn som föds i Sverige till föräldrar som är medborgare i ett land utanför EES behöver uppehållstillstånd för att vistas här i mer än tre månader (jfr 2 kap. 5 § utlänningslagen). Efter födelsen måste föräldrarna således ansöka om uppehållstillstånd för barnet. Vid Migrationsverkets prövning får barnet oftast samma tillstånd som föräldrarna.

4.3.2 Bestämmelser från och med den 20 juli 2021

Sedan den 1 juli 2016 gäller vissa särskilda regler för uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen. Lagen innehåller bestämmelser om tidsbegränsade uppehållstillstånd för alla skyddsbehövande förutom

kvotflyktingar och begränsar möjligheterna till anhöriginvandring för skyddsbehövande med tidsbegränsade tillstånd. Lagen, som således begränsar möjligheten till uppehållstillstånd enligt utlänningslagen i vissa fall, gäller t.o.m. den 19 juli 2021.

Som framgår av avsnitt 4.1 ovan överlämnade regeringen i april 2021 en proposition om ändrade regler i utlänningslagen till riksdagen. Propositionen bygger på en lagrådsremiss med samma namn, en remiss som i sin tur bygger på Kommitténs om den framtida svenska migrationspolitiken (Migrationskommitténs) betänkande En långsiktigt hållbar migrationspolitik (SOU 2020:54). Propositionen innehåller bl.a. förslag om att tidsbegränsade uppehållstillstånd ska vara huvudregeln vid prövningen av uppehållstillstånd för skyddsbehövande och anhöriga till personer som har uppehållstillstånd i Sverige. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 20 juli 2021.

Mera konkret innebär förslagen att skyddsbehövande personer vid en första ansökan om uppehållstillstånd ska medges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd under tre år. Om det finns nationella säkerhetsskäl eller om allmän ordning kräver det ska uppehållstillstånd kunna meddelas för kortare tid än så, dock minst ett år. Den som är alternativt skyddsbehövande kan vid en första prövning medges ett tidsbegränsat uppehållstillstånd om 13 månader. Bestämmelserna om tidsbegränsade uppehållstillstånd omfattar dock inte dem som kommit till Sverige efter ett beslut om överföring av skyddsbehövande för s.k. vidarebosättning (kvotflyktingar).

Vid prövningen av om ett tidsbegränsat uppehållstillstånd ska förlängas ska uppehållstillstånd kunna medges för ytterligare två år för den som är skyddsbehövande eller alternativt skyddsbehövande. Om nationella säkerhetsskäl eller allmän ordning kräver det ska tillståndet kunna förlängas en kortare tid än så, dock minst ett år. För den som uppfyller vissa krav (se nedan) kan permanent uppehållstillstånd emellertid beviljas.

En förlängning av ett tillfälligt uppehållstillstånd för en alternativt skyddsbehövande person ska kunna medges för två år, men dock minst ett år. Om personen uppfyller vissa krav (se nedan) ska permanent uppehållstillstånd kunna medges.

För att en person ska kunna medges permanent uppehållstillstånd föreslås att det ska ställas krav på att sökanden kan försörja sig och att det med hänsyn till utlänningens förväntade levnadssätt inte ska råda tveksamhet om att ett permanent uppehållstillstånd bör beviljas.

Som ytterligare förutsättning för permanent uppehållstillstånd ska krävas att sökanden har haft tillfälligt uppehållstillstånd i minst tre år. En ansökan om permanent uppehållstillstånd ska också endast kunna ges in i samband med en ansökan om förlängning av ett tidsbegränsat uppehållstillstånd.

Undantag från kravet på försörjning föreslås gälla för barn och de som uppbär inkomstgrundad ålderspension, garantipension eller äldre-försörjningsstöd enligt socialförsäkringsbalken. Om det finns särskilda skäl ska undantag från kravet på försörjning kunna medges och det ska inte ställas upp krav på hederligt levnadssätt för de sökande som är under 15 år. Utöver vad som nu sagts kan noteras att regeringen i propositionen uttalar att det bör införas krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för att ett permanent uppehållstillstånd ska få beviljas, men att dessa krav bör samordnas med denna utrednings förslag om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2). Regeringen avser därför att återkomma till riksdagen med förslag om sådana krav.

När det gäller anhöriga till personer som är bosatta i Sverige föreslås uppehållstillstånd kunna ges till den som t.ex. är make, sambo, ogift barn eller har ingått i samma hushållsgemenskap som anknytningspersonen i Sverige och där det i hemlandet fanns ett beroendeförhållande mellan dem. Uppehållstillståndet ska vara detsamma för den anhöriga som anknytningspersonen. Vid en förlängning ska den anhöriga kunna få ett nytt tillfälligt uppehållstillstånd om två år, dock får detta tillstånd inte gälla längre än anknytningspersonens tillståndstid. En förlängning av uppehållstillståndet föreslås kunna medges för ytterligare två år. Det får dock inte heller gälla längre än anknytningspersonens tillståndstid. En person som innehaft tillfälligt uppehållstillstånd i minst tre år och som uppfyller de ovan angivna villkoren för permanent uppehållstillstånd ska kunna erhålla sådant tillstånd. Utöver vad som nu sagts ska krävas att anknytningspersonen kan försörja sig själv och den anhöriga samt att han eller hon har en godtagbar bostad när det gäller storlek och standard.

För barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslösa föreslås ett undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd för att dessa barn (eller unga vuxna) ska kunna förvärva svenskt medborgarskap. Förslaget innebär att det ska införas bestämmelser om att ett statslöst barn fött i Sverige ska kunna förvärva svenskt medborgarskap om han eller hon har ett tillfälligt uppehållstillstånd och

har haft hemvist i Sverige sedan minst fem år eller sammanlagt tio år om han eller hon har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av skyddsbehov, synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder eller ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till en sådan person. Undantaget ska även gälla utlänningar som har beviljats ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den tillfälliga lagen, eller som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt samma lag (prop. 2020/21:191 s. 126). Utöver vad som nu sagts om utlänningar som har beviljats tidsbegränsade tillstånd enligt den tillfälliga lagen föreslås förslaget också omfatta statslösa utlänningar som har fötts i Sverige och som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt den tillfälliga lagen eller ett uppehållstillstånd som har tidsbegränsats enligt den lagen och som kan beviljas medborgarskap i enlighet med kraven i 1997 års europeiska konvention om medborgarskap (1997 års konvention) (SÖ 2001:20) och 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet (1961 års konvention) (SÖ 1969:12). Undantaget införs för att Sverige även fortsättningsvis ska leva upp till sina konventionsåtaganden.

4.4 Automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige

4.4.1 Kan ett automatiskt förvärv bidra till att motverka uppkomsten av statslöshet?

Bedömning: Bestämmelser om automatiskt förvärv av medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige kan bidra till att motverka uppkomsten av statslöshet.

Utredningen ska enligt kommittédirektiven utreda om bestämmelser om automatiskt förvärv av medborgarskap bör införas för vissa statslösa barn födda i Sverige. Ett automatiskt förvärv ska i så fall förenas med villkor om att minst en förälder har permanent uppehållstillstånd och i övrigt en anknytning till Sverige, t.ex. genom bosättning här i landet.

Inledningsvis noteras att konventionsbestämmelserna om förvärv av medborgarskap vid födelsen inte ställer upp några krav för att förvärvet ska kunna ske, utöver att barnet ska vara fött statslöst i

konventionsstaten. Ett automatiskt förvärv av medborgarskap för statslösa barn födda i en konventionsstat som är beroende av att barnet t.ex. är stadigvarande bosatt i staten kan enligt utredningens uppfattning därför inte fullt ut motsvara det automatiska förvärv som åsyftas i artikel 1.2 a) i 1961 års konvention och artikel 6.2 a) i 1997 års konvention. Med detta sagt, anser utredningen att bestämmelser om automatiskt förvärv av medborgarskap för statslösa barn med villkor, ändå kan bidra till att motverka uppkomsten av statslöshet, genom att vissa statslösa barn födda i Sverige kan bli svenska medborgare vid en tidigare tidpunkt än i dag. Ett automatiskt förvärv av medborgarskap bidrar även till att bättre uppfylla barnkonventionens bestämmelser om att varje barn från födelsen ska ha rätt till ett medborgarskap. Medborgarskapslagen innehåller redan i dag bestämmelser som gör det möjligt för statslösa barn och unga som har fötts i här i landet att förvärva medborgarskap genom anmälan från födelsen och fram till dess att han eller hon fyller 21 år och som bygger på konventionsåtaganden (se om 6 och 8 §§ medborgarskapslagen i avsnitt 4.2 och 4.5 samt nedan i detta avsnitt). Ett automatiskt förvärv av medborgarskap vid födelsen som kombineras med vissa krav bör därför kunna ses som ytterligare ett steg på vägen när det gäller genomförandet av 1997 och 1961 års konventioner och motverkandet av statslöshet. Något som måste betraktas som en positiv utveckling för statslösa barn som föds här i landet.

I svensk rätt finns också redan exempel på automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap vid födelsen när det gäller barn till svenska medborgare (2 § medborgarskapslagen). Flera länder har en medborgarskapslagstiftning som, precis som den svenska, bygger på den s.k. härstamningsprincipen och därmed också automatiska förvärv av medborgarskap för barn till en förälder som innehar medborgarskap i staten i fråga. Det finns också länder som har bestämmelser om automatiskt förvärv av medborgarskap för statslösa barn som föds i landet, antingen beroende på att staten har en medborgarskapslagstiftning som bygger på den s.k. territorialprincipen när det kommer till nyfödda barns förvärv av medborgarskap såsom t.ex. USA och Lettland eller på grund av konventionsåtaganden som Finland och Frankrike.⁵

Frågan om automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige har diskuterats och avfärdats tidigare

⁵ UNHCR (2014). *Ensuring that no child is born stateless*.

(se uttalanden i prop. 1999/2000:147 s. 36 i avsnitt 3.2.2). Uttalandena går enligt utredningens uppfattning inte helt att bortse ifrån. Samtidigt kan man inte blunda för det faktum att statslöshet anses vara till nackdel för individen och att det är ett övergripande mål att motverka uppkomsten av statslöshet genom att underlätta för den som är statslös att förvärva medborgarskap.⁶ Undvikande av statslöshet är en av de grundprinciper som medborgarskapslagen bygger på (prop. 1999/2000:147, s. 15). Det är även svårt att blunda för den omständigheten att föräldrarna till det statslösa barnet bor i Sverige och föder barnet här. Barn har enligt bl.a. barnkonventionen också rätt till ett medborgarskap.

Som anges ovan finns bestämmelser i medborgarskapslagen (6–8 §§) som gör det möjligt för barn som fötts som statslösa i Sverige att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Det finns dock en risk för att föräldrarna (och det statslösa barnet när han eller hon blir myndig) inte förstår vikten av att ge in en anmälan om medborgarskap och att barnet därför oavsiktligt förblir statslös. Om dessa barn – som är födda i Sverige och inte har samhörighet med någon annan stat på det sätt som man får genom bosättning och medborgarskap i ett land – ges möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap automatiskt skulle de likställas med barn som blir svenska medborgare genom sin eller sina svenska föräldrars medborgarskap (2 § medborgarskapslagen). Detta skulle ha en praktisk, men också stor principiell betydelse, för denna sårbara och skyddsvärda grupp individer. En ordning med automatiskt förvärv av medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige skulle också komplettera nuvarande bestämmelser i 6 och 8 §§ medborgarskapslagen på ett bra sätt och innebära att Sverige tar ytterligare steg i arbetet med att motverka uppkomsten av statslöshet. Vad som nu sagts talar enligt utredningens uppfattning för att föra in bestämmelser om automatiskt förvärv av medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige.

Föräldrars eventuella önskemål om barnets medborgarskap bör enligt utredningens mening inte ges sådan vikt att det hindrar införandet av bestämmelser om automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap. Det automatiska förvärvet skulle i enstaka fall kunna leda till

⁶ I november 2020 var totalt 94 länder parter till 1954 års konvention om statslösa personers rättsliga ställning och 75 länder var parter till 1961 års konvention om begränsning av statslöshet, se www.unhcr.org/neu/se/46545-unhcr-uppmanar-stater-att-till-2024-finna-losningar-for-statslosa-personer.html.

att barnet förvärvar dubbelt medborgarskap, t.ex. på grund av att föräldrarna av en annan stat inte anses som statslösa och kan föra över sitt medborgarskap i den staten till det nyfödda barnet eller om t.ex. indiska föräldrar väntar med att anmäla sitt barns födelse till myndigheterna i Indien (jfr avsnitt 4.4.4). Om barnet då fått svenskt medborgarskap i strid med föräldrarnas önskemål, finns möjlighet att ansöka om befrielse från detta (15 § medborgarskapslagen). Utredningen anser därför att det inte finns anledning att avstå från att föreslå bestämmelser om automatiskt förvärv av medborgarskap av denna anledning.

Ett automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap är enligt UNHCR det bästa sättet att förhindra statslöshet hos barn och säkerställa full överensstämmelse med artikel 1 i 1961 års konvention. Bestämmelser om automatiskt förvärv av medborgarskap med villkor, torde som utgångspunkt kunna leda till att fler statslösa barn som föds i Sverige förvärvar medborgarskap i ett tidigare skede än i dag, vilket har stort signalvärde och är en positiv utveckling för statslösa barn. Det skulle också innebära att Sverige tillhandahåller fler sätt för statslösa barn som fötts i landet att förvärva medborgarskap och en bättre överensstämmelse med konventionsåtagandena om att statslöshet ska motverkas. Frågan är då hur detta ställningsstagande påverkas av utredningsdirektivens krav på att ett automatiskt förvärv ska förenas med att minst en förälder har permanent uppehållstillstånd i Sverige och någon annan form av anknytning till landet.

4.4.2 Villkor om permanent uppehållstillstånd hos en förälder?

Bedömning: I ett system med automatiska förvärv av medborgarskap för barn som föds statslösa i Sverige bör en förälder till barnet ha permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet.

När det gäller kravet i kommittédirektiven, på att ett automatiskt förvärv av medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige ska förenas med villkor om att minst en förälder ska ha permanent uppehållstillstånd i Sverige och även i övrigt en anknytning till landet, bedöms detta inte vara helt i linje med förvärv ex lege enligt artikel 1.2 a) i 1961 års konvention och artikel 6.2 a) i 1997 års konvention.

Bestämmelser med krav på permanent uppehållstillstånd och ytterligare anknytning till landet är i linje med hur Sveriges medborgarskapslagstiftning är konstruerad. I dag undantas i princip endast den som kan härleda medborgarskap från en svensk medborgare från krav på permanent uppehållstillstånd och hemvist i medborgarskapslagen (jfr 2 och 4 §§ medborgarskapslagen). Detta talar för att även automatiska förvärv för statslösa barn födda i Sverige ska ha en liknande struktur och förenas med krav på permanent uppehållstillstånd.

Vad sedan gäller möjligheten att erhålla ett permanent uppehållstillstånd bör noteras att enligt propositionen om ändrade regler i utlänningslagen (prop. 2020/21:191) som regeringen överlämnade till riksdagen den 29 april 2021 ska huvudregeln för asylsökande och anhöriginvandrare vara att de vid en första ansökan om tillstånd för bosättning här i landet ska medges tidsbegränsade uppehållstillstånd. Permanenta uppehållstillstånd ska enligt förslaget som tidigast kunna aktualiseras efter att en sökande har haft tidsbegränsat uppehållstillstånd i minst tre år. Som ytterligare villkor för att ett permanent uppehållstillstånd ska kunna meddelas föreslås att det ska krävas att sökanden kan försörja sig och sin familj och att sökanden uppfyller krav på vandel. Den som inte uppfyller kraven för permanent uppehållstillstånd kan i stället få ytterligare ett tidsbegränsat uppehållstillstånd. Barn föreslås dock undantas från kravet på försörjning liksom kravet på levnadssätt om barnet är under 15 år.

Förslaget om ändrade regler i utlänningslagen har också betydelse för medborgarskapslagstiftningen eftersom permanent uppehållstillstånd är ett krav för medborgarskapsförvärv för bl.a. statslösa barn och unga vuxna. För att möjliggöra för bl.a. statslösa barn som fötts i Sverige att förvärva svenskt medborgarskap föreslås i propositionen ett undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd i 6 och 8 §§ medborgarskapslagen. Undantaget motiveras med att Sverige har åtaganden enligt 1961 och 1997 års konventioner som måste tillgodoses även när vissa grupper som tidigare beviljades permanenta uppehållstillstånd från och med den 20 juli 2021, då förslaget föreslås träda i kraft, som huvudregel kommer att beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd. Undantaget föreslås omfatta barn och unga vuxna som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt utlänningslagen på grund av skyddsbehov, synnerligen ömmande omständigheter eller verkställighetshinder eller som har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt samma lag på grund av anknytning. Det innebär att

den som har ett sådant tillstånd och uppfyller kravet på hemvist här i landet de senaste fem åren eller under sammanlagt tio år inte behöver ha ett permanent uppehållstillstånd för att förvärva svenskt medborgarskap enligt 6 eller 8 § medborgarskapslagen. Förslaget ändrar emellertid inte några av de övriga förutsättningarna för medborgarskap i de nämnda bestämmelserna, utan för förvärv av medborgarskap ska även fortsättningsvis bl.a. kravet på hemvist gälla.

Mot bakgrund av vad som nu sagts om de nya reglerna för uppehållstillstånd, där tidsbegränsade uppehållstillstånd kommer att vara huvudregeln, bedömer utredningen att bestämmelser om automatiskt förvärv av medborgarskap förenade med krav på att ett statslöst barns förälder ska ha permanent uppehållstillstånd för att svenskt medborgarskap ska kunna förvärvas vid födelsen sannolikt kommer att få ett begränsat genomslag. Förvärvstidpunkten för medborgarskap för statslösa barn kommer i många fall att förskjutas så att medborgarskapsförvärvet måste ske genom anmälan med stöd av bestämmelserna i 6, 7 eller 8 § medborgarskapslagen i stället för automatiskt vid födelsen. Bestämmelser om automatiskt förvärv av medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige kan enligt utredningens uppfattning därför komma att bli mindre betydelsefulla än vad som hade varit fallet om det inte hade ställts krav på permanent uppehållstillstånd för minst en förälder. Krav på permanent uppehållstillstånd för en förälder är dock en förutsättning enligt kommittédirektiven.

Ett medborgarskapsförvärv som är kopplat till föräldrarnas permanenta uppehållstillstånd kan vara problematiskt i de fall det finns ett öppet ärende om återkallelse av ett sådant uppehållstillstånd hos Migrationsverket när barnet föds. I en sådan situation skulle barnet kunna förvärva svenskt medborgarskap automatiskt vid födelsen samtidigt som det pågår en process om att föräldrarnas uppehållstillstånd ska återkallas. Ett senare fattat beslut om återkallelse av uppehållstillståndet skulle innebära att föräldern inte har rätt att vistas här i landet, men att han eller hon sannolikt inte kan utvisas på grund av barnets svenska medborgarskap och familjegemenskapen dem emellan (jfr prop. 1999/2000:147 s. 39). Om det är så att föräldern i fråga är statslös finns det dock ofta inget land som denne kan utvisas till. Utredningen problematiserar kring denna fråga i kapitel 9 med anledning av uppdraget att utreda vid vilken tidpunkt som förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan ska ske. Utredningsuppdraget i den delen grundas på uppgiften att nuvarande förvärvstidpunkt

i anmälningsärenden kan bidra till att familjer som egentligen har fått ett beslut om att lämna Sverige får stanna här på grund av att en i familjen har blivit svensk medborgare. Utredningen har i den delen landat i att förvärvstidpunkten i anmälningsärenden bör vara densamma som i naturalisationsärenden, dvs. förvärv av svenskt medborgarskap ska ske vid beslutstidpunkten (se avsnitt 9.3). Vad som nu sagts talar enligt utredningen emot att införa bestämmelser om automatiskt förvärv av medborgarskap förenade med villkor om permanent uppehållstillstånd, såvida man inte i samband med det automatiska förvärvet inväntar att handläggningen av återkallelseärendet avslutas innan en eventuell registrering av ett barns svenska medborgarskap görs. En sådan ordning skulle dock innebära att förvärvet fördröjs, vilket inte är optimalt. I sammanhanget bör dock understrykas att det troligen handlar om ytterst få fall där en förälder till ett statslöst barn i samband med barnets födelse råkar ha ett pågående ärende om återkallelse av permanent uppehållstillstånd.

Ett sätt att komma bort från problemen med återkallelse och fördröjd förvärvstidpunkt på grund av kopplingen till föräldrarnas permanenta uppehållstillstånd skulle kunna vara att koppla kravet på permanent uppehållstillstånd till det statslösa barnet på samma sätt som gäller enligt 6 § medborgarskapslagen i dag. Barn får som utgångspunkt oftast samma typ av uppehållstillstånd som sina föräldrar, men först efter att Migrationsverket har prövat en ansökan om uppehållstillstånd. Det är därför sannolikt att en ordning med krav på att barnet ska ha uppehållstillstånd skulle hindra statslösa barns automatiska förvärv av svenskt medborgarskap, eftersom det vid födelsen inte skulle finnas ett uppehållstillstånd för barnet. Ett sådant förslag är inte heller i enlighet med de direktiv som utredningen har att utgå ifrån. Utredningen har därför inte utrett detta ytterligare.

Om bestämmelser om automatiskt förvärv ska föras in så finns det enligt utredningen inte anledning att gå ifrån uppdraget i kommittédirektivet att ställa krav på att minst en förälder har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Enligt kommittédirektiven ska det dessutom ställas krav på att föräldern har ytterligare anknytning till Sverige. Utredningen anser att det i sådana fall är lämpligt att använda sig av hemvist som ytterligare bevis på anknytning till landet, eftersom detta är ett inarbetat och vedertaget begrepp i medborgarskapssammanhang (se t.ex. 6–11 §§ medborgarskapslagen och avsnitt 11.2.3). En förälder som har permanent uppehållstillstånd och hemvist i

Sverige har enligt utredningens uppfattning sannolikt för avsikt att stanna kvar i Sverige tillsammans med barnet åtminstone under en betydande del av barnets uppväxt. Barn som växer upp i Sverige har många gånger en så stark samhörighet med landet att barnet bör ha möjlighet att bli svensk medborgare även om föräldrarna inte är medborgare i Sverige.

Då det enligt propositionen om ändrade regler i utlänningslagen, kommer att krävas att föräldern har haft ett tidsbegränsat uppehållstillstånd i Sverige i minst tre år innan permanent uppehållstillstånd kan erhållas anser utredningen att det vid ett införande av bestämmelser om automatiskt förvärv inte finns anledning att kräva att hemvisttiden ska ha varat en viss tid. Det bör dock framhållas att föräldern i fråga måste ha hemvist här i landet vid tidpunkten för det automatiska förvärvet för att förvärvet ska kunna medges. Den omständigheten att det kan finnas situationer där en förälder har permanent uppehållstillstånd men saknar hemvist i Sverige och den andra föräldern har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd och hemvist här i landet ändrar inte utredningens bedömning. Utredningen anser att det är rimligt att ställa krav på att föräldern har såväl permanent uppehållstillstånd som hemvist eftersom det indikerar att man har för avsikt att låta barnet växa upp i Sverige.

Sammanfattningsvis skulle alltså ett förslag om automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap vid födelsen innehålla bestämmelser om att barn som har fötts som statslösa i Sverige och har minst en förälder med permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här i landet ska kunna förvärva svenskt medborgarskap. Sådana bestämmelser skulle enligt utredningens uppfattning lämpligast placeras i 2 § medborgarskapslagen, som handlar om förvärv av medborgarskap vid födelsen. I avsnitt 4.4.3 resonerar utredningen om hur ett system med automatiskt förvärv skulle kunna gå till och vilka för- och nackdelar som finns med ett sådant system.

4.4.3 Hur kan ett automatiskt förvärv gå till?

Bedömning: I ett system med automatiskt förvärv av medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige, med en förälder som har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet, bör Skatteverket ansvara för beslut om registrering av svenskt medborgarskap.

Vid införandet av ett automatiskt system bör det finnas bestämmelser i folkbokföringsförordningen om att Skatteverket, i ärenden om folkbokföring efter anmälan av ett barns födelse, om det inte är obehövligt, ska kunna begära yttrande från Migrationsverket i frågan om

1. barnets förälder har permanent uppehållstillstånd i Sverige, och
2. barnet är statslöst.

Det bör också tas in bestämmelser i förordningen med instruktion för Migrationsverket om att Migrationsverket ska bistå Skatteverket med bedömningen av statslöshet i ärenden om folkbokföring efter anmälan av ett barns födelse.

Skatteverket och Migrationsverket bör enas om principerna för bedömningen av statslöshet.

Som framgår av avsnitt 3.2.3 så ska ett barns födelse anmälas till Skatteverket för att Skatteverket bl.a. ska pröva om barnet ska folkbokföras. I samband med folkbokföringen av barnet tilldelas barnet ett personnummer och Skatteverket registrerar uppgifter i folkbokföringsdatabasen bl.a. om barnets vårdnadshavare, födelsehemort och medborgarskap. Före registrering av barnets medborgarskap utreder Skatteverket bl.a. vilket medborgarskap det nyfödda barnet har. Av praxis framgår att Skatteverket vid registreringen som utgångspunkt har att utgå från lätt konstaterbara fakta.⁷

Barn som har en förälder som är svensk medborgare registreras i enlighet med 2 § medborgarskapslagen som svensk medborgare i folkbokföringsdatabasen (jfr prop. 2013/14:143 s. 18). Om barnet inte är svensk medborgare utreder Skatteverket barnets medborgarskap utifrån föräldrarnas medborgarskap och lagstiftningen i deras respektive hemländer. Utredningen kan resultera i att Skatteverket beslutar

⁷ RÅ 2000 not 122.

att barnet ska registreras som medborgare i ett visst land, som statslös eller med okänt medborgarskap. När det gäller barn till två personer som är statslösa beslutar Skatteverket t.ex. att barnet ska registreras som statslöst. Om modern är ogift och statslös görs en utredning om medborgarskapet. Rent allmänt gäller att om en ogift kvinna föder ett barn behöver det fastställas vem som är den andra föräldern.

Fastställande av faderskap (men också moderskap och föräldraskap) görs vid socialnämnden i kommunen eller genom en dom (jfr 1 kap. 1 § och 2 kap. 1 § föräldrabalken). För nyfödda barn med ogifta föräldrar görs således en föräldraskapsutredning. Uppgift om faderskap för barn som fötts av ogift mor finns således inte i folkbokföringsdatabasen vid tidpunkten för barnets folkbokföring, dvs. i samband med att barnet folkbokförs och barnet tilldelas ett personnummer. Om barnets mor är utländsk medborgare och barnets far är svensk så kommer barnets medborgarskap i folkbokföringsdatabasen att ändras till svenskt medborgarskap i samband med registreringen av det genom bekräftelse eller dom fastställda faderskapet.

Även Migrationsverket gör bedömningar av olika länders medborgarskapslagstiftningar och av om ett barn är statslöst i samband med anmälningar enligt 6 eller 7 § medborgarskapslagen, eller anmälningar avseende unga vuxna enligt 8 § samma lag. Under handläggningen beaktar Migrationsverket bl.a. vilket medborgarskap barnets föräldrar har, var barnet är fött och vilken eller vilka utländska medborgarskapslagstiftningar som kan vara av betydelse för bedömningen av statslöshet eller medborgarskap. Om Migrationsverket kommer fram till att kriterierna för att bevilja medborgarskap är uppfyllda ska myndigheten i enlighet med 9 § medborgarskapsförordningen (2001:218) underrätta Skatteverket om beslutet att en person blivit svensk medborgare efter anmälan eller ansökan enligt medborgarskapslagen. Medborgarskapet registreras därefter i folkbokföringsdatabasen.

Uttalanden i bl.a. förarbeten och i UNHCR:s rapport om statslöshet (se avsnitt 3.2.3) ger vid handen att Skatteverket och Migrationsverket ibland gör olika bedömningar av en persons medborgarskap och/eller statslöshet. En bidragande orsak till detta är enligt UNHCR att det saknas en definition av statslöshet i svensk rätt och att myndigheterna i fråga har separata databaser som inte stäms av mot varandra. Migrationsverket och Skatteverket har dock uppgett till utredningen att Migrationsverket har tillgång till folkbokföringsuppgifter genom Skatteverkets aviseringssystem Navet. Uppgifterna

i Navet hämtas från folkbokföringsdatabasen och uppdateras i princip dagligen. Myndigheterna har också uppgett att deras olika bedömningar av statslöshet beror på att de inte alltid gör samma bedömningar av vem som blir statslös, vilket grundar sig på att de gör olika tolkningar av utländska medborgarskapslagstiftningar. Ett barn som är fött t.ex. av en somalisk ogift mor anser Skatteverket vara statslöst med motiveringen att medborgarskap endast kan härledas från fadern och det inte är möjligt för ett barn att förvärva somaliskt medborgarskap från fadern om föräldrarna inte är gifta med varandra eftersom något rättsligt faderskap då inte kan komma till stånd enligt somalisk lagstiftning. Migrationsverket å sin sida anser att ett barn fött till en somalisk mor och far är somalisk medborgare och således inte statslöst. Detta är enligt utredningen inte optimalt. Båda myndigheterna tillämpar, såvitt framkommit, emellertid definitionen av statslöshet i 1954 års konvention.

Med beaktande av vad som sägs i avsnitt 4.4.1 och 4.4.2 ovan om automatiskt förvärv och med beaktande av att såväl Skatteverket, som Migrationsverket gör utredningar av barns statslöshet vid medborgarskapsförvärv framstår det som rimligt att en eller båda dessa myndigheter åläggs uppgiften att hantera ett automatiskt förvärv av medborgarskap om ett sådant system ska införas. Utgångspunkten bör i sådana fall vara att hanteringen ska vara så smidig som möjligt och att man nyttjar de system och/eller strukturer och kanaler som redan finns tillgängliga.

Skatteverket beslutar i dag om registrering av svenskt medborgarskap vid automatiska förvärv enligt 2 § medborgarskapslagen efter att ha mottagit en anmälan om ett barns födelse. Detta är en förhållandevis enkel uppgift eftersom den är beroende av att en förälder är svensk medborgare, vilket normalt är lätt konstaterbart med hjälp av uppgifter som redan finns i folkbokföringsdatabasen. Detta är också i linje med myndighetens uppgift att i folkbokföringshänseende registrera lätt konstaterbara fakta. Det är dock inte ovanligt att Skatteverket gör utredningar av andra länders medborgarskapslagstiftningar innan registrering av ett barns medborgarskap kan ske.

Migrationsverkets uppdrag innefattar att bedöma landinformation och andra länders lagstiftning såväl vid prövningen av en persons rätt till t.ex. asyl som vid prövningen av svenskt medborgarskap enligt bl.a. 6, 7 och 8 §§ medborgarskapslagen. Migrationsverket får också dagliga aviseringar om ett barns medborgarskap i ett visst land, om

barnet är statslöst, om barnets medborgarskap är under utredning eller om medborgarskapet för barnet är okänt från Skatteverkets aviseringsystem Navet.

Mot bakgrund av vad som nu sagts bör ett eventuellt system med automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap, enligt utredningens uppfattning, samordnas mellan de nämnda myndigheterna. Detta då ett automatiskt förvärv av medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige lämpligast initieras genom den anmälan om barns födelse som kommer in till Skatteverket i anslutning till att ett barn föds. För att medborgarskapsförvärv ska kunna ske måste det i sådana fall dock stå klart att det nyfödda barnet är statslöst och har en förälder som har permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige. Uppgifter om permanent uppehållstillstånd finns hos Migrationsverket. Skatteverket behöver således antingen be Migrationsverket att kontrollera att minst en förälder innehar permanent uppehållstillstånd, eller skicka över uppgifter om det barn för vilket denna uppgift ska kontrolleras för hantering och beslut, däri inkluderat uppgift om vårdnadshavarnas medborgarskap.

Skatteverket skulle i det första scenariot kunna besluta om att registrera uppgiften om svenskt medborgarskap i folkbokföringsdatabasen om det efter kontroll hos Migrationsverket står klart att det statslösa barnet har en förälder med permanent uppehållstillstånd och Skatteverket bedömer att kravet på hemvist i Sverige är uppfyllt. I det andra scenariot ser utredningen framför sig att Migrationsverket efter att ha fattat ett beslut om medborgarskapsförvärv underrättar Skatteverket om beslutet om medborgarskapsförvärv, efter att det vunnit laga kraft, varvid Skatteverket får registrera medborgarskapet i folkbokföringsdatabasen. Inget av alternativen är enligt utredningens uppfattning helt optimalt, eftersom de uppgifter som behövs för att medborgarskapsförvärv ska kunna ske finns hos två myndigheter som måste skicka uppgifter mellan sig vilket fördröjer handläggningen. Båda alternativen förutsätter också att Skatteverket har sorterat ut vilka nyfödda barn som antingen ska kontrolleras av Migrationsverket och skickas tillbaka till Skatteverket för beslut om registrering eller överlämnas till Migrationsverket för beslut, vilket också tar tid. En ordning som också kan komma att skapa viss diskussion såvida inte myndigheterna enas om principerna för bedömningen av statslöshet (jfr vad som sägs ovan och utredningens bedömning om samsyn nedan).

Det andra alternativet är enligt utredningens mening inte lämpligt av den anledningen att det utmynnar i att Migrationsverket fattar ett beslut trots att ingen ansökt om eller anmält medborgarskapsförvärv för det nyfödda barnet. Det är också svårt att se att Migrationsverket skulle kunna fatta ett sådant beslut utan att kommunicera uppgifterna med vårdnadshavarna.

Utredningen föredrar därför det första alternativet med den justeringen att Migrationsverket i sådana fall bör bistå med bedömningen av om ett barn är statslöst eller inte då Migrationsverket enligt utredningen är bäst lämpad att göra detta utifrån sitt uppdrag och sina landkunskaper. Om Migrationsverket gör bedömningen att ett barn är statslöst i ärenden om automatiskt förvärv av medborgarskap ökar sannolikt också likvärdigheten i bedömningen i och med att myndigheten också bedömer statslöshet för barn inom ramen för 6–8 §§ medborgarskapslagen.

Under tiden som Migrationsverket bedömer statslösheten och kontrollerar föräldrarnas uppehållstillståndstatus kan det i folkbokföringsdatabasen anges att barnets medborgarskap är under utredning på samma sätt som sker i dag då Skatteverket har en pågående utredning om medborgarskap.

Det alternativ som nu förordas innebär sannolikt att Skatteverket måste kommunicera de uppgifter som myndigheten får från Migrationsverket i enlighet med 25 § förvaltningslagen (2017:900) innan beslut om registrering av medborgarskap kan ske. Det är enligt utredningens mening dock rimligare att Skatteverket som mottagit anmälan om barnets födelse och som har ansvar för att folkbokföra och besluta om registrering av uppgifter om bl.a. medborgarskap i folkbokföringsdatabasen kommunicerar med vårdnadshavarna än att Migrationsverket, som är en myndighet som föräldrarna sannolikt inte haft kontakt med angående barnets folkbokföring, gör det.

Utredningen förordar därför att Migrationsverket, vid ett införande av bestämmelser om automatiskt förvärv, på begäran av Skatteverket ska yttra sig om huruvida ett barn fött i Sverige är statslöst eller inte och om någon av barnets föräldrar har permanent uppehållstillstånd. För barn där faderskapet inte är fastställt vid födelsen bör Skatteverket begära att Migrationsverket yttrar sig i frågan om statslöshet och uppehållstillståndstatus när detta är fastställt eller efter att socialnämnden lagt ner faderskapsutredningen.

När Migrationsverkets bedömning är klar får myndigheten skicka sitt yttrande till Skatteverket för bedömning av hemvist och beslut om registrering av barnets medborgarskapsstatus i folkbokföringsdatabasen.

Eftersom svenska myndigheter är självständiga i förhållande till varandra går det inte att säga att Migrationsverkets yttrande är bindande för Skatteverket. Mot bakgrund av vad som sägs nedan om att utredningen förespråkar att myndigheterna ska enas om principerna för bedömningen av statslöshet för att Skatteverket ska kunna skicka över ”rätt ärenden” till Migrationsverket för bedömning och för att det föreslagna systemet med automatiska förvärv ska vara mer likvärdigt och rättssäkert, har utredningen svårt att föreställa sig att bedömningarna av just statslösheten kommer att skilja sig mycket åt. Det bör dock framhållas att Skatteverket är fritt att göra en egen bedömning med hänsyn till sitt oberoende.

När det gäller vilka nyfödda barns anmälningar som Skatteverket bör skicka över till Migrationsverket för yttrande gör utredningen följande bedömning. Skatteverket bör begära yttrande av Migrationsverket i de ärenden där Skatteverket inte kan fastställa att barnet är svensk medborgare enligt 2 § 1 eller 2 eller 4 § medborgarskapslagen eller medborgare i ett visst land. Detta torde innebära att Migrationsverket får del av ärenden om anmälningar avseende nyfödda barn som antingen kommer att bedömas vara statslösa eller ha okänt medborgarskap. För att säkerställa att inte Skatteverket bedömer att ett barn är att anse som statslöst och Migrationsverket anser motsatsen och vice versa, och att Skatteverket därför skickar över för få eller för många ärenden till Migrationsverket för yttrande, behöver myndigheterna enas om en samsyn när det gäller bedömningen av statslöshet. Annars kan de olika bedömningarna leda till att ett system med automatiska förvärv för statslösa barn födda i Sverige inte blir likvärdigt. Om Skatteverket och Migrationsverket har en samsyn på hur medborgarskapslagstiftningar och landinformation ska tolkas och statslöshet bedömas, torde myndigheternas bedömningar av statslöshet efter utredning inte skilja sig åt särskilt ofta. Utredningen anser därför att myndigheterna bör enas om hur bedömningen av statslöshet ska göras, om ett system om automatiskt förvärv av medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige ska sättas upp. Men oavsett om ett system med automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa

statslösa barn ska föras in eller inte är det önskvärt att myndigheterna kommer till en samsyn i detta avseende.

Mot bakgrund av vad som nu har sagts anser utredningen att ett system med automatiskt förvärv bör kräva att det i folkbokföringsförordningen förs in en bestämmelse om att Skatteverket i ärenden om folkbokföring efter anmälan om ett barns födelse ska kunna begära yttrande från Migrationsverket i frågan om barnets förälder har permanent uppehållstillstånd, och om barnet är statslöst. Då Skatteverket inte behöver kontrollera dessa uppgifter när det gäller t.ex. barn som fötts av svenska medborgare eller i situationer då båda föräldrarna är statslösa bör bestämmelserna innehålla en skrivning om att yttrande ska begäras såvida det inte är obehövligt. Vidare bör det krävas att det i förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket tas in bestämmelser om att Migrationsverket ska bistå Skatteverket med bedömningen av statslöshet i dess verksamhet med ärenden om folkbokföring efter anmälan av ett barns födelse. I sammanhanget noteras att Finland har en ordning där finska Migrationsverket gör en bedömning av personers medborgarskap och att bedömningen är bindande för övriga finska myndigheter. Förfarandet förutsätter ett informationsutbyte mellan myndigheterna. Ett resonemang om informationsutbyte och vilket stöd som finns eller behövs för det finns i avsnitt 12.4.

Det kan tyckas märkligt att ett system kallas automatiskt trots att beslutet om registrering av svenskt medborgarskap inte alltid sker omedelbart efter födelsen. Begreppet automatiskt förvärv kan emellertid förstås som att det ska ske digitalt, med hjälp av tekniska hjälpmedel och utan inblandning av mänsklig bedömning. Störst vikt bör enligt utredningens mening emellertid läggas vid att medborgarskapsförvärvet sker utan att någon ansöker eller anmäler om medborgarskap, på samma sätt som beslut om registrering av svenskt medborgarskap enligt 2 § medborgarskapslagen i dag betraktas som ett automatiskt förvärv – och det även om det dröjer innan förvärvet kan ske t.ex. på grund av det måste göras en utredning av relevanta medborgarskapslagstiftningar och faderskap ska fastställas för barn till ogifta föräldrar. Att beslutet om registrering av svenskt medborgarskap ibland dröjer innebär dock inte att barnet förvärvar svenskt medborgarskap efter födelsen när alla omständigheter är klarlagda, utan medborgarskapet ska på samma sätt som gäller enligt 2 § i dag förvärvas från dagen för födelsen.

4.4.4 Bör det införas ett system med automatiska förvärv?

Bedömning: Det bör inte införas ett system med automatiska förvärv av medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige.

I arbetet med att analysera om det ska införas ett system med automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige har utredningen tittat på hur många barn som kan tänkas omfattas av en ny regel om automatiska förvärv. Statistik från Statistiska centralbyrån visar att något eller några år efter födelsen så är antalet barn som vid födelsen registrerades som statslösa i Sverige inte längre lika högt. Det gäller barn såväl utan en förälder med permanent uppehållstillstånd som med minst en förälder som innehar sådant tillstånd. Något som enligt utredningens uppfattning indikerar att de statslösa barnen förvärvar medborgarskap inom några år efter födelsen då t.ex. faderskap har fastställts eller en ny utredning ger stöd för att barnet är medborgare i ett visst land (med undantag för de som utvandrar eller avlider). Många av de barn som föds statslösa förvärvar således ett medborgarskap över tid. Samma bild får man om man tittar på de barn som föds i Sverige och registreras med okänt medborgarskap (se tabellerna 4.1 och 4.2 nedan). Av de mellan cirka 113 000 och 117 000 barn som föddes i Sverige åren 2016–2020, registrerades mellan cirka 300 och 900 som statslösa per år. Under samma period registrerades ungefär 3 000 nyfödda barn per år med okänt medborgarskap. I slutet av år 2020 var cirka 100 till 350 av de barn som hade fötts och registrerats som statslösa i Sverige under åren 2016–2020 fortfarande statslösa och bland dem som hade registrerats med okänt medborgarskap under samma period var mellan cirka 800 till 3 000 fortfarande registrerade med okänt medborgarskap. Även om man tar i beaktande att en del av dessa barn kan ha utvandrat och några avlidit drar utredningen slutsatsen att uppgifterna från Statistiska centralbyrån visar att statslösheten hos de barn som föds i Sverige och de som registreras med okänt medborgarskap vid födelsen minskar över tid. Utredningen bedömer att detta troligen beror på att barnen förvärvar svenskt eller något annat medborgarskap. Detta innebär enligt utredningens uppfattning att betydelsen av att införa ett system med automatiskt förvärv inte är så stor.

Tabell 4.1 Statslösa barn födda i Sverige

Åren 2016–2020

År	Antal nyfödda barn	Varav statslösa	Varav statslösa per den 31/12 2020	Varav med okänt medborgarskap	Varav med okänt medborgarskap per den 31/12 2020
2016	117 425	646	96	3 066	816
2017	115 416	925	258	3 088	1 214
2018	115 832	614	289	3 159	1 685
2019	114 523	533	346	3 146	1 945
2020	113 077	306	263	3 220	2 679

Källa: Statistiska centralbyrån.

Tabell 4.2 Nyfödda barn i Sverige med minst en förälder med permanent uppehållstillstånd

Åren 2016–2020

År	Barn fött i Sverige som saknar svenskt medborgarskap och förälder har PUT	Varav statslösa	Varav statslösa per den 31/12 2020	Varav okänt medborgarskap	Varav okänt medborgarskap per den 31/12 2020
2016	8 549	628	82	2 170	986
2017	9 402	872	241	2 098	1 105
2018	8 877	533	212	2 000	1 259
2019	8 054	424	264	1 759	1 320
2020	6 825	228	198	1 715	1 565

Källa: Statistiska centralbyrån.

Till detta kommer att antalet barn med minst en förälder som har permanent uppehållstillstånd (vilket enligt kommittédirektiven är en förutsättning för automatiskt förvärv) förmodligen kommer att bli lägre än i dag om de föreslagna reglerna i den proposition som beskrivs i avsnitt 4.3.2 träder i kraft den 20 juli 2021. Det kommer således att vara ett relativt litet antal barn som kommer att ha fördel av ett system med automatiska förvärv. Kravet på permanent uppehållstillstånd och hemvist för minst en förälder kommer således att exkludera ett antal av de statslösa barnen födda i Sverige, vilket minskar genomslaget av bestämmelserna om förvärv ex lege.

Härutöver kan noteras att i t.ex. Indien anses ett nyfött barn vara indisk medborgare från födelsen. För att medborgarskapet ska förvärvas krävs dock att föräldrarna registrerar barnets födelse hos en

indisk myndighet. Vid själva födelsen är barnet alltså i formell mening statslöst. Liknande regler finns, enligt uppgift från Migrationsverket, också i bl.a. Bangladesh, Förenade kungariket och Pakistan. Om ett system med automatiskt förvärv införs skulle de nu nämnda barnen bli svenska medborgare eftersom de vid födelsen är statslösa, trots att de kan förvärva medborgarskap genom anmälan eller registrering av födelsen i föräldrarnas hemland (jfr uttalandena i prop. 1999/2000:147 s. 75 om att ett barns eventuella möjligheter att bli medborgare i ett annat land påverkar däremot inte bedömningen av om barnet skall anses vara statslöst). Detta talar enligt utredningen uppfattning också emot att införa ett system med automatiskt förvärv eftersom bestämmelserna delvis träffar ”fel grupp” barn.

En annan önskad – om än inte så stor – effekt är att barn som har en förälder vars permanenta uppehållstillstånd är föremål för återkallelse kommer att förvärva svenskt medborgarskap automatiskt eftersom utredningen av statslöshet m.m. inte sätts på paus under den tid som föräldrarnas uppehållstillstånd är under utredning hos Migrationsverket. Detta är som uttalas i avsnitt 4.4.3 inte lämpligt. Särskilt inte med beaktande av utredningens förslag i avsnitt 9.3 om att tidpunkten för förvärv av svenskt medborgarskap i anmälningsärenden föreslås ändras bl.a. för att hindra att personer vars uppehållstillstånd har återkallats och som inte längre har rätt att vistas i Sverige blir kvar här.

Vidare anser utredningen att det är svårt att utforma ett system som är enkelt och automatiskt. Det system som skisserats i avsnitt 4.4.3 visar att såväl Skatteverket som Migrationsverket behöver vara involverade och att det kan ta tid innan ett förvärv registreras. Det kommer troligtvis bli vissa ledtider i handläggningen (bedömningen av statslösheten) som gör att dessa statslösa barn i väntan på registrering av medborgarskap i folkbokföringsdatabasen förblir statslösa. Utöver detta bör beaktas att det kommer att krävas en del arbete för att sätta upp ett system med automatiskt förvärv och att förfarandet i sig kräver att Skatteverket och Migrationsverket utbyter uppgifter. Ett system som enligt vad som framgår av konsekvensavsnitten 15.1.2 och 15.1.4 kommer att kosta cirka 1,5 miljoner kronor vardera för Skatteverket och Migrationsverket i uppstartskostnad och 1 miljon kronor för Skatteverket respektive Migrationsverket per år i handläggning och underhåll.

Utredningen anser att en ordning där Skatteverket, i samband med att ett nyfött barn registreras i folkbokföringsdatabasen, skickar ut information om att det är möjligt att ge in en anmälan om förvärv av svenskt medborgarskap enligt 6 § medborgarskapslagen till Migrationsverket skulle vara ett enklare och mindre kostsamt sätt att få fler statslösa barn födda i Sverige att förvärva svenskt medborgarskap tidigt än att sätta upp ett system för automatiskt förvärv av medborgarskap som endast träffar vissa av dessa barn. En sådan modell skulle sannolikt kunna ge en positiv effekt på antalet medborgarskapsförvärv enligt 6 § medborgarskapslagen. Förslagsvis skulle information om medborgarskapsförvärv enligt 6 § medborgarskapslagen kunna anges på svenska och de vanligaste språken bland statslösa i den information som skickas till föräldrarna efter ett barns födelse, eller alternativt skickas ut till alla nyfödda barn som inte förvärvar svenskt medborgarskap vid födelsen enligt 2 § medborgarskapslagen. Ett förslag på sådan lösning faller dock inte riktigt inom utredningens uppdrag.

När det gäller utredningsuppdraget om automatiskt förvärv anser utredningen således vid en samlad bedömning att det inte bör införas ett system med automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige. I betänkandet presenteras ändå förslag på hur ett automatiskt system skulle kunna regleras författningsmässigt, hur det skulle påverka våra dataskyddsbestämmelser, när det skulle kunna träda i kraft och vilka eventuella övergångsbestämmelser som behövs samt vilka ekonomiska effekter ett sådant system skulle få (se kapitel 1 samt 12–16). Detta för att tillhandahålla ett så bra beslutsunderlag som möjligt inför ställningstagandet om ett sådant system ska införas.

4.5 Medborgarskap genom anmälan för den som har fyllt 18 men inte 21 år

Förslag: Kravet på hemvist för den som har utländskt medborgarskap i 8 § första stycket 2 lagen om svenskt medborgarskap ska ändras på så sätt att det inte längre ska krävas hemvist sedan utlänningen fyllde tretton år, utan att det i stället ska ställas krav på att han eller hon ska ha hemvist här i landet sedan fem år. Kravet ska placeras i 8 § första stycket 3.

Kravet på hemvist för den som är statslös i 8 § första stycket 2 lagen om svenskt medborgarskap ska föras in i 8 § första stycket 3 a–c och ändras på så sätt att det ska ställas krav på hemvist här i landet

1. sedan han eller hon fyllde femton år,
2. sedan fem år, eller
3. under sammanlagt tio år.

Bedömning: Genom den föreslagna ändringen i 8 § första stycket 3 lever Sverige upp till kraven i artikel 1.2 a) i 1961 års konvention.

När det gäller utredningens uppdrag att utreda om det finns ytterligare behov av författningsändringar om förvärv av medborgarskap genom anmälan med beaktande av Sveriges internationella åtaganden för att undvika statslöshet konstateras inledningsvis att uppdraget berör 8 § medborgarskapslagen.

Bestämmelserna i 8 § medborgarskapslagen om förvärv av medborgarskap genom anmälan för vissa unga vuxna omfattar utlänningar som har fyllt 18 men inte 21 år som har permanent uppehållstillstånd i Sverige samt hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde tretton år eller, i fråga om den som är statslös, sedan femton år.

Enligt prop. 2020/21:191 föreslås 8 § få ett nytt andra stycke enligt vilket kravet på permanent uppehållstillstånd inte ska gälla en utlänning som har fötts i Sverige, sedan födelsen är statslös och har haft hemvist här i landet sedan fem år eller under sammanlagt tio år samt har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd med stöd av 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen.

Utredningen noterar att kravet på hemvist från 15 år för förvärv av medborgarskap för den som är statslös och född i Sverige inte helt överensstämmer med skrivningarna i 1961 års och 1997 års konventioner. Enligt konventionerna får konventionsstaterna för medborgarskapsförvärv ställa krav på stadigvarande bosättning eller hemvist under en period som inte överstiger fem år omedelbart före anmälningsgivande. Enligt 1961 års konvention får kravet på stadigvarande bosättning som längst sättas till sammanlagt tio år.

Följande exempel kan illustrera problemet med den gällande utformningen. En person som föds som statslös i Sverige och bor här

i landet fram till 10 års ålder för att sedan utvandra och återvända till Sverige som 16-åring kommer att få avslag på sin ansökan om medborgarskap eftersom han eller hon inte uppfyller kravet på hemvist från 15 års ålder i 8 § 2 medborgarskapslagen. Personen skulle dock ha mer än tio års sammanlagd hemvist i Sverige och skulle därmed uppfylla kravet på tio års sammanlagd hemvist enligt 1961 års konvention. Bestämmelsen om hemvist sedan 15 års ålder i 8 § 2 medborgarskapslagen stämmer inte heller helt överens med konventionsåtagandena när det gäller 5-årsfristen. Som exempel kan tas ett statslöst barn som fötts i Sverige och som har hemvist här sedan 15 års ålder och som anmäler medborgarskap när han eller hon är äldre än 20 år. I ett sådant fall innebär kravet på hemvist från 15 år att den statslöse i praktiken behöver ha mer än fem års hemvist.

Utöver vad som nu sagts kan noteras att bestämmelserna i 8 § 2 medborgarskapslagen om att hemvistkravet ska räknas från 15 års ålder innebär att hemvistkravets längd varierar beroende på vid vilken tidpunkt/ålder som den unga anmäler medborgarskapsförvärv. För den som är 18 år när ansökan ges in blir hemvistkravet tre år och för den som är 20 år blir kravet fem år. En ordning som enligt utredningens uppfattning inte är optimal. Kravet på hemvisttid skulle t.o.m. kunna komma att bli än längre om man beaktar utredningens förslag i avsnitt 9.3 om att prövningen av kriterierna för förvärv av medborgarskap i anmälningsärenden ska ske vid beslutstillfället. Hemvisttiden skulle då kunna uppgå till sju år för den som vid anmälningsstillfället är nästan 21 år, har hemvist i Sverige sedan 15 års ålder och får sin ansökan prövad först vid 22 års ålder.

För att Sverige ska leva upp till kraven i konventionerna behöver bestämmelserna om hemvist för statslösa barn födda i Sverige ändras. Utredningen föreslår emellertid att hemvistkravet i bestämmelsen, liksom i dag, ska vara lika för alla statslösa unga som anmäler medborgarskap. I propositionen Ändrade regler i utlänningslagen föreslås att det ska tas in ett nytt andra stycke i 8 § medborgarskapslagen med ett krav på att den statslösa ska ha haft hemvist sedan fem år eller sammanlagt tio år. Det är lämpligt att utforma hemvistkravet i den nu aktuella bestämmelsen på samma sätt, dvs. att man använder sig av samma tidsfrister – tidsfrister som dessutom överensstämmer med konventionsåtagandena ovan.

Utredningen föreslår därför att det för förvärv av medborgarskap enligt 8 § medborgarskapslagen för den som är statslös ska finnas

olika alternativ för att nå upp till hemvistkravet. Utöver det nuvarande alternativet om hemvist sedan den statslöse fyllde 15 år införs alternativen hemvist här i landet sedan fem år eller sammanlagt tio år.

Som framgår av avsnitt 4.2 är UNHCR av uppfattningen att stadigvarande bosättning i 1961 års konvention inte kräver att bosättningen för förvärv av medborgarskap enligt artikel 1 i konventionen ska vara laglig. Utredningen noterar att det enligt 1997 års konvention är möjligt att ställa upp krav på att hemvistet ska vara legalt och varaktigt. Mot denna bakgrund och med beaktande av att svensk medborgarskapslagstiftning inte bygger på territorialprincipen samt att medborgarskapslagen genomgående ställer krav på permanent uppehållstillstånd och hemvist för medborgarskapsförvärv genom anmälan och ansökan anser utredningen att det inte finns skäl för en annan bedömning i detta avseende (jfr prop. 2013/14:143 s. 23 och se avsnitt 11.2.2 om innebörden av hemvist). I sammanhanget kan noteras att t.ex. Norge och Island också ställer krav på hemvist för förvärv av medborgarskap genom anmälan.

Som en följd av utredningens förslag i avsnitt 9.3 om att kriterierna för förvärv av medborgarskap i anmälningsärenden ska vara uppfyllda vid beslutstidpunkten, kan hemvistkravet komma att vara uppfyllt vid t.ex. 22 års ålder för den som kom hit som 17-åring i ett ärende där handläggningen hos Migrationsverket har dragit ut på tiden. Genom förslaget med olika alternativ för att nå upp till hemvistkravet kommer ett statslöst barn som fick hemvist i Sverige efter 15 års ålder också att ha möjlighet att förvärva medborgarskap genom anmälan, även om hans eller hennes vårdnadshavare inte medverkat till medborgarskapsförvärv enligt 7 § medborgarskapslagen, vilket inte är möjligt i dag. Utredningen anser att detta är en positiv effekt av de förslag som läggs fram.

Enligt kommittédirektiven är utredaren fri att ta upp även andra närliggande frågor om svenskt medborgarskap som bedöms ha samband med uppdraget och lämna de författningsförslag som utredaren anser nödvändiga. I nu aktuellt sammanhang har utredningen noterat ett eventuellt förbiseende när det gäller hemvistkravet rörande utländska medborgare i 8 § medborgarskapslagen. Enligt huvudregeln i 8 § 2 medborgarskapslagen ställs krav på hemvist sedan utlänningen fyllde 13 år. Åldersgränsen utformades i syfte att det inte vid 18 års ålder skulle ställas krav på ytterligare hemvisttid jämfört med utlänningar som inte har fyllt 18 år (prop. 1999/2000:147 s. 37 f. och 42 f).

Åldersgränsen korresponderar med den ursprungliga lydelsen av 7 §, som krävde hemvist i fem år. Det ursprungliga hemvistkravet i 7 § medborgarskapslagen om fem år sänktes emellertid till tre år genom prop. 2013/14:143. Någon följdändring av kravet på hemvist i 8 § gjordes emellertid inte. En följdändring som borde ha inneburit att kravet på hemvist angavs till ”sedan utlänningen fyllde 15 år”.

Så som regleringen ser ut i dag uppstår en omotiverad tröskel-effekt vid 18-årsdagen för vissa utlänningar eftersom det för förvärv av medborgarskap krävs ytterligare hemvisttid. En utländsk medborgare som har fått hemvist i Sverige efter 13 års ålder saknar nämligen möjlighet att förvärva medborgarskap genom anmälan, om vårdnads-havaren av något skäl avstår från att medverka till att barnet får svenskt medborgarskap, vilket får anses motverka det grundläggande syftet med 8 § (prop. 1999/2000:143 s. 37, 42 och 76). Därtill innebär den nuvarande utformningen av bestämmelsen att det uppkommer en omotiverad skillnad i hemvisttid beroende på när anmälan görs (jfr vad som sägs ovan om hemvistkravet för statslösa). Hemvistkravet bör därför justeras på så sätt att det ställs krav på hemvist sedan fem år. Utredningen föreslår att 8 § justeras i enlighet med vad som nu sagts.

5 Hederligt levnadssätt i medborgarskapsärenden

I detta kapitel, som är det första av fyra sammanhängande kapitel, presenteras kravet på hederligt levnadssätt i naturalisationsärenden. I nästa kapitel, 6, redogörs för möjligheten att förvärva medborgarskap genom anmälan, hur den möjligheten har utvecklats historiskt och på vilka sätt denna ärendetyp skiljer sig från ansökan om naturalisation. I kapitel 7 analyseras hur nya krav motsvarande det om hederligt levnadssätt skulle kunna formuleras i bestämmelser om förvärv av medborgarskap genom anmälan. I kapitel 8 behandlas frågor som rör handläggningen av de ärenden som uppkommer som en konsekvens av förslagen i kapitel 7.

5.1 Utredningens uppdrag

Medborgarskap förvärvas på olika sätt, automatiskt vid t.ex. födel- sen, vid anmälan eller efter ansökan. I de fall någon ansöker om medborgarskap enligt 11 § medborgarskapslagen (naturalisation) görs en prövning av om sökanden uppfyller olika villkor, varav ett är ett krav på hederligt levnadssätt (11 § 5 medborgarskapslagen). Något sådant villkor finns inte i 6–10 §§ medborgarskapslagen, som reglerar möjlig- heterna att förvärva medborgarskap genom anmälan. För anmälan om medborgarskap för nordiska medborgare gäller dock, enligt 18 § medborgarskapslagen, att den som anmälan avser under de fem senaste åren inte får ha dömts till frihetsberövande påföljd. En konsekvens av den nuvarande regleringen är att en person om har begått brott kan beviljas svenskt medborgarskap genom anmälan, medan samma person skulle ha fått avslag om personen hade ansökt om naturalisa- tion i stället.

Enligt kommittédirektiven kan en sådan ordning förefalla orimlig, särskilt om personen som beviljats medborgarskap genom anmälan har dömts för allvarlig brottslighet. Det kan också uppfattas som inkonsekvent att så skilda villkor ska gälla beroende av om medborgarskap förvärfvas genom anmälan eller ansökan. Migrationsverket har i en skrivelse till regeringen föreslagit att ett krav på hederligt levnadssätt införs i anmälningssärenden för personer över 15 år på ett sätt som motsvarar det som gäller i ansökningsärenden (Ju2017/09735EMA). Det finns enligt kommittédirektiven därför skäl att utreda om krav på hederligt levnadssätt bör införas i anmälningssärenden. I kommittédirektiven betonas dock att prövningen av hederligt levnadssätt är anpassad efter vuxna sökande, medan de flesta som förvärfvar medborgarskap genom anmälan är barn eller unga vuxna. Eventuella skötsamhetskrav i anmälningssärenden bör därför enligt kommittédirektiven endast omfatta allvarliga brott.

Det konstateras i kommittédirektiven att det i dag också saknas en möjlighet att avslå en anmälan om medborgarskap även om Säkerhetspolisen har information om att en person utgör en fara för rikets säkerhet. Säkerhetspolisen har i en skrivelse till Justitiedepartementet påtalat att det bör finnas en möjlighet för Migrationsverket att avslå en anmälan om medborgarskap med hänvisning till att den som anmälan avser utgör ett hot mot rikets säkerhet (Ju2017/02733/L7).

Enligt kommittédirektiven ska utredaren därför utreda om det i anmälningssärenden för personer över 15 år bör införas ett krav att den som anmälan gäller inte är misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet eller bedöms utgöra ett hot mot rikets säkerhet, och då ska Sveriges internationella åtaganden för att undvika statslöshet särskilt beaktas.

5.2 Tidigare utredningar

Frågan om att införa ett krav på hederligt levnadssätt i anmälningssärenden har diskuterats tidigare men då avfärdats av regeringen. I förarbetena till 2001 års medborgarskapslag framgår att frågan om ett krav på hederligt levnadssätt i anmälningssärenden väcktes av dåvarande Statens invandrarverk, som ansåg att det borde införas ett vandelkrav för utländska medborgare som söker svenskt medborgar-

skap efter uppnådd myndighetsålder.¹ Enligt Statens invandrarverk skulle kravet innebära att sökanden inte fick ha dömts till fängelse. Myndigheten motiverade sitt förslag med att det framstod som stödjande för den allmänna rättskänslan att meddela svenskt medborgarskap till den som dömts till ett fängelsestraff även om personen kommit till Sverige som barn. Eftersom Statens invandrarverks begäran om ett krav på hederligt levnadssätt endast omfattade dem som uppnått myndighetsåldern, kan slutsatsen dras att myndighetens begäran gällde utformningen av 8 § medborgarskapslagen som gällde utlänningar som fyllt 18 men inte 20 år. Regeringen uttalade att syftet med den föreslagna bestämmelsen var att ge personer som kommit till Sverige som barn och vars vårdnadshavare inte medverkat till förvärv av svenskt medborgarskap en möjlighet att under en begränsad period, mellan 18 och 20 år, själva anmäla önskemål om detta på i stort sett samma villkor som för barn under 18 år. Enligt regeringens uppfattning fanns det inte skäl att införa ytterligare villkor utöver de föreslagna när det gäller dessa personer.²

För att bättre förstå sammanhanget i vilket detta uttalande gjordes är det av relevans att känna till att propositionen hade sin grund i ett betänkande från 1997 års medborgarskapskommitté, vars uppdrag bl.a. var att analysera för- och nackdelar med olika alternativ till reglering, som under vissa förutsättningar skulle underlätta möjlighet till svenskt medborgarskap för barn som fötts i Sverige av utländska föräldrar vilka hade permanent uppehållstillstånd. Kommittén konstaterade att det vanligaste var att barn tillhörande den gruppen förvärvade svenskt medborgarskap såsom bipersoner när deras föräldrar naturaliserades. Det konstaterades att detta som regel kunde ske när föräldrarna hade haft hemvist i Sverige sedan fem år och att det i normalfallet således fanns en möjlighet för dessa barn att erhålla svenskt medborgarskap senast vid omkring 5 års ålder. Det var mot den bakgrunden kommittén ställde sig frågan om denna möjlighet kunde anses tillräcklig eller om det fanns skäl att införa bestämmelser som ytterligare underlättade för dessa barn att erhålla svenskt medborgarskap. Kommittén konstaterade att de barn som främst skulle komma i fråga för tillämpning av en ny bestämmelse dels var barn vars föräldrar hade valt att inte ansöka om svenskt medborgarskap trots att de i och för sig uppfyllde förutsättningarna, dels barn vars föräldrar hade

¹ Prop. 1999/2000:147 s. 43.

² Ibid.

fått avslag på sin ansökan om naturalisation. Kommittén uttalade i det sammanhanget bl.a. följande.

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.³

En del av dessa uttalanden upprepades i prop. 1999/2000:147 där det t.ex. uttalades att barnen som föds här i landet i många fall också kommer att tillbringa hela sin uppväxt och resten av sitt liv här. Det uttalades bl.a. att genom att underlätta villkoren för förvärv av svenskt medborgarskap visar Sverige att barnen är välkomna och att de betraktas som fullt ut tillhöriga den svenska samhällsgemenskapen.⁴

Vid det tillfället gjordes det därför ingen analys av förutsättningarna för att införa ett sådant krav som Statens invandrarverk föreslagit i anmälningsärenden. Mot den bakgrunden och för att sätta frågan om kravet på hederligt levnadssätt i perspektiv i ett anmälningsärendesammanhang följer nedan en redogörelse av kravet på hederligt levnadssätt i 11 § 5 medborgarskapslagen.

³ SOU 1999:34 s. 262 f.

⁴ Prop. 1999/2000:147 s. 41.

5.3 Hederligt levnadssätt vid naturalisation

5.3.1 Ett krav som funnits länge

Enligt 11 § medborgarskapslagen kan en utlänning efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras), om han eller hon har

1. styrkt sin identitet,
2. fyllt 18 år,
3. permanent uppehållstillstånd i Sverige,
4. hemvist här i landet
 - a) sedan två år i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare,
 - b) sedan fyra år i fråga om den som är statslös eller är att bedöma som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716),
 - c) sedan fem år i fråga om övriga utlänningar, och
5. haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.

Det faktum att lagstiftaren använt sig av uttrycksättet ”kan” beviljas medborgarskap innebär, enligt uttalanden i förarbeten till vissa ändringar i 1950 års lag om svenskt medborgarskap, att det vid den här typen av förvärv inte föreligger någon absolut rätt till medborgarskap, även om villkoren i och för sig är uppfyllda.⁵ Det är i stället, enligt senare förarbetsuttalanden, fråga om en exklusiv rätt för staten att, efter en diskretionär prövning inom ramen för en rimlig tolkning av medborgarskapslagstiftningen, avgöra om en person bör tas upp till svensk medborgare eller inte.⁶

Villkor om hederligt levnadssätt motsvarande det som finns i 11 § 5 medborgarskapslagen har funnits i svensk medborgarskapsrätt sedan Sverige införde den första författningen om medborgarskap genom Kungl. förordningen den 27 februari 1858 (nr 13) angående ordningen och villkoren för utländsk mans upptagande till svensk medborgare (1858 års medborgarskapsförordning). I författningens ursprungliga lydelse uppställdes som krav för utländsk mans upp-

⁵ Prop. 1975/76:136 s. 34.

⁶ Prop. 1997/98:178 s. 15.

tagande till svensk medborgare att utlänningen skulle äga ”god frejd”. Senare ersattes kravet på god frejd med kravet att utlänningen

[Ej] är på grund av honom ådömd straffpåföljd utestängd från behörigheter och rättigheter, som omförmåles i 2 kap. 19 § strafflagen (behörighet att utöva allmän befattning samt rättighet att delta i överläggningar och beslut i vissa allmänna ärenden).

Trots att det i författningen inte ställdes något uttryckligt krav på att sökanden skulle föra ett hederligt levnadssätt i allmänhet, utöver att inte ha ådömts någon straffpåföljd, fästes det i praxis stor vikt vid om utlänningens levnadssätt i stort var gott och hederligt. När det gällde utlänningens försörjningsförmåga fanns det ett krav i förordningen på att utlänningen skulle ”ha utväg att sig försörja”.⁷ 1894 antogs lagen om förvärvande och förlust av medborgarerätt (1894 års medborgarskapslag) vid sidan av 1858 års medborgarskapsförordning. I den föreskrevs att svensk medborgarrätt kunde förvärvas genom naturalisation i den ordningen och i enlighet med de villkor som fanns bestämda i en särskild lag, dvs. i 1858 års medborgarskapsförordning (som då ansågs vara ”av lags natur”).

För att tydliggöra att den prövning om hederligt levnadssätt som avsågs inte var begränsad till sökandens eventuella kriminella belastning utan avsåg sökandens leverne i vidare bemärkelse ändrades kravet i lagen (1924:130) om förvärvande och förlust av svenskt medborgarskap (1924 års medborgarskapslag) så att det uttryckligen framgick i lag att en förutsättning för naturalisation var att sökanden hade gjort sig känd för hederlig vandel (levnadssätt).⁸ Av förarbeten till 1924 års medborgarskapslag framgår att det fanns olika uppfattningar om bedömningen av utlänningens levnadssätt skulle baseras endast på dennes beteende under hans eller hennes vistelse i Sverige eller även inkludera utlänningens beteende innan denne kom till Sverige. Bestämmelsens utformning kom att vila på den senare uppfattningen.⁹ I 1924 års medborgarskapslag fanns också ett krav på att utlänningen skulle kunna försörja sig. I och med antagandet av lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap (1950 års medborgarskapslag) formulerades kravet på hederligt levnadssätt om på så sätt att det angavs att

⁷ Förslag till särskilda lagar för Sverige, Norge och Danmark om förvärvande och förlust av medborgarrätt, s. 55.

⁸ Förslag till särskilda lagar för Sverige, Norge och Danmark om förvärvande och förlust av medborgarrätt, s. 53–55.

⁹ Prop. 1924:137 och bet. KU 1924:27.

utlännningen måste ha ”fört en hederlig vandel”. Kravet på försörjning utformades som ett krav på att utlännningen ”har möjlighet att försörja sig och sin familj”.

I promemorian DsA 1975:14 finns en redogörelse för praxis gällande kravet på hederligt levnadssätt från den aktuella tiden och en hänvisning till uttalanden i prop. 1968:158 om hur kravet ska förstås.¹⁰ I propositionen uttalas att så kallade vandelsanmärkningar vid sidan av brottslighet kan vara t.ex. misskötsamhet på arbete, försummad underhållsskyldighet eller annan ovilja att göra rätt för sig.¹¹ Av promemorian framgår att vandelsanmärkningar som underhålls- eller skatteskulder ofta fick stor betydelse vid bedömningen av utlänningsens möjlighet att försörja sig.¹²

År 1976 slopades försörjningsvillkoret. Borttagandet av kravet hade föregåtts av förslag i promemorian DsA 1975:14 och prop. 1975/76:136. Den samlade åsikten var att krav på försörjning i allmänhet inte skulle finnas och att underlåtenhet att betala underhåll, skatter och böter snarare var en fråga om levnadssätt än försörjning och därför skulle bedömas som en del av vandelsprövningen. Det uttalades därför att sådan försumlighet framgent skulle ses som en del av vandelsprövningen.¹³ Det framgår att för att en ansökan skulle avslås på grund av bristande vandel i detta hänseende krävdes dock att sökanden inte bara hade skulder utan att denne visade en uppenbar ovilja att göra rätt för sig, t.ex. genom att hålla sig undan från berörda myndigheter, eller visade bristande vilja att följa en uppgjord avbetalningsplan eller liknande. Enligt uttalanden i samma förarbeten hänfördes hit i princip även sådana fall där sökanden återopade bristande förmåga att betala men där en sammanställning av sökandens ekonomiska förhållanden visade att sökanden hade förmåga att betala helt eller delvis för sig.¹⁴

Av samma förarbeten framgår tydligt att det fanns en politisk vilja att kravet på hederlig vandel skulle tolkas brett. Bakgrunden var att Sveriges invandrarverk hade efterfrågat att vandelsförutsättningarna skulle anges uttömmande i lagtexten och begränsas till frånvaron av brottslighet respektive av grovt störande levnadssätt. I det samman-

¹⁰ Prop. 1968:158 se DsA 1975:14 s 25 f.

¹¹ Prop. 1968:158 s. 84 f. se Sandesjö & Björk (2 uppl.), *Nya medborgarskapslagen med kommentarer*, s. 114.

¹² DsA 1975:14 s. 26 f.

¹³ Prop. 1975/76:136 s. 32 f.

¹⁴ A. prop. s. 35.

hanget uttalade departementschefen att han med hänvisning till att naturalisationsinstitutet förutsatte en diskretionär prövning av medborgarskapsansökningar inte kunde ställa sig bakom ett sådant förslag och att även andra vandelsskäl än de som Sveriges invandrarverk nämnde skulle beaktas. Departementschefen tillade att förhållandena även i andra fall kunde vara sådana att det skulle vara stötande för rättskänslan att bevilja sökanden svenskt medborgarskap. Enligt departementschefen kunde man inte heller bortse från fall då sökanden utgjorde en säkerhetsrisk.¹⁵

I samband med införandet av 2001 års medborgarskapslag togs begreppet ”vandel” bort och ersattes med ett krav på att sökanden ”haft eller kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt”. I förarbetena till 2001 års medborgarskapslag uttalades att begreppet ”vandel” ansågs vara ett otidsenligt begrepp och att det borde bytas ut till ett synonymt men mer tidsenligt begrepp. Valet föll på begreppet ”levnadssätt”. Det framgår att det inte fanns någon avsikt att lägga in en annan innebörd i detta krav för naturalisation. Det poängterades också att det inte ansågs finnas skäl att i lagtexten ange vilken misskötsamhet som kunde läggas till grund för avslagsbeslut utan att detta liksom ditills borde avgöras genom praxis.¹⁶ Önskemålet att överlämna frågan till praxis om vilken typ av misskötsamhet som kan läggas till grund för avslagsbeslut har även uttalats i andra förarbeten.¹⁷

Enligt äldre regeringspraxis, från tiden när regeringen hade beslutsbehörighet beträffande naturalisation, framgår att utöver de omständigheter som redan nämnts beaktades vid prövningen av hederligt levnadssätt också om en person varit verksam i eller haft bestämmande inflytande över en organisation med verksamhet innefattande grova övergrepp. En sådan person ansågs nämligen inte böra beviljas svenskt medborgarskap förrän avsevärd tid förflutit sedan personen i fråga lämnade verksamheten eller verksamheten upphörde.¹⁸ Denna praxis har slagits fast av Migrationsöverdomstolen. Det har i praxis inte uppställts något krav på att den enskilde själv ska ha varit direkt eller indirekt delaktig i övergrepp som en organisation med verksamhet innefattande grova övergrepp har gjort sig skyldig till. Det är tillräckligt att han eller hon ” varit verksam ” i organisationen eller ”haft

¹⁵ A. prop. s. 34 f.

¹⁶ Prop. 1999/2000:147 s. 46 f.

¹⁷ Se t.ex. prop. 1975/76:136 s. 35.

¹⁸ Regeringens beslut den 2 september 2004 [Ju 2003/262/IM].

ett bestämmande inflytande” över den för att han eller hon ska omfattas av den diskretionära prövning regeringen gett uttryck för i beslutet (jfr MIG 2007:40 I). Enligt uttalande av Migrationsöverdomstolen i MIG 2007:40 I utesluter kravet på att den enskilde ska ha varit verksam i organisationen eller haft ett bestämmande inflytande över den, att personer med vag koppling till eller personer som enbart hyst sympatier för organisationen utan något eget agerande omfattas av den riktlinje som uppställts i regeringens praxis. Att denna äldre regeringspraxis fortfarande är av betydelse framgår av ett antal migrationsdomstolsavgöranden.¹⁹

Sammanfattningsvis framgår att det vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt kan beaktas om sökanden är kriminellt belastad, har skulder, utgör en säkerhetsrisk, har varit verksam i eller haft bestämmande inflytande över en organisation med verksamhet innefattande grova övergrepp, eller om det på annat sätt skulle vara stötande för rättskänslan att bevilja sökanden svenskt medborgarskap.

5.3.2 Dispens från kravet – karenstider vid brottslighet

Enligt 12 § medborgarskapslagen finns det en möjlighet för sökanden att, trots att kraven i 11 § inte är uppfyllda, ändå naturaliseras genom att sökanden beviljas dispens från kraven i 11 §. I 12 § medborgarskapslagen anges.

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

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

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

Möjlighet till dispens från villkor för att upptas till svensk medborgare genom naturalisation fanns redan i 1858 års medborgarskapsförordning. Dispens kunde då erhållas från hemvistvillkoret om sökanden

¹⁹ Se t.ex. MIG 2019:11 och Förvaltningsrättens i Malmös migrationsdomstolens, domar i mål nr UM 13089-17 respektive UM 3518-18.

hade bott i Sverige i tre år, om sökanden blivit anställd i rikets tjänst eller om han eller hon hade gjort sig känd för utmärkande skicklighet i vetenskap eller konst. Motsvarande gällde även om sökanden gjort sig känd för utmärkande skicklighet i lantbruk, bergsbruk eller annan näring eller upptagandet av honom i övrigt kunde anses vara till nytta för landet.

I och med antagandet av 1924 års medborgarskapslag beslöts att dispensrätten skulle utvidgas till att avse även åldersvillkoret. Där-
emot ansågs dispensrätten inte kunna utvidgas till att gälla vare sig kravet på hederligt levnadssätt eller kravet på försörjningsförmåga.²⁰ Av uttalanden i prop. 1950:217 framgår att dispens från försörjningskravet före införandet av 1950 års medborgarskapslag var möjlig beträffande förutvarande svenska medborgare, inte annars.²¹

Genom 1950 års medborgarskapslag infördes emellertid dispensrätt även för andra än förutvarande svenska medborgare från kravet på försörjningsförmåga och från kravet på hederligt levnadssätt.

Av förarbetena till 1950 års lag framgår att departementschefen hyste vissa principiella betänkligheter mot att införa dispensrätt från kravet på hederligt levnadssätt. Han betonade att det i och för sig inte innebar att han tyckte att en person som vid något tillfälle begått ett brott för all framtid borde vara utesluten från möjlighet att erhålla svenskt medborgarskap. Han medgav också att det fanns exempel i praxis där man bortsett från en del i mindre grad klandervärda förhållanden och i viss mån även från mera allvarliga sådana som hade legat långt tillbaka i tiden. Skälet till att departementschefen, trots betänkligheterna, ändå valde att tillstyrka förslaget om dispens från kravet på hederligt levnadssätt var dels att det var önskvärt att praxis stod i god överensstämmelse med den gällande lagens text, dels att det var önskvärt att undvika olikheter mellan den svenska och norska lagen. Departementschefen ansåg vidare att det fanns andra skäl för att införa en dispensmöjlighet. I samma förarbeten föreslogs nämligen att en utländsk kvinna inte längre skulle bli svensk medborgare genom äktenskap med en svensk man. Hon skulle i stället hänvisas till att ansöka om naturalisation för att kunna bli svensk medborgare. I sådana fall förutsågs situationer uppkomma, då humanitära skäl starkt skulle tala för att en svensk mans hustru utan dröjsmål skulle upptas till svensk medborgare, trots att hon på något sätt agerat i strid

²⁰ Prop. 1924:137 s. 32.

²¹ Prop. 1950:217 s. 36 f.

med villkoret om hederligt levnadssätt. Departementschefen uttalade dock att möjligheten att medge undantag, bortsett från sistnämnda och därmed jämställda fall, inte skulle användas för att åstadkomma en ändring av den praxis som hittills hade tillämpats. I syfte att markera att eftergift från kravet på hederligt levnadssätt skulle ligga på ett annat plan än dispens från övriga naturalisationsvillkor, förordade departementschefen att detta skulle behandlas i ett särskilt stadgande och att det som förutsättning för eftergift skulle ställas krav på synnerligen starka skäl.²² Något stadgande med detta innehåll infördes dock inte.

I en bilaga till prop. 1968:158, i vilken praxis i naturalisationsärenden redovisas, framhölls emellertid följande gällande kravet på hederligt levnadssätt.

Frågan i vad mån brott, som begåtts av en naturalisationssökande, skall vara diskvalificerande är beroende på tidpunkten för brottet och brottets art. Upprepad brottslighet, som inte upphört åtminstone några år före naturalisationstillfället, anses inte förenligt med lagens vandelsvillkor.²³

Av promemorian DsA 1975:14 framgår att det i praxis utvecklats en ordning enligt vilken en ansökan om naturalisation för en utlänning som ådömts påföljd för brott ansågs kunna beviljas medborgarskap först sedan viss tid passerat från brottets begående, så kallad karenstid. Karenstiden varierade beroende på påföljden. Det framgår också att om domen eller verkställigheten låg nära tidpunkten för medborgarskapsprövningen bedömdes det i vissa fall lämpligt att vänta utöver den annars gällande karenstiden med att uppta sökanden till svensk medborgare. I promemorian betonas att det inte räcker med misstanke om brott för att sökanden ska anses diskvalificerad på grund av vandelsvillkoret. Det framgår att det i praxis vid den här tiden medgavs dispens från kravet på hederligt levnadssätt när utlänningen vistats i Sverige sedan mycket lång tid, dvs. avsevärt längre tid än den i lagen stipulerade och att detta framför allt gällt personer födda i Sverige eller som kommit hit vid mycket unga år. Vidare har undantagsvis dispens enligt praxis getts för dem som, i varaktigt äktenskap eller under äktenskapsliknande förhållanden, sammanlevt med en svensk medborgare. Dispens har enligt sammanställningen också getts

²² Prop. 1950:217 s. 42 f.

²³ Prop. 1968:158 s. 84 f.

till den som förut har varit svensk medborgare och önskat återfå sitt svenska medborgarskap.²⁴

I propositionen som grundades på promemorians förslag uttalades också att det vid en prövning av om vandelsvillkoret kan anses uppfyllt måste vara fråga om en helhetsbedömning.²⁵ Det framgår att det i en sådan helhetsbedömning hade betydelse vilken typ av brott det varit fråga om, hur lång tid som förflutit sedan brottet begicks och hur lång tid sökanden befunnit sig i landet. Det uttalades också att en längre karenstid borde gälla vid grövre brott. Exempel på när en sådan helhetsbedömning lett till en längre karenstid finns i Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2007:39.

Karenstiderna har förlängts under senare år, se t.ex. betänkandet Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. (SOU 1994:33) där det framgår att de så kallade karenstiderna hade förlängts generellt sedan år 1992 när Utlänningsnämnden tog över som besvärinstans. De karenstider som gällde vid den tiden sammanställdes av Migrationsverket i en handbok.²⁶ De karenstider som tillämpas i dag finns tillgängliga på Migrationsverkets hemsida och framgår av tabell 5.1 nedan. De bygger på förarbetsuttalanden till ändringar i utlänningslagen.²⁷ Enligt information på Migrationsverkets hemsida måste ett fängelsestraff vara avtjänat, prövotiden i samband med en villkorlig frigivning ha gått ut och böter som den sökande har dömts till vara betalda innan sökanden kan bli svensk medborgare.²⁸

Tabell 5.1 Nu gällande karenstider

Straff	Karenstid
Dagsböter 30–	Tidigast 1 år efter brottet. Om du t.ex. är dömd till 50 dagsböter kan karenstiden beräknas till 1,5 år.
Dagsböter 60–	Tidigast 2 år efter brottet.
Dagsböter 100–	Tidigast 3 år efter brottet.
Villkorlig dom	Tidigast 3 år efter det att domen vunnit laga kraft (börjat gälla). Om du samtidigt dömts till fängelse eller dagsböter blir karenstiden längre.
Skyddstillsyn	Tidigast 4 år från den dag skyddstillsynen började. Om du samtidigt dömts till fängelse eller dagsböter blir karenstiden längre.

²⁴ DsA 1975:14 s. 24 f.

²⁵ Prop. 1975/76:136 s. 36.

²⁶ SOU 1994:33 s. 24–27.

²⁷ Prop. 1994/95:179 s. 59.

²⁸ Jfr SOU 1994:33, s. 50–52.

Straff	Karenstid
Fängelse 1 månad	Tidigast 4 år efter brottet
Fängelse 4 månader	Tidigast 5 år efter brottet
Fängelse 8 månader	Tidigast 6 år efter brottet
Fängelse 1 år	Tidigast 7 år efter brottet
Fängelse 2 år	Tidigast 8 år efter avtjänat straff
Fängelse 4 år	Tidigast 9 år efter avtjänat straff
Fängelse 6 år	Tidigast 10 år efter avtjänat straff

Källa: Uppgifter från prop. 1994/95:179 s. 59.

Av information på Migrationsverkets hemsida framgår också att om en person har dömts till särskild vård efter ett brott, tar myndigheten ställning till vilket straff den sökande normalt skulle ha fått för det aktuella brottet.²⁹

I vissa fall gäller även längre karenstider än de som framgår av tabell 5.1. Som nämns i avsnitt 5.3.1 har en sökande som har varit verksam i eller haft ett bestämmande inflytande över en organisation om vilken det är känt att verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp såsom tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar, enligt äldre regeringspraxis inte ansetts böra beviljas svenskt medborgarskap förrän en avsevärd tid har förflutit sedan sökanden lämnade verksamheten eller sedan verksamheten upphörde. Denna tid bör, i enlighet med ett regeringsbeslut år 2004, i regel vara 25 år sedan sökanden var verksam i eller hade bestämmande inflytande över organisationen.³⁰

Med bl.a. detta som utgångspunkt har Migrationsöverdomstolen slagit fast att detsamma ska gälla i fråga om organisationer som är inblandade i terroristhandlingar. I rättsfallet MIG 2007:40 II slog Migrationsöverdomstolen fast att en person som hade varit verksam i en organisation som ägnat sig åt handlingar av samma karaktär som de som Europeiska unionens råd sammanställt i en bilaga till den gemensamma ståndpunkten om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism,³¹ vid prövningen av kravet på hederligt

²⁹ Information om krav för naturalisation på Migrationsverkets hemsida, www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Medborgarskap-for-vuxna/Skotsamhet.html [2021-01-19].

³⁰ Regeringens beslut den 2 september 2004 [Ju 2003/262/IM].

³¹ Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (2001/931/GUSP), L 344/93, 28.12.2001.

levnadssätt, ska likställas med den organisation som finns omnämnd i regeringens praxisbeslut.

Således gäller som riktmärke en karenstid om 25 år för den som ansöker om svenskt medborgarskap och har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation om vilken det är känt att verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp som tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar eller som bedöms ha deltagit i terroristhandlingar.

I MIG 2019:11 uttalade Migrationsöverdomstolen att karenstiden för någon som har varit verksam i eller haft bestämmande inflytande över en sådan organisation både kan överstiga och understiga 25 år. Omständigheterna kan enligt domstolen i vissa fall vara sådana att en karenstid som är betydligt längre än 25 år kan bli aktuell, liksom att en person över huvud taget inte bör beviljas svenskt medborgarskap. Faktorer som bör beaktas i ett sådant sammanhang är sökandens kännedom om och delaktighet i de övergrepp som en sådan organisation har gjort sig skyldig till. Vidare bör beaktas om han eller hon har haft ett bestämmande inflytande över övergreppen eller en framträdande position i organisationen. Även hur aktiv sökanden har varit i organisationen och karaktären på de aktiviteter han eller hon har deltagit i bör vägas in i bedömningen. Andra faktorer som kan beaktas är om sökanden har varit verksam i organisationen när han eller hon var ett barn och om sökanden har varit verksam i organisationen frivilligt eller under tvång. Omständigheter som tyder på att sökanden skulle kunna utgöra en säkerhetsrisk bör enligt domstolen tillmätas särskild betydelse.

Det är dock inte bara brott som sökanden dömts för som kan innebära avslag på en ansökan om svenskt medborgarskap. Enligt Migrationsöverdomstolens avgörande MIG 2013:10 räcker det med misstanke om brott för att kravet på hederligt levnadssätt inte ska anses vara uppfyllt. I det aktuella målet var det fråga om misstanke om brott som hade dagsböter i straffskalan.

5.3.3 Prövningen av kravet på hederligt levnadssätt

En framåtsyftande bedömning

Av ordalydelsen i 11 § 5 medborgarskapslagen framgår att det är en framåtsyftande bedömning av sökandens levnadssätt som ska göras, men att denna bedömning får göras mot bakgrund av sökandens tidigare levnadssätt. Den prövning som ska göras av kravet på hederligt levnadssätt ska baseras på en helhetsbedömning av alla omständigheter som är av intresse i sammanhanget.

Migrationsverkets inhämtande av uppgifter i naturalisationsärenden

För att Migrationsverket ska kunna kontrollera om kravet på hederligt levnadssätt är uppfyllt inhämtas i alla naturalisationsärenden uppgifter från följande myndigheter:

- Kronofogdemyndigheten,
- Polismyndigheten, och
- Säkerhetspolisen (säkerhetskontroll).³²

Av Migrationsverkets hemsida framgår att den sökande riskerar att få avslag på sin ansökan om naturalisation om sökanden har obetalda skatter, böter eller andra avgifter eller inte har betalat underhållsbidrag. Även skulder till privata företag eller liknande som gått vidare till Kronofogdemyndigheten kan medföra att sökanden inte får bli svensk medborgare. Även om sökanden har betalat sina skulder måste det gå en viss tid (cirka två år), innan sökanden kan bli svensk medborgare. Anledningen är att sökanden ska visa att han eller hon kan vara fortsatt skuldfri.

Hos Kronofogdemyndigheten kan ett registerutdrag hämtas enligt vilket det framgår:

³² Information på Migrationsverkets hemsida om skötsamhet, www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Medborgarskap-for-vuxna/Skotsamhet.html [2021-02-05].

- om det finns skulder för indrivning, samt i vissa fall om det har funnits skulder de senaste åren,
- vem/vilka som vill få betalt,
- krav på betalning, dvs. betalningsförelägganden, tre år tillbaka i tiden,
- betalningsförelägganden som blivit återkallade av sökande eller fastställda genom ett utslag, det vill säga ett beslut, och
- beslut om konkurs.³³

Enligt information på Kronofogdemyndighetens hemsida kan skuldutdrag begäras. Myndigheter får i skuldutdrag information om aktuella mål inklusive mål med anknytning till brott, preskriberade mål, pågående verkställighet och eventuell skuldsanering.³⁴

Hos Polismyndigheten förs ett misstanke- och belastningsregister.³⁵ Misstankeregistret innehåller personuppgifter om den som är skälig misstänkt för brott eller har begärts överlämnad eller utlämnad för brott. Det är endast den som är över 15 år som kan finnas med i registret.³⁶ Belastningsregistret innehåller bl.a. uppgifter om brottmålsdomar, vissa utländska domar, godkända strafförelägganden och ordningsböter. I registret finns också uppgifter om gärningen. Också i detta register är det bara den som är över 15 år som kan finnas med. Vid misstanke om brott tar Migrationsverket kontakt med Polismyndigheten och/eller Åklagarmyndigheten för att utreda hur prognosen för processen ser ut respektive om misstanken fortfarande kvarstår samt om delgivning skett och om det finns hinder mot att kommunicera uppgiften om att sökanden är misstänkt för brott i medborgarskapsärendet.³⁷

Migrationsverket begär också regelmässigt utlåtanden från Säkerhetspolisen. Om Säkerhetspolisen befarar att personen i fråga kan utgöra ett säkerhetshot görs en utredning. Utifrån vad som är känt om personens bakgrund, kontakter eller egna aktiviteter i Sverige eller

³³ Information om skuldupplysning på Kronofogdemyndighetens hemsida, <https://kronofogden.se/Skuldupplysning.html> [2021-01-20].

³⁴ Information om skuldutdrag på Kronofogdemyndighetens hemsida, <https://kronofogden.se/Skuldutdrag.html> [2021-04-19].

³⁵ Se lagen (1998:620) om belastningsregister, lagen (1998:621) om misstankeregister och förordningarna med samma namn (SFS 1999:1134 och SFS 1999:1135).

³⁶ Information om några av polisens register på Polismyndighetens hemsida, <https://polisen.se/lagar-och-regler/behandling-av-personuppgifter/polisens-register/> [2021-01-21].

³⁷ Enligt information från Migrationsverket.

utomlands gör Säkerhetspolisen en bedömning av om personen kan komma att ägna sig åt säkerhetsshotande verksamhet. Det kan t.ex. handla om att personen bedöms ha kopplingar till olovlig under rättelseverksamhet, dvs. spionage eller terrorism. När utredningen är klar lämnar Säkerhetspolisen ett yttrande till Migrationsverket. Om Säkerhetspolisen förordar att personen ska få avslag på sin ansökan av säkerhetsskäl lämnar Säkerhetspolisen en erinran. Det är dock Migrationsverket som fattar beslut i ärendet.³⁸ Enligt uppgifter från Migrationsverket förekommer det i princip inte att svenskt medborgarskap beviljas efter att Säkerhetspolisen lämnat en erinran.

Uppgifter om brottslighet i ett annat land

Det finns i dag inga särskilda bestämmelser om att Migrationsverket får hämta in information om enskilda från t.ex. utländska register. Myndigheten har heller inga rutiner som innebär att myndigheten kontaktar utländska myndigheter för att få information om en sökande har dömts för brott i ett annat land. Få länder lämnar dessutom ut sådan information. Det händer dock att Migrationsverket får uppgifter om att sökanden har dömts för brott i något annat land.³⁹ I sådana fall får Migrationsverket enligt äldre praxis beakta även sådan brottslighet.⁴⁰ Uppgifterna kan komma från tips eller från den sökande själv. Sökanden kan t.ex. i sitt ärende om uppehållstillstånd ha angett att han eller hon behöver skydd på grund av att han eller hon har begått en gärning för vilken sökanden riskerar att bli bestraffad på ett sätt som utgör grund för uppehållstillstånd på grund av skyddsskäl. Det kan också vid frågor från Migrationsverket om var sökanden har befunnit sig komma fram att sökanden suttit i fängelse i ett annat land under en viss period.

När det kommer fram information om att sökanden har dömts för brott utomlands ombeds sökanden att komma in med domen eller domarna till Migrationsverket. I de fall sådana domar lämnas in bedömer Migrationsverket likvärdigheten mellan de brott och påföljder som sökanden dömts för och brott och påföljder i Sverige för att

³⁸ Information om Säkerhetspolisens arbete med utlänningsärenden på Säkerhetspolisens hemsida, www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/utlanningsarenden.html [2021-01-20].

³⁹ Enligt information från Migrationsverket.

⁴⁰ Reg. 1993-12-02 Ku92/4154/MP se Sandesjö & Björk (2021), *Medborgarskapslagen – med kommentarer*.

bestämma om, och i så fall vilken, karenstid som gäller för sökanden.⁴¹ Enligt uppgifter från Migrationsverket aktualiseras frågan om sökanden blivit dömd för brott utomlands i relativt få fall. Att Migrationsverket faktiskt får en dom från sökanden som Migrationsverket kan grunda en bedömning om karenstider på är ännu ovanligare.

Information om brottslighet kan också ha kommit fram i prövningen av sökandens uppehållstillståndsärende i form av en s.k. SIS-spärr efter att Migrationsverket har gjort en slagning i Schengens informationssystem (SIS).⁴²

SIS är ett EU-rättsbaserat informationssystem som består av dels en central del, dels en nationell del (se avsnitt 12.2.4). I Sverige ansvarar Polismyndigheten för den nationella delen. SIS används tex. för att föra in uppgifter om efterlysta eller eftersökta personer eller föremål. I asyl- och migrationsrättsammanhang används SIS för att föra in så kallade SIS-spärrar för tredjelandsmedborgare som ska nekas tillträde till Schengen på grund av att de har ett återreseförbud eller att en medlemsstat anser att tredjelandsmedborgaren utgör ett hot mot tex. allmän ordning och säkerhet. Sökningar och kontroll i SIS sker vid olika tillfällen, t.ex. när någon ansöker om Schengenvisering, innan ett uppehållstillstånd beviljas, vid gränskontroll och annan kontroll som verkställs av polismyndighet eller tullmyndighet.

I november 2018 antogs tre nya EU-förordningar om SIS och även om dessa har trätt i kraft ska de inte börja tillämpas förrän tidigast i december 2021. I departementspromemorian Ds 2019:27 lämnas förslag till de författningsändringar som krävs för att anpassa svensk rätt till de nya EU-förordningarna om SIS. I promemorian föreslås att det i förordning ska införas vissa kompletterande bestämmelser, bl.a. i fråga om nationella myndigheters åtkomst till SIS och om vissa registreringar enligt polisförordningen. De synpunkter som remissinstanserna lämnat på promemorians förslag i dessa delar avseende bl.a. direktåtkomst till SIS för Migrationsverket kommer att beaktas inom ramen för arbetet med regleringen på förordningsnivå.⁴³

⁴¹ Enligt information från Migrationsverket.

⁴² Enligt information från Migrationsverket.

⁴³ Se Ds 2019:27 och Justitiedepartementet (2021). *Anpassningar av svensk lag till EU:s förordningar om Schengens informationssystem*, s. 33 f.

5.4 Krav på hederligt levnadssätt för barn

Ett av villkoren i 11 § medborgarskapslagen är att sökanden ska ha fyllt 18 år. Det innebär att barn som utgångspunkt inte kan ansöka om naturalisation. Det förekommer dock att Migrationsverket under vissa omständigheter med stöd av 12 § medborgarskapslagen beviljar dispens från åldersvillkoret (självständig naturalisation av barn).⁴⁴ I de fall dispens beviljas från ålderskravet tillämpas kravet om hederligt levnadssätt på sökanden, trots att denne är ett barn, om barnet har fyllt 15 år.

I enlighet med 13 § medborgarskapslagen ska det i ett beslut om naturalisation bestämmas om även sökandens ogifta barn som är under 18 år förvärvat medborgarskap. I äldre praxis från Utlänningsnämnden har kravet på hederligt levnadssätt, som uppställs för vuxna sökande enligt 11 § 5 medborgarskapslagen, haft betydelse även vid prövningen av om barnet ska få svenskt medborgarskap enligt 13 §.

Denna princip har bekräftats av Migrationsöverdomstolen i rättsfallet MIG 2019:26. I avgörandet uttalar Migrationsöverdomstolen att när det gäller prövningen av om ett barn ska beviljas svenskt medborgarskap vid en förälders naturalisation måste den göras utifrån ett barnperspektiv. Enligt Migrationsöverdomstolen innebär det att det vid en sådan prövning inte kan ställas lika höga krav, t.ex. i fråga om hederligt levnadssätt, på ett barn som på en vuxen. Migrationsöverdomstolen uttalar vidare att sedan det förenklade förfarandet har införts för barn att genom anmälan enligt 7 § medborgarskapslagen förvärva svenskt medborgarskap finns det skäl att även beakta den hänsyn till barns integration i det svenska samhället som ligger till grund för den lagstiftningen även vid prövningen enligt 13 §. Vid bedömningen av om barnet i det aktuella fallet skulle få förvärva svenskt medborgarskap vid moderns naturalisation, trots den brottslighet som barnet hade gjort sig skyldig till, beaktade Migrationsöverdomstolen därför både att brottslingen var ett barn och att barnet hade en relativt lång hemvist här i landet. Domstolen beaktade även att brotten hade begåtts under en relativt begränsad period och avsåg ett litet antal brott som var av förhållandevis ringa karaktär. Vidare bedömdes risken för fortsatt brottslighet som mycket låg.

⁴⁴ Sandesjö & Björk (2021), *Medborgarskapslagen – med kommentarer*, kommentaren till 12 §.

6 Anmälningssärenden – en förenklad typ av förvärv av medborgarskap

I det här kapitlet, som är det andra av fyra sammanhängande kapitel, redogörs för anmälningssärenden som ärendetyp. Kapitlet inleds med en genomgång av de möjligheter till förvärv genom anmälan som finns i medborgarskapslagen i dag. Därefter följer en genomgång av hur anmälningssärendet vuxit fram och utvecklats. Syftet är att lägga grunden för de frågor som behandlas i nästa kapitel.

6.1 Förvärv av medborgarskap genom anmälan i dag

Förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan regleras i 6–10, 18 och 19 §§ medborgarskapslagen samt i ett par övergångsbestämmelser. De flesta reglerna om anmälan gäller barn, unga vuxna eller nordiska medborgare.

I 6 och 7 §§ medborgarskapslagen är det den eller de som har vårdnaden om barnet som kan anmäla att deras barn ska förvärva svenskt medborgarskap. I 6 § föreskrivs.

Ett barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslöst förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet.

Anmälan ska göras innan barnet har fyllt arton år.

I 7 § sägs.

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

1. permanent uppehållstillstånd i Sverige, och
 2. hemvist här i landet sedan tre år eller, om barnet är statslöst, två år.
- Anmälan ska göras innan barnet har fyllt arton år.

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

I 8 § medborgarskapslagen är det unga vuxna som själva kan anmäla att de önskar förvärva svenskt medborgarskap. Enligt 8 § gäller.

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

1. permanent uppehållstillstånd i Sverige, och
2. hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde tretton år eller, i fråga om den som är statslös, femton år.

I prop. 2020/21:191 om ändrade regler i utlänningslagen föreslås ändringar i 6 och 8 §§ medborgarskapslagen med innebörden att krav på permanent uppehållstillstånd i dessa bestämmelser inte ska gälla för statslösa födda i Sverige om de har hemvist här i landet sedan fem år eller under sammanlagt tio år och har beviljats ett tidsbegränsat uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 3, 3 a eller 6 § eller 12 kap. 18 § utlänningslagen (2005:716).¹ Dessa förslag föreslås träda i kraft den 20 juli 2021, men har ännu inte lett till lagstiftning.

I 9 § finns det en möjlighet för den som fyllt 18 år att under vissa förutsättningar återfå sitt svenska medborgarskap genom anmälan. Bestämmelsen lyder.

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

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

¹ Prop. 2020/21:191 s. 124–126.

Om en utlänning blir svensk medborgare enligt någon av ovan nämnda bestämmelser, förvärvar även dessa personers barn under vissa omständigheter svenskt medborgarskap enligt 10 § medborgarskapslagen. Där står.

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

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

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

I 18 och 19 §§ medborgarskapslagen finns bestämmelser som rör förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan för nordiska medborgare. I 18 § sägs följande.

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

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

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

I 19 § sägs följande.

Den som har förlorat sitt svenska medborgarskap och därefter oavbrutet varit medborgare i en avtalsstat, får tillbaka svenskt medborgarskap genom anmälan, om han eller hon har tagit hemvist här i landet. Vid sådant förvärv av medborgarskap tillämpas 10 § när det gäller medborgarens barn.

Enligt punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap gäller bl.a. att den som har förlorat sitt svenska medborgarskap enligt 7 § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap återfår detta genom anmälan till Migrationsverket. De som avses här är de som har förlorat sitt svenska medborgarskap före år 2001. Svenskt medborgarskap kan alltså förvärvas genom anmälan också på denna grund. När en person återfår svenskt

medborgarskap enligt punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap i nu gällande lydelse ska 10 § tillämpas i fråga om medborgarens barn (se punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen [2014:481] om ändring i lagen om svenskt medborgarskap).

Som beskrivits i delbetänkandet (SOU 2021:2 s. 156 och 167) upphävdes 4 och 5 §§ medborgarskapslagen genom lagen (2014:481) om ändringar i lagen om svenskt medborgarskap. Enligt 4 § var det möjligt för barn att under vissa förhållanden vid sina föräldrars äktenskap förvärva svenskt medborgarskap genom legitimation. Bestämmelserna i 5 § rörde möjligheten för ett barn som fötts utomlands med en far som var svensk medborgare att under vissa förhållanden förvärva medborgarskap genom anmälan. När bestämmelserna upphävdes föreskrevs i punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap att båda bestämmelserna skulle fortsätta gälla för barn som fötts före den 1 april 2015. Det innebär att det fortfarande är möjligt för barn att förvärva medborgarskap genom anmälan enligt den upphävda 5 §. Bestämmelsen lyder.

Ett barn, som har fötts utomlands och som inte har förvärvat svenskt medborgarskap enligt 1 eller 4 § men vars far sedan barnets födelse är svensk medborgare, förvärvar svenskt medborgarskap genom att fadern anmäler önskemål om det innan barnet har fyllt arton år. Det som sägs om en far gäller även en förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken.

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

Barnets vårdnadshavare skall samtycka till förvärvet av svenskt medborgarskap.

Av punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap sägs även att när en person förvärvar medborgarskap enligt den upphävda 5 § ska 10 § tillämpas i fråga om medborgarens barn.

Som framgår finns det i dag ett relativt stort antal bestämmelser som möjliggör förvärv av medborgarskap genom anmälan. Förutom att flera av dagens bestämmelser är riktade till barn eller unga vuxna eller

rör specifika situationer framgår redan nu att anmälningstinstitutet skiljer sig i flera avseende från vad som gäller vid ansökan om medborgarskap efter naturalisation. För det första gäller inte lika många villkor. De villkor som ställs ska vara uppfyllda vid tidpunkten för anmälan och inte vid beslutstillfället som vid ansökan om naturalisation och förvärvet gäller från tidpunkten för anmälan och inte från beslutstillfället som vid ansökan om naturalisation. För att förstå varför dessa skillnader finns och varför det hittills inte funnits något krav på hederligt levnadssätt i bestämmelser om förvärv av medborgarskap genom anmälan redogörs nedan för den historiska utvecklingen av möjligheten att förvärva medborgarskap genom anmälan.²

6.2 Utvecklingen av möjligheten att förvärva medborgarskap genom anmälan

6.2.1 Anmälningssärenden före 2001

Som framgår av avsnitt 5.3.1 reglerades förvärv av svenskt medborgarskap genom naturalisation redan i 1858 års medborgarskapsförordning. I övrigt blev dock den svenska medborgarskapsrätten föremål för närmare reglering i lag först genom 1894 års medborgarskapslag. Lagen byggde på ett förslag av en svensk-dansk-norsk kommitté från år 1890. Lagen innehöll inga bestämmelser om naturalisation utan hänvisade i den delen till den redan existerande medborgarskapsförordningen från år 1858. Lagen innebar i huvudsak en kodifiering av vad som vid den tiden ansågs vara gällande rätt.³

En viktig utgångspunkt, som är av betydelse för förståelsen av dåtidens reglering, är att de flesta länder relativt strikt tillämpade principerna om att dubbelt medborgarskap skulle undvikas och att statslöshet skulle undvikas. Flera bestämmelser i den tidens författningar handlade därför om när det svenska medborgarskapet gick förlorat. Som ett exempel gällde att om en svensk man eller svensk ogift kvinna, efter uppnådd ålder av 21 år, eller en änka, efter äktenskapets upplösning, hade haft oavbruten hemvist utanför Sverige, gick det svenska medborgarskapet förlorat, om vistelsen inte hade föranletts

² I 18 § medborgarskapslagen finns dock ett krav på att den som anmälan avser inte får ha dömts till frihetsberövande påföljd under sin hemvist i Sverige de fem senaste åren.

³ Wahlbäck och Nordström (1952). *Lagen om svenskt medborgarskap med förklarande anmärkningar*, s. 7.

av ett offentligt uppdrag för Sverige, eller att en skriftlig förklaring gjorts om att medborgarskapet inte skulle gå förlorat. En sådan förklaring skulle, för att fortsätta gälla, förnyas vart tionde år. På grund av de många bestämmelserna om när svenskt medborgarskap gick förlorat fanns också flera bestämmelser om hur det svenska medborgarskapet kunde återvinnas. Enligt 1894 års medborgarskapslag kunde den som förlorat sitt svenska medborgarskap automatiskt återvinna sitt medborgarskap genom att åter ta hemvist i Sverige.

En annan situation som automatiskt ledde till förvärv av svenskt medborgarskap, och som utgjorde ett undantag från den annars grundläggande principen om att medborgarskapsförvärv vilar på härstamningsprincipen, var när medborgarskap förvärvades vid så kallad *increscens*. Enligt 2 § 1894 års medborgarskapslag blev nämligen en utländsk man eller ogift utländsk kvinna som var född i Sverige och oavbrutet haft sin hemvist i Sverige tills han eller hon blev 22 år, automatiskt svensk medborgare om denne inte avsåg sig den rätten skriftligen. En person som fötts, vuxit upp och fått sin uppfostran här i landet och därför levt sig in i de svenska förhållandena ansågs därmed ha vuxit in i (*increscens*) det svenska samhället. Det ansågs att en sådan person till följd av *increscens* hade erhållit en ovillkorlig rätt att erhålla svenskt medborgarskap om personen så önskade.⁴

Således kunde två kategorier personer automatiskt förvärva svenskt medborgarskap enligt 1894 års lag, dels de som tidigare varit svenska medborgare från födelsen, men som av vissa skäl förlorat det och nu flyttat tillbaka till Sverige, dels personer med utländskt medborgarskap som var födda i landet och som levt hela sin barndom och uppväxt här tills de fyllde 22 år. För dem som tidigare varit svenska medborgare, men inte hade varit det sedan födelsen och som efter att ha förlorat det svenska medborgarskapet ville återvinna det, fanns i stället möjligheten till återvinning genom skriftlig anmälan.

Många regler fördes över till och utvecklades vidare i 1924 års medborgarskapslag och senare till 1950 års medborgarskapslag. Eftersom andra länder ansåg att deras medborgarskap inte hade gått förlorat genom automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap ledde den svenska ordningen om automatiska förvärv i stor utsträckning till dubbelt medborgarskap. På grund av detta ändrades därför denna ordning i och med införandet av 1950 års medborgarskapslag, på så sätt att medborgarskap vid *increscens* och återvinning av medborgarskap

⁴ Sundberg (1953). *Förvärv och förlust av svenskt medborgarskap*, s. 21.

fick giltighet först genom en skriftlig anmälan. Den nya bestämmelsen gällande *increscens* gick ut på att en utlänning som fötts i Sverige och oavbrutet haft sin hemvist i Sverige förvärvade svenskt medborgarskap om personen efter det att han fyllt 21 år, men innan han fyllt 23 år, hos den länsstyrelse i det län där han var kyrkobokförd, skriftligen anmält sin önskan om att bli svensk medborgare. I det fall personen var statslös kunde en skriftlig anmälan göras redan när personen fyllt 18 år.

När det gäller återvinning av svenskt medborgarskap krävdes, förutom en skriftlig anmälan, att personen förvärvat sitt medborgarskap i Sverige vid födelsen och oavbrutet haft sin hemvist i Sverige till 18 års ålder och att han eller hon sedan åter haft hemvist i Sverige i två år. För att en sådan person skulle kunna återvinna sitt svenska medborgarskap gällde vidare att han eller hon kunde styrka att det utländska medborgarskapet därigenom förlorades. Utöver denna bestämmelse om återvinning infördes även vissa andra bestämmelser om återvinning. En bestämmelse rörde återvinning av medborgarskap för medborgare i Danmark och Norge genom anmälan och var ett resultat av ett nordiskt samarbete. Enligt bestämmelsen kunde återvinning ske oberoende av hur det svenska medborgarskapet ursprungligen förvärvats. Återvinningen var inte heller kopplad till oavbruten hemvisttid eller viss längd på hemvisttid vid återkomsten, utan kunde aktualiseras om personen varit medborgare i ett annat nordiskt land och så snart personen åter flyttat till Sverige och gjorde en anmälan.

Av ovan gjorda genomgång framgår att möjligheten till förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan uteslutande kom till användning dels vid *increscens*, dels i fall av återvinning av svenskt medborgarskap för någon som redan tidigare hade varit svensk medborgare. Syftet med kravet på skriftlig anmälan verkar främst ha varit att undvika dubbelt medborgarskap. Andra länder accepterade inte automatiska förvärv av medborgarskap som skäl för förlust av medborgarskap, vilket alltså riskerade att leda till dubbla medborgarskap vilket sågs som problematiskt i Sverige. Det framgår också att det i dessa fall av anmälan inte var fråga om någon diskretionär prövning utan bara om att bekräfta och dokumentera redan existerande faktum. Om villkoren för förvärv var uppfyllda blev den anmälande svensk medborgare från den dagen anmälan gavs in.⁵ Mot bakgrund av vid vilka

⁵ Wahlbäck och Nordström (1952). *Lagen om svenskt medborgarskap med förklarande anmärkningar*, s. 25.

situationer anmälningssörfarandet tillämpades är det inte så konstigt att det i sådana ärenden inte fanns något krav motsvarande det krav på hederligt levnadssätt som ställdes och ställs upp för förvärv av medborgarskap genom naturalisation.

Som en konsekvens av det nordiska samarbete som pågått alltsedan 1880-talet infördes emellertid i och med 1950 års medborgarskap också en möjlighet för medborgare i Danmark och Norge att under vissa förutsättningar bli medborgare i Sverige efter en skriftlig anmälan i form av en ensidig förklaring. Motsvarande möjligheter för svenska medborgare att bli medborgare i Danmark respektive Norge infördes där. Kriterierna för att bli svensk medborgare genom en sådan ensidig förklaring var att medborgarskapet i den fördragslutande staten skulle ha förvärvats på annat sätt än genom naturalisation, att den nordiska medborgaren hade fyllt 21 men inte 60 år, att den nordiska medborgaren hade haft hemvist i Sverige sedan tio år och inte hade dömts till frihetsstraff under de senaste tio åren.

Den här typen av förvärv skiljer sig väsentligt från de tidigare redogjorda situationerna för när förvärv genom anmälan kunde göras och påminner mer till sin karaktär om en ansökan om naturalisation. Den nya möjligheten till förvärv av medborgarskap benämndes ”naturalisation av nordiska medborgare genom anmälan”.⁶ Likheten med andra naturalisationsärenden kan möjligen förklara varför det vid denna typ av förvärv genom anmälan kopplades på ett villkor om anmälarens levnadssätt. Förklaringen till att valet föll på att förvärvet skulle kunna göras genom anmälan i form av en ensidig förklaring (utan skönsmässig prövning) i stället för efter ansökan om naturalisation, kanske kan finnas i den dåvarande politiska situationen. Den nordiska överenskommelsen slöts nämligen strax efter andra världskrigets slut, i en situation där både Danmark och Norge hade varit ockuperade av Tyskland.⁷ I motsats till kravet på hederligt levnadssätt i naturalisationsärenden var det här inte fråga om en helhetsbedömning av ett visst levnadssätt utan ett i lagtexten uttryckligen preciserat krav på att den nordiska medborgaren inte fick ha dömts till frihetsstraff under de senaste tio åren.

Bestämmelsen om *increscens* ändrades år 1968 på så sätt att det inte längre krävdes att personen var född i Sverige. Bestämmelsen

⁶ Sundberg (1953). *Förvärv och förlust av svenskt medborgarskap*, s. 40–44.

⁷ Wahlbäck och Nordström (1952). *Lagen om svenskt medborgarskap med förklarande anmärkningar*, s. 7 och Sundberg (1953). *Förvärv och förlust av svenskt medborgarskap*, s. 21.

ändrades då till att en utlänning, som oavbrutet haft sitt hemvist i riket från det han fyllt 16 år och dessutom tidigare haft sitt hemvist här under sammanlagt minst fem år, förvärvade svenskt medborgarskap genom att, efter det han fyllt 21 år men innan han fyllt 23 år, skriftligen anmält sin önskan att bli svensk medborgare.⁸ Den som inte var medborgare i någon stat eller kunde styrka att han eller hon skulle förlora sitt utländska medborgarskap genom att förvärva svenskt medborgarskap, kunde göra en sådan anmälan redan då han eller hon fyllt 18 år, om han vid tiden för anmälan hade sitt hemvist i Sverige sedan fem år och dessutom tidigare haft sitt hemvist här under sammanlagt minst fem år.

6.2.2 Anmälningsärenden från och med 2001

Med 2001 års medborgarskapslag infördes de flesta av de nu gällande möjligheterna att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Av betänkandet som låg till grund för propositionen till 2001 års medborgarskapslag, SOU 1999:34, framgår att det tidigare gällande regelverket ansågs alltför bristfälligt i fråga om främst statslösa och ungdomars möjligheter att förvärva svenskt medborgarskap. Beträffande statslösa barn konstaterades bl.a. att en konsekvens av att Sverige tillämpade härstamningsprincipen var att barn som föddes i Sverige inte alltid förvärvade ett medborgarskap vid födelsen. Således blev t.ex. ett barn som föddes i Sverige statslöst om båda föräldrarna var statslösa. Detsamma gällde om två föräldrar – som visserligen hade medborgarskap men vars respektive land renodlat tillämpade territorialprincipen – fick barn i Sverige.⁹ I betänkandet angavs att statslöshet även kunde uppkomma när en av föräldrarna var svensk medborgare, nämligen i de fall då fadern var svensk medborgare, men inte gift med barnets utländska mor. Barnet blev i dessa fall statslöst om modern var statslös, eller om lagstiftningen i hennes hemland inte gav barn rätt till medborgarskap efter modern.¹⁰

Det konstaterades också i betänkandet att barn i Sverige med enbart utländskt medborgarskap saknade möjligheter att förvärva

⁸ Se 3 § lagen (1968:704) angående ändring i lagen den 22 juni 1950 (nr 382) om svenskt medborgarskap.

⁹ Territorialprincipen (*Jus soli*) är en princip för bestämmande av medborgarskap som utgår från att medborgarskap avgörs av det territorium på vilket ett barn är fött.

¹⁰ SOU 1999:34 s. 235.

medborgarskap före 18 års ålder om inte deras föräldrar ansökte om medborgarskap för dem.¹¹ Det betonades att fördelarna med att erbjuda de nu aktuella barnen svenskt medborgarskap främst var att en sådan ordning helt allmänt skulle förbättra villkoren för det enskilda barnets integration i det svenska samhället. Det påpekades att barnen föds här i landet och i många fall också kommer att tillbringa hela sin uppväxt och resten av sitt liv här. Det uttalades att genom att underlätta villkoren för förvärv av svenskt medborgarskap skulle det visa att det svenska samhället räknar med att barnen hör hit och att de betraktas som fullt ut tillhöriga den svenska samhällsgemenskapen. Därmed skulle också förutsättningarna öka för att barnen under sin uppväxt skulle uppleva lojalitet och samhörighet med Sverige, något som ansågs vara av stor betydelse inte bara för de enskilda barnen utan även för samhället i stort.¹²

I den proposition som byggde på kommitténs förslag (prop. 1999/2000:147) föreslogs en ny lag om svenskt medborgarskap (2001 års medborgarskapslag) som innehöll flera regler om anmälningssärenden. Där föreslogs bl.a. att ett barn med en svensk far alltid skulle förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen om barnet föddes i Sverige. Men om ett barn med en svensk far föddes i utlandet föreslogs att barnet skulle kunna få svenskt medborgarskap genom anmälan. Bakgrunden var att enligt då gällande bestämmelser förvärvade ett barn svenskt medborgarskap vid födelsen om modern var svensk medborgare. Detta gällde oavsett om barnet hade fötts i Sverige eller i utlandet och oavsett om modern hade del i vårdnaden om barnet eller inte. Det ställdes inte heller något krav på att modern skulle vara gift med barnets far. Om endast fadern var svensk medborgare krävdes att han var gift med barnets mor för att barnet vid födelsen skulle få faderns medborgarskap.¹³

Ett statslöst barn som föddes i Sverige skulle enligt förslaget kunna få svenskt medborgarskap genom anmälan om barnet hade permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här. Ett statslöst barn som kommit till Sverige under sin uppväxt skulle vidare enligt förslaget kunna få svenskt medborgarskap genom anmälan om barnet hade permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här sedan minst tre år.¹⁴ När det gällde barn med utländskt medborgarskap

¹¹ Jfr a. SOU s. 255.

¹² A. SOU s. 262.

¹³ Prop. 1999/2000:147 s. 26–30.

¹⁴ A. prop. s. 34–37.

föreslogs att de under samma förutsättningar skulle kunna få svenskt medborgarskap om barnet haft hemvist här sedan minst fem år.

I enlighet med förslagen infördes ett antal nya möjligheter till förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan i 2001 års medborgarskapslag. Enligt 5 § kunde ett barn, som hade fötts utomlands och som inte hade förvärvat svenskt medborgarskap enligt 1 eller 4 §, men vars far sedan barnets födelse var svensk medborgare, förvärva svenskt medborgarskap genom att fadern eller föräldern anmälde önskemål om det innan barnet hade fyllt 18 år. Den bestämmelsen upphävdes år 2015 i samband med att det infördes en ny bestämmelse i 2 § medborgarskapslagen som innebär att svenskt medborgarskap alltid förs över från förälder till barn oavsett föräldrarnas kön och andra omständigheter.¹⁵ Samtidigt infördes en övergångsbestämmelse som innebär att bl.a. den upphävda 5 § ska fortsätta gälla för barn som fötts före den 1 april 2015 (punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen [2014:481] om ändring i lagen [2001:82] om svenskt medborgarskap). 6–10 §§ infördes med i huvudsak samma innehåll som gäller i dag och som redogörs för i avsnitt 6.1. Enligt 6 § gällde ursprungligen att anmälan skulle ha gjorts innan barnet hade fyllt 5 år. År 2015 ändrades detta till att anmälan ska ha gjorts innan barnet har fyllt 18 år. I 7 § föreskrevs tidigare ett villkor på fem års hemvisttid eller, om barnet var statslöst, tre år. Detta ändrades år 2015 till tre år eller, om barnet är statslöst, två år. Bestämmelserna i 8 § gällde tidigare den som fyllt 18 men inte 20 år, men sedan år 2015 har bestämmelsen ändrats till att omfatta den som fyllt 18 år men inte 21 år.¹⁶ Enligt den ursprungliga lydelsen i 9 § kunde den som hade fyllt 18 år och som hade förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap återfå detta genom anmälan, om han eller hon hade permanent uppehållstillstånd i Sverige, före 18 års ålder hade haft hemvist här i landet under sammanlagt tio år och sedan två år hade hemvist här i landet.

Bestämmelsen ändrades år 2014 på så sätt att kravet att personen ska ha haft hemvist här under sammanlagt tio år inte längre behövde var uppfyllt före 18 års ålder.¹⁷ Syftet med ändringen var att underlätta cirkulär migration, dvs personers rörlighet till och från Sverige

¹⁵ Genom lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, se prop. 2013/14:143 s. 17–20.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Genom lagen (2014:794) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, se prop. 2013/14:213 s. 40–42.

(prop. 2013/14:213). Sammantaget innebar förändringarna som infördes åren 2014 och 2015 att förvärv av medborgarskap genom anmälan gjordes lättare.

Utöver bestämmelser enligt vilka det blev möjligt att förvärva medborgarskap genom anmälan för statslösa, barn och ungdomar innebar införandet av 2001 års medborgarskapslag att dubbelt medborgarskap tilläts fullt ut. Det krävs således inte längre att den som söker svenskt medborgarskap avsäger sig sitt tidigare medborgarskap. En svensk medborgare som söker och förvärvar ett annat medborgarskap förlorar inte heller längre det svenska medborgarskapet.

6.2.3 Sammanfattande kommentar

Den historiska bakgrund som institutet att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan har, ger en förklaring till varför det hittills inte har funnits något krav på hederligt levnadssätt i ärenden om förvärv genom anmälan. Genomgången i kapitlet visar dock att grunderna för förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan sedan lång tid, och i vart fall i och med införandet av 2001 års medborgarskapslag, väsentligen har förändrats jämfört med tidigare gällande medborgarskapslagar. Även om det finns naturliga förklaringar till varför det inte har funnits något krav på hederligt levnadssätt i ärenden om förvärv genom anmälan enligt äldre rätt, förutom när det gällde nordiska medborgare, framstår det inte som lika naturligt sett till dagens regler om förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan.

7 Ett krav på hederligt levnadssätt i anmälningssärenden

I det här kapitlet, som är det tredje av fyra sammanhängande kapitel, analyseras förutsättningarna för att införa ett krav på hederligt levnadssätt i anmälningssärenden. Inledningsvis behandlas frågan om det finns ett behov av ett sådant krav. Därefter övervägs hur ett sådant krav i så fall skulle kunna utformas, som ett krav på hederligt levnadssätt som i naturalisationsärenden eller som mera specifikt preciserade krav i lagtexten. Det redogörs också för de aspekter som i så fall behöver beaktas för att ett sådant krav ska vara förenligt med Sveriges konventionsåtaganden och internationella avtal. En betydande del av kapitlet ägnas åt frågan hur i lag preciserade krav skulle kunna utformas för att bli ändamålsenliga och verkningsfulla och uppfattas som seriösa. Det faktum att de flesta som förvärvar medborgarskap genom anmälan är barn eller unga vuxna blir också belyst.

7.1 Ett krav på hederligt levnadssätt – eller något annat?

I en skrivelse från Migrationsverket (Ju/2017/09735/EMA) anges att det finns ett behov av att införa ett krav på hederligt levnadssätt i anmälningssärenden som motsvarar det som gäller i ansökningsärenden för personer som fyllt 15 år. Enligt en skrivelse från Säkerhetspolisen (Ju2017/02733/L7) bör det finnas en möjlighet för Migrationsverket att avslå en anmälan om medborgarskap med hänvisning till att den som anmälan avser utgör ett hot mot rikets säkerhet.

Som framgår av avsnitt 5.2 var frågan om införande av ett krav på hederligt levnadssätt i anmälningssärenden föremål för diskussion i förarbetena till 2001 års medborgarskapslag. Den gången väcktes frågan av Statens invandrarverk, som ansåg att det borde införas ett

krav på hederligt levnadssätt för utländska medborgare som sökte svenskt medborgarskap efter uppnådd myndighetsålder. Det var i huvudsak med hänvisning till integrationshänsyn som regeringen valde att inte gå vidare med frågan.

Det finns i och för sig inte några principiella hinder mot att införa ett krav på hederligt levnadssätt i anmälningsärenden (jfr avsnitt 6.2). Av redogörelsen i kapitel 5 framgår emellertid att ”kravet på hederligt levnadssätt” i naturalisationsärenden är ett samlingsbegrepp för den prövning som görs enligt 11 § 5 medborgarskapslagen. Det framgår att innebörden av hederligt levnadssätt är vid och har utvecklats i praxis och förändrats över tid. Frånvaro av kriminell belastning och karenstider är bara en aspekt som ryms i begreppet hederligt levnadssätt. Som framgår av 11 § medborgarskapslagen är kravet på hederligt levnadssätt bara ett av flera krav som måste vara uppfyllda vid en ansökan om naturalisation. Bedömningen av om någon ska beviljas medborgarskap (naturaliseras) grundar sig på en helhetsbedömning av alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Prövningen är dessutom diskretionär, vilket innebär att trots att sökanden har uppfyllt alla kriterier kan ansökan ändå avslås.

Av redogörelsen i avsnitt 6.2 framgår att förvärv av medborgarskap genom anmälan hittills har gått till på ett helt annat sätt. Det har endast funnits ett fåtal kriterier i bestämmelserna som har varit relativt lätta för den handläggande myndigheten att kontrollera. Efter en kontroll av om kriterierna varit uppfyllda har den handläggande myndigheten beslutat om förvärv av medborgarskap.¹ Enligt utredningen skulle det därför inte vara lämpligt att införa ett krav på hederligt levnadssätt i anmälningsärenden för personer över 15 år i den mening som avses i ansökningsärenden. Trots att det i kommittédirektiven hänvisas till ett krav på hederligt levnadssätt i anmälningsärenden förefaller det inte heller vara ett krav på hederligt levnadssätt i den mening som uppdraget egentligen avser, utan något annat. Av kommittédirektiven framgår nämligen också att utredningen bl.a. ska utreda om det i anmälningsärenden för personer över 15 år bör införas ett krav att den som anmälan gäller inte är misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet eller bedöms utgöra ett hot mot rikets säkerhet. Det framstår således som att det bara är de delarna av kravet på hederligt levnadssätt som gäller kriminell belastning och hot mot rikets säkerhet som avses. Mot bakgrund av att de flesta som förvärvar med-

¹ Jfr prop. 1983/84:156 s. 9.

borgarskap genom anmälan är barn eller unga vuxna uttalas också i kommittédirektiven att eventuella skötsamhetskrav i anmälningssärenden endast bör omfatta allvarliga brott.

Mot den bakgrunden anser utredningen att uppdraget inte ska tolkas som ett uppdrag att utreda om det ska införas ett krav på hederligt levnadssätt i anmälningssärenden i den mening som avses i naturalisationsärenden. Därmed är ett system med karenstider liknande det som redogjorts för i avsnitt 5.3.2 inte aktuellt att införa i anmälningssärenden. Uppdraget är i stället att utreda om det bör införas ett i lagtexten preciserat krav med innebörden att personer över 15 år för att förvärva medborgarskap genom anmälan inte får vara misstänkta eller dömda för allvarlig brottlighet eller bedömas utgöra ett hot mot rikets säkerhet.

7.2 Ett krav på frånvaro av kriminell belastning i anmälningssärenden i andra nordiska länder

Mot bakgrund av det nära samarbete som funnits mellan de nordiska länderna på medborgarskapsrättens område, har utredningen undersökt om, och i så fall hur, våra nordiska grannar har gjort när det gäller krav på skötsamt levnadssätt i anmälningssärenden. En genomgång visar att de har preciserade krav på frånvaro av kriminell belastning som formuleras på lite olika sätt. Redogörelsen nedan har begränsats till hur det ser ut i Finland, Norge och Danmark.

7.2.1 Finland

I Finland kan medborgarskap, förutom då det förvärfvas automatiskt vid födelsen, beviljas av finska Migrationsverket antingen på ansökan eller efter anmälan. Medborgarskapsanmälan är ett snabbare och billigare sätt att söka medborgarskap. Följande grupper kan få finskt medborgarskap efter anmälan:

- barn som föds utomlands utom äktenskapet till en finsk far eller till en finsk mor som inte har fött barnet,
- adoptivbarn som är 12–17 år gamla,
- tidigare finska medborgare,

- medborgare i ett nordiskt land, och
- unga vuxna som är 18–22 år gamla och har bott i Finland tillräckligt länge.²

För vissa av dessa grupper ställs bl.a. krav på skötsamt levnadssätt. För medborgare i ett nordiskt land krävs att sökanden är myndig och har fått sitt nordiska medborgarskap på ett annat sätt än efter ansökan, har bott i Finland under de senaste fem åren och inte har blivit dömd till fängelsestraff under denna tid.³ För att en anmälan om medborgarskap för unga vuxna som är 18–22 år ska beviljas gäller att den som anmälan avser inte får ha dömts till fängelsestraff och att han eller hon har bott i Finland i sammanlagt minst tio år, eller är född i Finland och har bott där i totalt minst sex år.⁴ En tidigare finsk medborgare kan under vissa förhållanden åter förvärva finskt medborgarskap efter anmälan. Om sökanden genom en lagakraftvunnen dom har dömts till ett straff på grund av landsförräderibrott, högförräderibrott eller terroristbrott, kan dock förvärv genom anmälan inte ske.

En person som har ett annat medborgarskap utöver det finska och som har dömts för landsförräderibrott, högförräderibrott eller terroristbrott kan enligt finsk rätt förlora sitt finska medborgarskap.

7.2.2 Norge

Utöver automatiskt förvärv av medborgarskap vid födelsen och förvärv efter ansökan om naturalisation finns det i Norge möjlighet att beviljas medborgarskap genom anmälan. Barn under 18 år får automatiskt norskt medborgarskap om en förälder blir norsk genom anmälan, förutsatt att barnet bor i Norge. Barn födda före den 1 september 2006 som har en norsk pappa eller norska adoptivföräldrar kan beviljas norskt medborgarskap efter anmälan av pappan/adoptivföräldrarna. Anmälan måste göras innan barnet fyller 18 år.

² Information om anmälan om medborgarskap på finska Migrationsverkets hemsida, <https://migri.fi/sv/medborgarskapsanmalan> [2021-01-18].

³ Information om anmälan om medborgarskap för nordiska medborgare på finska Migrationsverkets hemsida, <https://migri.fi/sv/medborgare-i-ett-nordiskt-land> [2021-01-18].

⁴ Information om anmälan om medborgarskap för unga vuxna på finska Migrationsverkets hemsida, <https://migri.fi/sv/unga-vuxna-som-ar-18-22-ar-gamla> [2021-01-18].

Personer under 18 år kan vidare bli norska medborgare genom anmälan om de tidigare varit norska medborgare och efter det bara varit medborgare i nordiska länder. Slutligen kan nordiska medborgare som fyllt 18 år och har bott i Norge i minst sju år anmäla medborgarskap. Medborgarskap efter anmälan av nordiska medborgare beviljas dock endast om personen under tiden denne bott i Norge inte har dömts till fängelsestraff eller annan påföljd till följd av något straffbart beteende. Även i de fall en tidigare norsk medborgare som, på grund av det tidigare förbudet mot dubbelt medborgarskap, har förlorat sitt medborgarskap efter förvärvandet av ett annat än ett nordiskt medborgarskap, vill återfå sitt norska medborgarskap ställs krav på att personen inte är åtalad eller dömd för en gärning som kan ge fängelsestraff eller annan straffrättslig sanktion. Återfående av medborgarskap genom anmälan i ett sådant fall beviljas inte heller om det skulle strida mot nationella intressen eller utrikespolitiska hänsyn. I dessa fall måste anmälan om medborgarskap kompletteras med ett intyg från polisen. Skyldigheten att inkomma med intyg från polisen gäller för personer som är 15 år och äldre. Om personen bor i Norge kan en ansökan om medborgarskap göras i stället.⁵

I de fall en tidigare norsk medborgare har förlorat sitt medborgarskap på grund av förvärvande av annat nordiskt medborgarskap, men vill återfå det genom anmälan ställs dock inte motsvarande krav (jfr 21 § loven om norsk statsborgerskap [statsborgerloven]).⁶

Medborgarskap kan enligt norsk rätt återkallas för den som döms för vissa allvarigare överträdelse.

7.2.3 Danmark

I Danmark finns möjligheten att, utöver automatiskt förvärv vid födelsen, beviljas medborgarskap efter ansökan eller anmälan. En anmälan om medborgarskap kan dock bara göras av nordiska medborgare. I de fall sökanden är mellan 18 och 23 år gäller vissa krav och för nordiska medborgare i övrigt gäller andra krav. För den som är mellan 18 och 23 år gäller att han eller hon ska:

⁵ Information om anmälan om medborgarskap på Utlendingsdirektoratets hemsida, www.udi.no/skal-soke/statsborgerskap/melde-statsborgerskap-for-de-som-tidligere-har-vart-norsk-statsborger/?c=usa [2021-01-18].

⁶ Lovdata (2020). *Information om lagen om norsk medborgarskap*, kapittel 4.

- bo i Danmark,
- vara ostraffad,
- inte vara åtalad för något brott och inte ha blivit dömd till straff i enlighet med kapitel 9 i strafflagen, och
- vara bosatt i Danmark och ha varit bosatt i Danmark i sammanlagt minst tio år, varav minst fem år under de senaste sex åren. Till dessa tio år kan medräknas perioder då personen har bott i andra nordiska länder om det var mer än fem år innan personen lämnade in sin anmälan. Det är endast perioder som personen har bott i andra nordiska länder innan han eller hon fyllde 16 år som kan inräknas.⁷

Om en person med medborgarskap i ett annat nordiskt land inte har fått sådant medborgarskap genom naturalisation kan han eller hon också bli dansk medborgare genom anmälan om personen:

- har fyllt 18 år,
- bor i Danmark och har varit bosatt i landet de senaste sju åren, och
- under dessa sju år inte har dömts till frihetsstraff eller annat omhändertagande som kan likställas med frihetsstraff.⁸

I de fall barn förvärvar medborgarskap i samband med sina föräldrars anmälan om medborgarskap krävs att även barnen uppfyller de krav på levnadssätt som ställs på föräldrarna. Den som tidigare varit dansk medborgare genom födelsen och som bott i Danmark tills personen fyllde 18 år och därefter förlorat sitt medborgarskap kan efter att åter ha bott i Danmark i två år återfå danskt medborgarskap genom anmälan. I denna situation verkar det inte uppställas några krav avseende levnadssätt. Medborgarskap kan dock enligt dansk rätt återkallas för den som döms för vissa överträdelse förutsatt att personen därigenom inte blir statslös.

⁷ Information om anmälan om medborgarskap på Nordiska samarbetets hemsida, www.norden.org/sv/info-norden/danskt-medborgarskap [2021-01-18].

⁸ Information om anmälan om medborgarskap på Nordiska samarbetets hemsida, www.norden.org/sv/info-norden/danskt-medborgarskap [2021-01-18].

7.2.4 Sammanfattning

Genomgången av hur det ser ut i Finland, Norge och Danmark visar att det i samtliga länder finns någon typ av krav på skötsamt levnadssätt i vissa anmälningssärenden. Inte i något fall är dock dessa krav formulerade på samma sätt som i 11 § 5 medborgarskapslagen. I stället är det fråga om i lagen uttryckligen preciserade krav som t.ex. att anmälaren inte får ha dömts till fängelsestraff eller annan påföljd som en följd av något straffbart beteende. I Danmark, där det inte är möjligt att anmäla förvärv av medborgarskap för andra än nordiska medborgare, är skötsamhetskravet för dem mellan 18 och 23 år formulerat på ett annat sätt än för andra vuxna. För dem mellan 18 och 23 år gäller att de, förutom att de ska uppfylla de andra kraven, också ska vara ostraffade och inte får vara åtalade för något brott och inte ha blivit dömda till straff eller andra påföljder, t.ex. rättspsykiatrisk vård.

7.3 Är det rimligt med ett krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. för barn?

Som påpekas i kommittédirektiven är de flesta som förvärvar medborgarskap genom anmälan barn eller unga vuxna. I såväl 6 som 7 § medborgarskapslagen är det fråga om situationer där barn kan förvärva medborgarskap genom anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet. Frågan är om det är rimligt att införa ett krav på att barn inte får vara misstänkta eller dömda för allvarlig brottslighet eller bedöms utgöra ett hot mot rikets säkerhet.

Enligt artikel 3 i barnkonventionen, som enligt lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter numera är svensk lag, gäller att vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand ska beaktas vad som är bäst för barnet. Enligt utredningen bör därför vad som är bäst för barnet beaktas vid ett övervägande om det ska införas ett krav på bl.a. frånvaro av allvarlig brottslighet i anmälningssärenden.

Även barnets rätt till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6) är en grundläggande princip i barnkonventionen. Enligt barnrättskommittén ska ordet ”utveckling” här tolkas i dess vidaste bemärkelse – som ett helhetsbegrepp som omfattar barnets fysiska, mentala, and-

liga, moraliska, psykologiska och sociala utveckling.⁹ Begreppet utveckling handlar inte enbart om att förbereda barnet för vuxenlivet. Det handlar om att erbjuda bästa möjliga förhållanden för barndomen, det vill säga för barnets liv just nu.¹⁰

I 8 § medborgarskapslagen är det unga vuxna som fyllt 18 men inte 21 år som kan förvärva medborgarskap genom anmälan. Dessa är per definition inte barn längre, men de är fortfarande unga vuxna. Frågan är om det finns särskilda aspekter rörande denna grupp som bör beaktas vid ett eventuellt införande av ett krav som det som utredningen ska utreda.

I en rapport från Brottsförebyggande rådet (Brå) år 2009 som handlar om brottsförebyggande åtgärder för unga förbrytare poängteras betydelsen av att förstärka känslan av anknytning till samhällskollektivet samt motarbeta känslor av utanförskap hos unga som en viktig åtgärd.¹¹ I Riyadhriktlinjerna¹² betonas betydelsen av förebyggande strategier som underlättar en framgångsrik social anpassning och integration av alla barn, i synnerhet genom familjen, samhällsgemenskapen, kamratgrupper, skolor, yrkesutbildning och arbetslivet, liksom genom frivilligorganisationer.¹³ Såsom uttalandena i förarbetena till 7 och 8 §§ medborgarskapslagen skulle kunna förstås (se avsnitt 5.2), bidrar ett svenskt medborgarskap för ett barn som är varaktigt bosatt i Sverige och som lever sitt liv här och går i skolan här till att integrera barnet eller den unga vuxna i den svenska samhällsgemenskapen. Om det är så, bör det enligt utredningen som utgångspunkt krävas relativt mycket för att ett barn eller en ung vuxen inte ska få förvärva medborgarskap genom anmälan med hänvisning till eventuella krav på t.ex. frånvaro av allvarlig brottslighet.

När det gäller brottslighet bland barn och unga kan det konstateras att straffmyndighetsåldern i Sverige sedan år 1905 har varit 15 år, vilket ligger i linje med de övriga skandinaviska länderna, men kan betraktas som relativt högt i ett bredare internationellt perspektiv. Barn som begår brott innan de fyllt 15 år ska hanteras inom ramen för socialtjänstens arbete. För dessa barn ligger huvudansvaret för

⁹ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 (2003) (CRC/GC/2003/5), paragraf 12.

¹⁰ UNICEF (2008). *Handbok om barnkonventionen*, s. 85.

¹¹ Brottsförebyggande rådet, Brå-centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott (2009). *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling – En kunskapsinventering*, s. 13.

¹² FN (1990). *United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency* (The Riyadh Guidelines).

¹³ Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 10 (2007) (CRC/C/GC/10), paragraf 18.

samhällets reaktion på brottsligt beteende hos de sociala myndigheterna och de blir inte föremål för det straffrättsliga påföljdssystemet. För ungdomar som är 15 år eller äldre när de begår brott skiljs det i påföljdssystemet mellan de som är 15–17 år och de som är 18–20 år. För 15–17-åringar har ansvaret för samhällets reaktion på brott enligt tradition delats mellan de sociala myndigheterna och straffrättssystemet. För ungdomar som är 18 år och äldre är det huvudsakligen rättsväsendet som bär ansvaret för samhällets reaktion på lagöverträdelser, men även för denna grupp framgår det av brottsbalken (BrB) att de inte ska dömas lika hårt som personer som är 21 år eller äldre. Anledningarna till denna särbehandling av ungdomar är dels en uppfattning att de inte har en tillräcklig mognad för att fullt ut ställas till svars för sina handlingar, dels en uppfattning att unga som begår brott ofta kan ha ett särskilt behov av vård och stöd. Ungdomar som begår brott när de fyllt 15 år kan bli lagförda antingen av en åklagare – genom åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande – eller i domstol. En åklagare får meddela åtalsunderlåtelse, beslut om att den misstänkte inte kommer att åtalas för brottet, bl.a. om det kan antas att brottet inte skulle leda till någon annan påföljd än böter. Ett strafföreläggande handlar oftast om ett bötesstraff. År 2011 meddelades 56 procent av samtliga lagföringar som rörde personer i 15–17-årsåldern i form av antingen åtalsunderlåtelse eller strafföreläggande, medan motsvarande andel bland 18–20-åringar var 49 procent.

Skolundersökningen om brott är en statistisk undersökning som genomförs bland elever i årskurs nio och beskriver såväl utsatthet för brott som delaktighet i brott. Undersökningen genomförs av Brå. Ungefär hälften (52 procent) av eleverna uppgav år 2019 att de begått något brott (stöldbrott, våldsbrott, skadegörelse eller narkotikabrott) vid minst ett tillfälle under de senaste tolv månaderna, vilket är på ungefär samma nivå som åren 2017 och 2015. Samtliga brottstyper var vanligast bland killar. Däremot var könsskillnaderna relativt små vid stöldbrott och narkotikabrott, och större vid våldsbrott och skadegörelse. Bland svenskfödda med två utrikesfödda föräldrar var det en något högre andel som uppgav delaktighet i brott, förutom i stöldbrott, än bland svenskfödda elever med minst en svenskfödd förälder. Delaktighet i brott var också vanligare bland elever med skilda föräldrar och, framför allt, bland elever där familjen har svaga ekonomiska resurser. Bland de elever som i Skolundersökningen om brott år 2019 uppgav att de begått något brott, har majoriteten även upp-

gett att de utsatts för brott under samma år. Sett till brottstyp var exempelvis andelen utsatta generellt högre bland tjejer och killar som har begått narkotikabrott. Bland tjejer som hade begått narkotikabrott uppgav drygt 58 procent att de utsatts för sexualbrott, vilket kan jämföras med drygt 21 procent bland tjejer totalt. Bland killar hade nästan 13 procent av dem som begått narkotikabrott blivit utsatta för rån, vilket kan jämföras med 4,1 procent bland killar totalt.

Redogörelsen ovan visar å ena sidan att brottslighet bland barn och unga vuxna är relativt vanlig, å andra sidan att en stor del av de ungdomsbrott som blir lagförda är mindre allvarliga förseelser som till exempel snatterier och lindrigare skadegörelsebrott.

Som framgår av avsnitt 5.4 omfattas barn som fyllt 15 år av prövningen av hederligt levnadssätt vid såväl självständig naturalisation av barn enligt 12 § som tillsammans med föräldrarna vid tillämpningen av 13 § medborgarskapslagen. Vid den prövningen kan det dock inte ställas lika höga krav på ett barn som på en vuxen. Mot den bakgrunden anser utredningen att viss brottslighet bör beaktas också i anmälningssärenden.

Enligt 1 kap. 6 § brottsbalken får inte den som begått brott innan han eller hon fyllt 15 år dömas till påföljd. Det är därför bara den som begått brott efter att han eller hon fyllt 15 år som kan förekomma i belastningsregistret, som är det register som en allvarlig brottslighet kan kontrolleras mot. Mot den bakgrunden anser utredningen att det är rimligt att krav på bl.a. frånvaro av allvarlig brottslighet, på motsvarande sätt som gäller vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt i naturalisationsärenden, ska begränsas till att gälla barn som fyllt 15 år.

7.4 Ett krav avseende brottslighet

Som utredningen kommit fram till i avsnitt 7.1 ska utredningen överväga om det bör införas ett i lagtexten preciserat krav med innebörden att personer över 15 år för att förvärva medborgarskap genom anmälan inte får vara misstänkta eller dömda för allvarlig brottslighet eller bedömas utgöra ett hot mot rikets säkerhet. Med beaktande av att de flesta som förvärvar medborgarskap genom anmälan är barn eller unga vuxna, slås det fast i kommittédirektiven att eventuella skötsamhetskav i anmälningssärenden endast bör omfatta allvarliga

brott. Det finns i dag inte någon allmänt vedertagen definition av vad som avses med allvarliga brott. Inte heller kommittédirektiven ger någon ledning om vad som avses med allvarliga brott eller allvarlig brottslighet. Det ankommer därför på utredningen att slå fast vad som avses med allvarliga brott i detta sammanhang och om sådana brott bör leda till att utlänningen inte ska kunna bli svensk medborgare genom anmälan.

Utredningen går därför igenom olika aspekter av brottslighet och börjar med frågan om det finns brott som bör leda till att utlänningen diskvalificeras från att bli svensk medborgare genom anmälan och i så fall vilken typ av brott (allvarliga brott) som bör leda till detta. Vi fortsätter med olika aspekter på brottslighet t.ex. hur man ska se på brott utomlands och på upprepad brottslighet och överväger om det bör leda till att utlänningen ska diskvalificeras från att kunna få svenskt medborgarskap genom anmälan.

Det ankommer också på utredningen att överväga hur en bestämmelse skulle kunna utformas om vi anser att en sådan ska införas. I avsnitt 7.4.4 föreslås hur en bestämmelse ska utformas.

7.4.1 Allvarliga brott

Förslag: I anmälningssärenden ska brott som har ett maximistraff på minst fyra års fängelse i straffskalan (allvarliga brott) diskvalificera en utlänning från medborgarskap genom anmälan.

Det finns många olika metoder att ringa in vilken typ av brott eller brottslighet som skulle kunna diskvalificera en person från att erhålla medborgarskap. I 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet (1961 års konvention) (SÖ 1969:12), enligt vilken det är tillåtet för en konventionsstat att även för gruppen statslösa som föds i konventionsstaten, ställa krav på frånvaro av brottslighet,¹⁴ används tekniken att i konventionstexten precisera kravet så att en person varken får ha dömts för ett brott mot statens säkerhet eller för något brott till fängelse i fem år eller mera.¹⁵ Att syftet är att ringa in allvarliga

¹⁴ Se artikel 1.1 b) läst tillsammans med artikel 1.2 c) i 1961 års konventionen om begränsning av statslöshet.

¹⁵ Eftersom den svenska översättningen inte helt får anses spegla den engelska versionen av konventionsbestämmelsen (som är originalspråk) utgår utredningen i fortsättningen från den engelska versionen i konventionen.

brott anser utredningen följer av att kravet ställs för statslösa som är födda i en konventionsstat, dvs. en mycket skyddsvärd grupp. Utredningen förstår konventionen så att en konventionsstat även i förhållande till denna skyddsvärda grupp får ställa krav på frånvaro av brottslighet, men endast i fråga om allvarliga brott. I konventionstexten används två olika tekniker för att fånga in vilken typ av allvarliga brott som medför att en konventionsstat inte är skyldig att bevilja medborgarskap ens för den skyddsvärda gruppen statslösa födda i konventionsstaten. Den första tekniken är att nämna en särskild brottsyp – brott mot statens säkerhet. Den andra tekniken är att kräva att den statslösa inte får vara dömd för något brott till fängelse i fem år eller mera. I det senare fallet bestäms allvarligheten genom att kravet kopplas till att personen fått en viss påföljd – fängelse, under en viss tid – fem år eller mer. Att det i konventionen anges som acceptabelt att ställa krav på att en statslös person, för att beviljas medborgarskap, inte får ha dömts för ett brott mot statens säkerhet skulle kunna förstås som att det anses som allmänt accepterat bland konventionsstaterna att en stat inte ska tvingas bevilja medborgarskap till någon som dömts för brott mot den statens säkerhet. På liknande sätt skulle utredningen med allvarliga brott kunna avse endast brott mot Sverige säkerhet. Utredningen anser emellertid att det skulle leda till en alltför snäv avgränsning i förhållande till uppdraget enligt kommittédirektiven.

Med ett liknande resonemang skulle ett annat alternativ kunna vara att utredningen med utgångspunkt i 1 § medborgarskapslagen, där det stadgas att ”medborgarskapet förenar alla medborgare och står för samhörighet med Sverige”, anser att allvarliga brott är sådana brott som är riktade mot samhället och andra medmänniskor. Att utifrån särskilda ändamål bestämma vad som utgör allvarliga brott eller särskilt allvarliga brott har gjorts i andra sammanhang. I t.ex. 1 § lagen (2007:979) om åtgärder för att förhindra vissa särskilt allvarliga brott finns en uppräkningslista av åtgärder som får vidtas för att förhindra uppräknade brott som hänvisas till som särskilt allvarliga. Lagen reglerar när det får ges tillstånd till bl.a. hemlig avlyssning eller övervakning av elektronisk kommunikation eller hemlig kameraövervakning. I tabell 7.1. finns en sammanställning av de brott som det hänvisas till i den lagen. Av sammanställningen framgår brottsbeteckning, lagrum och straffskala.

Tabell 7.1 Särskilt allvarliga brott i lagen om åtgärder för att förhindra särskilt allvarliga brott

Brottsbeteckning	Lagrum	Straffskala
Sabotage	13 kap. 4 § BrB	Fängelse i högst 4 år
Grovt sabotage	13 kap. 5 § BrB	Fängelse 2–18 år eller på livstid
Mordbrand	13 kap. 1 § BrB	Fängelse 2–8 år
Grov mordbrand	13 kap. 2 § BrB	Fängelse 6–18 år eller på livstid
Allmänfarlig ödeläggelse	13 kap. 3 § BrB	Fängelse 2–8 år, grovt brott: fängelse 6–18 år eller på livstid
Grov kapning eller sjö- eller luftfartssabotage eller flygplats sabotage	13 kap. 5 a § BrB	Fängelse 2–18 år eller på livstid
Grovt flygplats sabotage	13 kap. 5 b § BrB	Fängelse 2–18 år eller på livstid
Uppror	18 kap. 1 § BrB	Fängelse 10–18 år eller på livstid om faran var ringa: fängelse 4–10 år
Väpnat hot mot laglig ordning	18 kap. 3 § BrB	Fängelse 6–10 år
Brott mot medborgerlig frihet	18 kap. 5 § BrB	Fängelse högst 6 år
Högförräderi	19 kap. 1 § BrB	Fängelse 10–18 år eller på livstid Om faran var ringa: fängelse 4–10 år
Krigsanstiftan	19 kap. 2 § BrB	Fängelse 2–8 år
Spioneri	19 kap. 5 § BrB	Fängelse högst 6 år
Grovt spioneri	19 kap. 6 § BrB	Fängelse 4–18 år eller på livstid
Grov obehörig befattning med hemlig uppgift	19 kap. 8 § BrB	Fängelse högst 4 år
Grov olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, mot främmande makt eller mot person	19 kap. 10 § andra stycket BrB	Fängelse 6 månader–4 år
Grov olovlig underrättelseverksamhet mot främmande makt	19 kap. 10 a § andra stycket BrB	Fängelse 6 månader–4 år
Grov olovlig underrättelseverksamhet mot person	19 kap. 10 b § andra stycket BrB	Fängelse 6 månader–4 år
Grovt företagsspioneri	26 § lagen (2018:558) om företagshemligheter	Fängelse 6 månader–6 år
Terroristbrott	2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott	Fängelse 4–18 år eller på livstid
Grovt brott enligt 3 § andra stycket lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall		Fängelse 6 månader–6 år

Brottsbeteckning	Lagrum	Straffskala
Grovt brott enligt 6 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet		Fängelse 6 månader–6 år
Mord	3 kap. 1 § BrB	Fängelse 10–18 år eller på livstid
Dråp	3 kap. 2 § BrB	Fängelse 6–10 år
Grov misshandel	3 kap. 6 § första stycket BrB	Fängelse 1 år och 6 månader–6 år
Synnerligen grov misshandel	3 kap. 6 § andra stycket BrB	Fängelse 5–10 år
Människorov	4 kap. 1 § BrB	Fängelse 4–18 år eller på livstid
Olaga frihetsberövande	4 kap. 2 § första stycket BrB	Fängelse 1–10 år

Källa: Sammanställning av brott som det hänvisas till i lagen om åtgärder för att förhindra särskilt allvarliga brott.

Även t.ex. 2 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet, liksom 2 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, innehåller en uppräkningslista av brott som anses som särskilt allvarliga i sammanhanget.

På liknande sätt skulle utredningen alltså kunna föreslå vilka brott som bör anses som allvarliga ur ett medborgarskapsperspektiv. En uppräkningslista av vissa brott och kanske även brottens svårighetsgrad, t.ex. en uppräkningslista av brott som kan anses utgöra grova våldsbrott, skulle vara ett tydligt och förutsebart sätt att förmedla vilka brott som anses som allvarliga för såväl den enskilde som för den som ska kontrollera om ett krav på frånvaro av allvarlig brottslighet är uppfyllt.

Svårigheterna med en sådan avgränsning är dock att bestämma vilka typer av brott som bör diskvalificera från svenskt medborgarskap respektive vilka typer av brott som man kan acceptera att den som vill bli svensk medborgare har begått. Utredningen saknar vetenskaplig grund för att göra en sådan bedömning och anser att ett sådant tillvägagångssätt skulle framstå som alltför skönsmässigt. Att utifrån ett medborgarskapsperspektiv definiera vad som bör anses som allvarliga brott framstår därför enligt utredningen inte som lämpligt.

Alternativet som används i 1961 års konvention att bestämma vilka brott som anses som allvarliga genom att koppla ett krav till att en person inte får ha dömts till en viss påföljd – fängelse, och eventuellt knyta det till viss tid – är ett annat alternativ som kan övervägas. Även om en viss påföljd enligt svensk straffrätt i och för sig har viss koppling till typen av brott finns det fler omständigheter som kan påverka valet av påföljd.¹⁶ Det innebär att två personer som båda omfattas av rekvisiten i samma straffbestämmelse skulle kunna dömas till olika påföljder beroende på omständigheterna i det enskilda fallet.

En annan ännu mer påtaglig nackdel i detta sammanhang är variationen av påföljder. Som nämnts är möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan till stor del riktad till barn och unga vuxna. För unga i åldersgruppen 15–17 år som begått brott, men också lagöverträdare i åldern 18–20 år, gäller att de särbehandlas i förhållande till vad som gäller för vuxna både beträffande straffmätning och vid valet av påföljd.¹⁷ Vid straffmätningen innebär en sådan särbehandling att om någon har begått ett brott innan han eller hon fyllt 21 år ska dennes ungdom beaktas särskilt i mildrande riktning (ungdomsreduktion). Riktlinjer för hur denna reduktion bör göras har utvecklats i doktrin och praxis. Straffnedsättningen blir generellt större för dem som vid tidpunkten för brottet var väsentligt yngre än 21 år, än för dem som nästan uppnått denna ålder. I princip blir det fråga om allt större straffnedsättning ju yngre lagöverträdaren är.¹⁸

Vid valet av påföljd gäller delvis olika regler för åldersgrupperna 15–17 år respektive 18–20 år. För lagöverträdare som var under 18 år vid tidpunkten för lagföringen bestäms påföljden normalt till böter eller till någon av de särskilda ungdomspåföljderna ungdomsvård, ungdomstjänst eller ungdomsövervakning. Sluten ungdomsvård kan också bli aktuellt. Fängelse får väljas som påföljd för dem som begått brott före 18 års ålder endast om det finns synnerliga skäl. Om domstolen anser att det finns sådana skäl ska påföljden i stället för fängelse bestämmas till sluten ungdomsvård på viss tid, om inte särskilda skäl talar mot det. Lagöverträdare som fyllt 18 men inte 21 år vid tidpunkten för lagföringen döms som utgångspunkt till samma slag av påfölj-

¹⁶ Asp & Ulväng (2013), *Kriminalrättens grunder*, s. 27.

¹⁷ Det pågår ett arbete med att ta fram en lagrådsremiss som kommer att begränsa ungdomsreduktionen och särbehandlingen vid påföljdsvalet för 18–20-åringar. Ett utkast till lagrådsremiss remitterades i juli 2020 och remisstiden gick ut i november 2020. Se Justitiedepartementet (2020). *Slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet (utkast till lagrådsremiss)*.

¹⁸ Prop. 2019/20:118 s. 25 f.

der som andra myndiga lagöverträdare. Under vissa förutsättningar kan det bli aktuellt att döma till någon av de särskilda ungdomspåföljderna.¹⁹

År 2018 meddelades 8 477 lagföringsbeslut (dom, strafföreläggande, straffvarning eller åtalsunderlåtelse) avseende personer som vid tiden för lagföringen var 15–17 år. De vanligaste påföljderna i domslut för denna åldersgrupp var ungdomsvård respektive böter (cirka 1 300 beslut vardera) samt ungdomstjänst (cirka 1 200 beslut). Påföljden bestämdes till sluten ungdomsvård i 51 fall och fängelse i 10 fall. När det gäller villkorlig dom och skyddstillsyn dömdes dessa påföljder ut i 11 respektive 12 fall under året. Strafförelägganden meddelades i knappt 1 600 fall och beslut om straffvarning alternativt åtalsunderlåtelse i närmare 3 000 fall. När det gäller personer som vid tiden för lagföringen var 18–20 år meddelades totalt 11 166 lagföringsbeslut år 2018. De vanligaste påföljderna i domslut för denna åldersgrupp var böter (cirka 3 500 beslut), villkorlig dom (cirka 950 beslut), och skyddstillsyn (cirka 850 beslut). Påföljden bestämdes till fängelse i närmare 600 fall. I 200 fall dömdes till ungdomstjänst och i 194 fall till ungdomsvård. Till sluten ungdomsvård dömdes i 16 fall och till rättspsykiatrisk vård i 17 fall. Strafförelägganden meddelades i cirka 3 700 fall och beslut om åtalsunderlåtelse i cirka 1 100 fall.²⁰

Med hänsyn till att påföljdsbestämningen i hög grad styrs av omständigheterna i varje enskilt fall samt den variation av påföljder som då aktualiseras, särskilt i fråga om barn och unga vuxna, anser utredningen att tekniken att bestämma vilka brott som anses allvarliga genom att titta på vilken påföljd en person har fått inte är lämplig. Ett sådant alternativ skulle inte heller fungera om även misstanke om brott ska vara diskvalificerande för beviljande av medborgarskap, vilket enligt kommittédirektiven ingår i utredningsuppdraget.

En annan metod för att avgöra ett brotts allvar är att se på straffskalan för brottet. Straffskalan är ett mått på hur allvarligt lagstiftaren ser på den aktuella brottstypen i förhållande till andra brott. I tabell 7.2 finns en sammanställning av brott som har hänvisats till som allvarliga våldsbrott, i ett sammanhang där straffskalorna för allvarliga våldsbrott utreddes.²¹

¹⁹ A. prop. s. 26.

²⁰ A. prop. s. 30.

²¹ Bilaga 2 till betänkandet Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. (SOU 2014:18) s. 243–247.

Tabell 7.2 Allvarliga våldsbrott²²

Brottsbeteckning	Lagrum	Straffskala
Mord	3 kap. 1 § BrB	Fängelse 10–18 år eller på livstid
Dråp	3 kap. 2 § BrB	Fängelse 6–10 år
Grov misshandel	3 kap. 6 § BrB	Fängelse 1–6 år, synnerligen grovt brott: fängelse 4–10 år
Misshandel	3 kap. 5 § BrB	Fängelse i högst 2 år, ringa brott: böter eller fängelse i högst 6 mån
Människorov	4 kap. 1 § BrB	Fängelse 4–18 år eller på livstid, mindre grovt brott: fängelse i högst 6 år
Människohandel	4 kap. 1 a § BrB	Fängelse 2–10 år, mindre grovt brott: fängelse i högst 4 år
Olaga frihetsberövande	4 kap. 2 § BrB	Fängelse 1–10 år mindre grovt brott: böter eller fängelse i högst 2 år
Olaga tvång	4 kap. 4 § BrB	Böter eller fängelse i högst 2 år grovt brott: fängelse 6 mån–6 år
Grov fridskränkning	4 kap. 4 a § BrB	Fängelse 9 mån–6 år
Grov kvinnofridskränkning	4 kap. 4 a § BrB	Fängelse 9 mån–6 år
Olaga förföljelse	4 kap. 4 b § BrB	Fängelse högst 4 år
Olaga hot	4 kap. 5 § BrB	Böter eller fängelse i högst 1 år grovt brott: fängelse 6 mån–4 år
Våldtäkt	6 kap. 1 § BrB	Fängelse 2–6 år, mindre grovt brott: fängelse i högst 4 år
Grov våldtäkt	6 kap. 1 § BrB	Fängelse 4–10 år
Våldtäkt mot barn	6 kap. 4 § BrB	Fängelse 2–6 år
Grov våldtäkt mot barn	6 kap. 4 § BrB	Fängelse 4–10 år
Sexuellt utnyttjande av barn	6 kap. 5 § BrB	Fängelse i högst 4 år
Sexuellt övergrepp mot barn	6 kap. 6 § BrB	Fängelse i högst 2 år
Grovt sexuellt övergrepp mot barn	6 kap. 6 § BrB	Fängelse 1–6 år
Rån	8 kap. 5 § BrB	Fängelse 1–6 år
Grovt rån	8 kap. 6 § BrB	Fängelse 4–10 år
Utpressning	9 kap. 4 § BrB	Fängelse i högst 2 år, ringa brott: böter, grovt brott: fängelse 1–6 år.
Kapning	13 kap. 5 a § BrB	Fängelse i högst 4 år, grovt brott: fängelse 2–18 år eller på livstid

²² I prop. 2016/17:108 föreslogs att minimistrafket för vissa allvarliga våldsbrott skulle höjas, vilket också gjordes. Vissa av minimistrafken i tabellen stämmer därför inte längre.

Brottsbeteckning	Lagrum	Straffskala
Flygplatssabotage	13 kap. 5 b § BrB	Fängelse i högst 4 år, grovt brott: fängelse 2–18 år eller på livstid
Väldsam upplopp	16 kap. 2 § BrB	Anstiftare och anförare: fängelse i högst 10 år Annan deltagare: böter eller fängelse i högst 4 år
Myteri	16 kap. 6 § BrB	Anstiftare och anförare: fängelse i högst 6 år, vid våld mot person eller egendom eller om brottet annars är att anse som grovt fängelse i högst 18 år eller på livstid. Annan deltagare: böter eller fängelse i högst 4 år, vid våld mot person eller egendom fängelse i högst 6 år, om brottet annars är att anse som grovt fängelse i högst 18 år eller på livstid
Våld eller hot mot tjänsteman	17 kap. 1 § BrB	Fängelse i högst 4 år ringa brott: böter eller fängelse i högst 6 mån
Övergrepp i rättssak	17 kap. 10 § BrB	Fängelse i högst 4 år ringa brott: böter eller fängelse i högst 6 mån grovt brott: fängelse 2–8 år
Folkkräbbsbrott	22 kap. 6 § BrB	Fängelse i högst 4 år, grovt brott: fängelse i högst 18 år eller på livstid
Folkmord	1 § lagen (2014:406) om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser	Fängelse 4–18 år eller på livstid
Brott mot mänskligheten	2 § lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser	Fängelse 4–18 år eller på livstid
Krigsförbrytelse (mot person)	4 § lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser	Fängelse i högst 6 år
Grov krigsförbrytelse	11 § lagen om straff för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser	Fängelse 4–18 år eller på livstid
Terroristbrott	2 § lagen (2003:148) om straff för terroristbrott	Fängelse 4–18 år eller på livstid, mindre grovt brott: fängelse 2–6 år
Brott mot lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor	2 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor	Fängelse i högst 4 år, grovt brott: fängelse 2–10 år

Källa: Sammanställning hämtad från bilaga 2 till SOU 2014:18. Observera att vissa brott har fått ändrade straffskalor sedan sammanställningen gjordes.

I betänkandet Straffskalorna för allvarliga våldsbrott (SOU 2014:18) redogörs för vad som gäller allmänt om brottsbalkens straffskalor. I betänkandet uttalas följande.²³

Enligt Fängelsestraffkommittén avses med straffvärde brottets svårhet, eller allvar, i förhållande till andra brott. Fängelsestraffkommittén gjorde åtskillnad mellan det abstrakta och det konkreta straffvärdet. Det abstrakta straffvärdet avser en hel brottstyps straffvärde, uttryckt genom angivande av brottets straffskala. Det abstrakta straffvärdet är ett mått på hur allvarligt lagstiftaren vill se på den aktuella brottstypen i förhållande till andra brott. Det innebär att även lagstiftaren måste göra en bedömning av vilken fara, kränkning eller skada en brottstyp rent generellt innebär. Inom straffskalan ska i princip alla tänkbara gärningstyper som faller inom det aktuella tillämpningsområdet kunna inordnas, och straffskalan måste därmed ha en viss spännvidd, från ett lägsta straff till ett högsta, uttryckt i böter och/eller fängelse. Med det konkreta straffvärdet avses det exakta straffvärde som fastställs för en enskild gärning. Båda formerna av straffvärde är ett uttryck för brottets svårhet eller förkastlighet.

Föreskriften att straffvärdet ska vara avgörande för straffmätningen är ett uttryck för den vikt som bör läggas på principerna om ekvivalens och proportionalitet eller med andra ord att lika svåra brott ska ges lika stränga straff och att svårare brott ska straffas strängare än lindrigare brott. Straffvärdebedömningen är alltså ett relativt omdöme och innebär att olika brott måste jämföras med varandra. Däremot följer inte av proportionalitets- eller ekvivalensprincipen vilken exakt nivå som straffvärdet, vare sig i ett enskilt fall eller generellt, ska ligga. Det straffrättsliga systemet bygger också på en humanitetsprincip, som i korthet innebär att samhällets ingripande mot den enskilde med straff ska ske med måttlighet och försiktighet och att frihetsberövande straff i det längsta bör undvikas, alternativt göras så korta som möjligt. Inte heller humanitetsprincipen säger dock något om ingripandenivån i absoluta tal, utan kan endast ge ganska grova uppskattningar av vad som är en acceptabel repressionsnivå. När det gäller det abstrakta straffvärdet är det alltså ytterst lagstiftaren som får göra en bedömning av en brottstyps svårhet, i relation till andra brott, och vilket ingripande från samhällets sida som är rimligt, även med beaktande av humanitetsprincipen.

²³ Prop. 1987/88:120 s. 31 och 77 f., SOU 1986:14 s. 80, 131, 143 och 155, SOU 2008:85 s. 245 f., Borgeke 2012), *Att bestämma påföljd för brott*, s. 33 f., Asp och von Hirsch, *Straffvärde*, SvJT 1999 s. 151, Jareborg, *Rättvisa och straffnivå*, Festskrift till Josef Zila, 2013, s. 81–95 och Ulväng (2005), *Påföljdskonkurrens – Problem och principer*, s. 106–112 se SOU 2014:18 s. 35 f.

När det gäller fängelsestraff och straffskalornas utformning uttalas följande i samma betänkande.²⁴

För varje brottstyp i brottsbalkens brottskatalog anges en straffskala, som uttrycker ett lägsta och ett högsta straff. Strafflatituden uttrycks i böter och/eller fängelse.

Fängelse kan dömas ut i lägst 14 dagar, det allmänna fängelseminimum, vilket följer av 26 kap. 1 § brottsbalken. En straffskala som anger att någon får dömas till ”fängelse i högst x år” innebär alltså att straffskalan sträcker sig från fängelseminimum 14 dagar till högst x års fängelse.

Av 26 kap. 1 § framgår också att det längsta tidsbestämda fängelsestraffet är 10 års fängelse, med tre undantag:

- Om ett brott har livstids fängelse i straffskalan kan det längsta tidsbestämda straffet för detta brott vara 18 års fängelse (vilket i så fall följer av det brottets straffskala).

- Om domstolen dömer för flera brott och fängelse bestäms som gemensam påföljd får fängelsestraffets längd sättas över det högsta fängelsestraff som kan följa på brotten, dock med de begränsningar som följer av 26 kap. 2 §. Som längst kan fyra års fängelse läggas till straffskalan för det allvarligaste brottet som domstolen ska döma över. Om detta brott har 10 års fängelse som längsta fängelsestraff, kan alltså maximalt 14 års fängelse dömas ut.

- Om någon tidigare gjort sig skyldig till brott och på nytt ska dömas till fängelse får, under vissa förutsättningar som följer av 26 kap. 3 §, domstolen också överskrida brottets, eller brottens, längsta angivna fängelsestraff. Resultatet av tillämpningen av denna bestämmelse blir densamma som ovan beskrivits – maximalt fyra års fängelse kan läggas till den strängaste straffskalan; om denna har ett straffmaximum på 10 års fängelse kan maximalt 14 års fängelse dömas ut.²⁵

Mot bakgrund av vad som redogjorts för anser utredningen att den mest framkomliga vägen är att med hjälp av det abstrakta straffvärdet och straffskalor bestämma vad som bör avses med allvarliga brott, i den mening att en person som begått sådana brott inte bör kunna bli svensk medborgare genom anmälan.

Frågan är om utgångspunkten då bör vara det lägsta föreskrivna straffet för brottet, dvs. brottets minimistraff. I kommittédirektiven

²⁴ SOU 2014:8 s. 36 f.

²⁵ Ibid.

ställs som förutsättning att eventuella skötsamhetskrav i anmälningssärenden endast bör omfatta allvarliga brott. Det innebär att den nivå på minimistraff som i så fall väljs inte kan sättas alltför lågt. Enligt 26 kap. 1 § brottsbalken är allmänt fängelseminimum 14 dagars fängelse, vilket enligt utredningen får anses för lågt. För mord (3 kap. 1 § brottsbalken) är minimistraffet i stället väldigt högt, tio års fängelse. Spannet av minimistraff som används vid olika typer av brott är uppenbarligen stort.

De två sammanställningar som finns i tabellerna 7.1 och 7.2 skulle enligt utredningen, trots att vissa brott fått ändrade straffskalor, ändå kunna bidra till att ge viss vägledning för att bedöma vilken nivå som i sådana fall skulle kunna utgöra en rimlig tröskel. En jämförelse av sammanställningarna i tabellerna visar att många av de brott som tagits med som särskilt allvarliga brott har ett minimistraff på två års fängelse medan minimistraffen för de brott som tagits upp i sammanställningen när det gäller allvarliga våldsbrott varierar från böter gällande t.ex. olaga tvång till fyra års fängelse för terroristbrott. För att sätta dessa nivåer i ett sammanhang kan det nämnas att minimistraffet för t.ex. grovt olaga hot i dag är nio månaders fängelse (4 kap. 5 § andra stycket BrB) medan det för olaga frihetsberövande (4 kap. 2 § BrB), grovt sexuellt övergrepp mot barn (6 kap. 6 § andra stycket BrB) och rån (8 kap. 5 § BrB) är ett års fängelse och för grov miss-handel är ett år och sex månader (3 kap. 6 § BrB). Vid en jämförelse av brotten i de två sammanställningarna och med beaktande av nu aktuella minimistraff framstår det som om en rimlig utgångspunkt att med allvarliga brott i detta sammanhang inrikta sig på brott som har minimistraff på minst ett års fängelse.

Konsekvenserna av ett sådant vägval skulle dock bli att vissa brott för vilka det gäller en vid straffskala, t.ex. fängelse i högst sex år (där minimistraffet i praktiken är 14 dagars fängelse), skulle falla utanför. De exempel vi kan se i tabellerna ovan är bl.a. våldsamt upplopp, som för anstiftare kan ge fängelse i högst tio år, och brott mot medborgerlig frihet, spioneri och myteri som kan ge fängelse i sex år, men också ett antal brott som kan ge fängelse i högst fyra år, t.ex. olaga förföljelse och sexuellt utnyttjande av barn. Mot den bakgrunden har utredningen övervägt ett annat alternativ. I stället för att utgå från brottens minimistraff har utredningen övervägt att utgå från det högst föreskrivna straffet för brottet, dvs. brottets maximistraff. En undersökning av straffskalorna för olika brott i brottsbalken visar

att det lägsta maximistraffet för brott där fängelse föreskrivs är sex månader. Det högsta tidsbegränsade straffet är 18 års fängelse, om fängelse på livstid är föreskrivet för brottet. Med hänvisning till att det i kommittédirektivet ställs som förutsättning att eventuella skötsamhetskrav i anmälningssärenden endast bör omfatta allvarliga brott anser utredningen att ett lägsta maximistraff som kan komma i fråga vid aktuell avgränsning inte kan sättas alltför lågt. Om man med allvarliga brott skulle avse brott som har ett maximistraff på t.ex. minst två års fängelse skulle bl.a. följande brott omfattas:

- misshandel (3 kap. 5 § BrB),
- olovlig identitetsanvändning (4 kap. 6 b § BrB),
- stöld (8 kap. 1 § BrB),
- tillgrepp av fortskaffningsmedel (8 kap. 7 § BrB),
- bedrägeri (9 kap. 1 § BrB),
- förskingring (10 kap. 1 § BrB),
- skadegörelse (12 kap. 1 § BrB), och
- våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 § BrB).

Om man i stället skulle dra gränsen vid brott som har ett maximistraff på minst fyra års fängelse i straffskalan skulle t.ex. följande brott omfattas.

- människoexploatering (4 kap. 1 b § BrB),
- olaga förföljelse (4 kap. 4 b § BrB),
- grovt olaga hot (4 kap. 5 § BrB)
- sexuellt utnyttjande av barn (6 kap. 5 § BrB),
- grov förgripelse mot tjänsteman (17 kap. 2 § andra stycket BrB), och
- övergrepp i rättssak (17 kap. 10 § BrB).

Oavsett vilken nivå utredningen väljer måste en gräns dras någonstans, vilket innebär att vissa brott kommer att falla utanför. Utifrån

hur kommittédirektiven är formulerade har utredningen svårt att se att t.ex. olovlig identitetsanvändning och tillgrepp av fortskaffningsmedel kan betraktas som allvarliga brott i aktuellt sammanhang, varför ett maximistraff bör vara högre än två års fängelse. Vid en jämförelse mellan tabellerna 7.1 och 7.2, respektive en analys av nu gällande straffskalor för olika brott, anser utredningen att det mest rimliga är att med allvarliga brott inkludera brott som har ett maximistraff på lägst fyra års fängelse eller mer i straffskalan. Då fångar man in de brott som har fyra års fängelse i straffskalan, men också en mängd övriga brott som kan betraktas som allvarliga, t.ex. mord, våldtäkt och grov misshandel. Självklart är det inte bara brott i brottsbalken som avses, utan även brott enligt andra författningar, t.ex. grovt narkotikabrott enligt 3 § första stycket narkotikastrafflagen (1968:64) för vilket det föreskrivs fängelse i lägst två och högst sju år, liksom grovt vapenbrott enligt 9 kap. 1 a § vapenlagen (1996:67) för vilket det föreskrivs fängelse i lägst två och högst fem år.

Utredningen har övervägt att ringa in vilka brott som avses genom att använda såväl minimi- som maximistraff, dvs. med allvarliga brott i sammanhanget skulle kunna avses antingen brott med minimistraff på minst ett års fängelse eller brott med maximistraff på minst fyra års fängelse i straffskalan. En genomgång av hur straffskalorna är utformade visar emellertid att en sådan kombination skulle ha begränsad praktisk nytta på grund av att i de fall minimistraffet har satts till ett års fängelse har maximistraffet oftast satts till mer än fyra års fängelse. Mot den bakgrunden har utredningen kommit till slutsatsen att en kombination av minimi- och maximistraff inte är ändamålsenlig.

Vad som avses med allvarliga brott bör därför enligt utredningen bara knytas till brottets maximistraff. Som utvecklas ovan anser utredningen alltså att med allvarliga brott avses brott som har ett maximistraff på minst fyra års fängelse i straffskalan.

7.4.2 Utländsk brottslighet

Förslag: I anmälningssärenden ska brottslighet i andra länder kunna beaktas på motsvarande sätt som sker vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt i naturalisationsärenden.

I naturalisationsärenden beaktas brott som begåtts utomlands om det kommer till Migrationsverkets kännedom. Det aktualiserar frågan hur brott begångna i andra länder ska behandlas i anmälningssärenden. Med tanke på vilken typ av kriminalitet som utredningen föreslår ska leda till diskvalificering av svenskt medborgarskap genom anmälan och att det i flera av bestämmelserna om förvärv av medborgarskap genom anmälan ställs krav på endast några få års hemvisttid, anser utredningen att det som utgångspunkt är rimligt att brott begångna i andra länder bör kunna beaktas på motsvarande sätt som sker vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt. Ett annat synsätt skulle riskera att anses stötande för den allmänna rättskänslan.

De brott som ska beaktas bör bara vara sådana brott som motsvarar de brott som utredningen bedömt som allvarliga i avsnitt 7.4.1. Det innebär att man ska försöka bedöma hur det utländska brottet motsvarar ett svenskt brott och vilken straffskala det svenska brottet har. Detta betyder att ett brott som betraktas som mindre allvarligt i ett annat land – dvs. som har ett kortare maximistraff där än i Sverige – kan komma att omfattas av vad som avses med allvarliga brott här. Det kan å andra sidan medföra att brott som betraktas som mycket allvarliga i andra länder inte omfattas av vad som avses med allvarliga brott här.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att om det kommer fram vid prövningen att den som anmälan avser har begått brott i andra länder ska det kunna beaktas på motsvarande sätt som sker vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt.

7.4.3 Upprepad brottslighet

Förslag: Upprepad brottslighet ska under vissa förutsättningar kunna leda till att en utlänning diskvalificeras från att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan.

Utredningen bedömer att det sannolikt skulle uppfattas som stötande för den allmänna rättskänslan om en person beviljas svenskt medborgarskap genom anmälan, om personen visserligen inte begått ett allvarligt brott enligt förslagen i avsnitt 7.4.1 eller 7.4.2, men upprepade gånger begått andra brott med t.ex. två eller tre års fängelse

som maximistraff i straffskalan, som t.ex. våldsbrott, vapenbrott eller narkotikabrott.

Enligt utredningen bör upprepad brottslighet åtminstone i vissa situationer (eller misstanke om sådan brottslighet, se avsnitt 7.4.5) kunna ligga till grund för diskvalificering av förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan. Vid bedömningen av om upprepad brottslighet ska vara diskvalificerande för förvärv bör hänsyn tas till vilken typ av brott det är fråga om och hur allvarliga de är, hur många brott det handlar om och hur lång tid det har gått mellan brotten och tidpunkten för prövningen av anmälan (jfr avsnitt 9.3).

Om en person har begått många brott med kort mellanrum mellan gärningarna, i nära anslutning till prövningen av anmälan, anser utredningen att det är rimligt att typen av brott inte behöver vara lika allvarliga för att personen ska kunna diskvalificeras från förvärv av medborgarskap. Upprepad brottslighet av brott med böter i straffskalan bör mycket sällan kunna leda till diskvalificering av förvärv av medborgarskap genom anmälan, utom i kombination med grövre brottslighet.

Om en person i stället har begått allvarligare typer av brott, utan att rymmas i den grupp av brott som utredningen kategoriserar som allvarliga brott i avsnitt 7.4.1 eller 7.4.2, anser utredningen att även färre brott, med längre mellanrum mellan brotten och som ligger längre tillbaka i tiden i förhållande till prövningstillfället, bör kunna leda till att en person diskvalificeras från förvärv av medborgarskap genom anmälan.

Vid bedömningen av om omständigheterna vid upprepad brottslighet och om sådan upprepad brottslighet ska leda till diskvalificering kan viss vägledning hämtas från de karenstider som gäller vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt i 11 § 5 medborgarskapslagen i naturalisationsärenden (avsnitt 5.3.2). Enligt utredningen bör även brottslighet i andra länder beaktas vid bedömningen av upprepad brottslighet. De närmare överväganden som ska göras vid bedömningen av upprepad brottslighet får dock överlämnas till praxis.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att upprepad brottslighet i vissa fall ska kunna leda till att en person diskvalificeras från att kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Det innefattas då i lagtextens uttryck allvarlig brottslighet, se avsnitt 7.4.4.

7.4.4 Ett krav på frånvaro av allvarlig brottslighet

Förslag: Det ska införas ett krav i lagen om svenskt medborgarskap på frånvaro av allvarlig brottslighet för förvärv av medborgarskap genom anmälan.

Med allvarlig brottslighet avses allvarliga brott, utländsk brottslighet och upprepad brottslighet.

Utredningen föreslår att det nya kravet kopplat till brottslighet i medborgarskapslagens anmälningssärenden ska formuleras som ett krav på frånvaro av allvarlig brottslighet. I detta begrepp innefattas då allvarliga brott i Sverige eller utomlands såsom dessa beskrivs i avsnitt 7.4.1 och 7.4.2 liksom upprepad brottslighet på sätt som utvecklas i avsnitt 7.4.3.

7.4.5 Dömd eller misstänkt för allvarlig brottslighet

Förslag: Kravet på frånvaro av allvarlig brottslighet i lagen om svenskt medborgarskap i anmälningssärenden ska omfatta både den som är skäligen misstänkt och den som är dömd för allvarlig brottslighet.

Enligt kommittédirektiven ingår i utredningens uppdrag att ta ställning till frågan om det räcker med att den som anmälan avser är misstänkt för allvarlig brottslighet eller om han eller hon ska vara dömd för brott för att diskvalificeras från förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan.

När någon är dömd för ett visst brott och det finns en dom som fått laga kraft anses det klarlagt att en viss gärning har begåtts av den som dömts för gärningen. Den som har dömts och ansetts ansvarig har också ådömts en viss påföljd. När någon är misstänkt för ett brott finns inte den klarheten. Frågan är därför om det ska räcka med misstanke om allvarlig brottslighet för att den som anmälan avser ska diskvalificeras från möjligheten att förvärva medborgarskap genom anmälan.

Om det ska räcka med misstanke om brott är en första förutsättning för att kravet ska vara kompatibelt med anmälningsinstitutets karaktär att det går att kontrollera om den som anmälan avser är miss-

tänkt för allvarlig brottslighet. Enligt 1 § lagen (1998:621) om misstankeregister ska Polismyndigheten med hjälp av automatiserad behandling föra ett register med uppgifter om dem som är skäligen misstänkta för brott (misstankeregistret). Mot den bakgrunden anser utredningen att det inte är lämpligt med bara en misstanke om allvarlig brottslighet utan att det i så fall måste röra sig om en skäligen misstanke om brott. Enligt 23 kap. 2 § rättegångsbalken (RB) ska frågan om vem som är skäligen misstänkt för ett brott utredas under en förundersökning. Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken ska en förundersökning inledas så snart det, på grund av angivelse eller av annat skäl, finns anledning att anta att ett brott som hör under allmänt åtal har förövats. Detta innebär att det måste förutsättas finnas åtminstone viss bevisning innan någon når upp till det som kallas skäligen misstänkt. Enligt 23 kap. 3 § rättegångsbalken ska beslut att inleda en förundersökning fattas av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller åklagaren. Har förundersökningen inletts av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen och är saken inte av enkel beskaffenhet, ska ledningen av förundersökningen om brottet övertas av åklagaren, så snart någon skäligen kan misstänkas för brottet. Åklagaren ska också i annat fall överta ledningen när det är motiverat av särskilda skäl. När förundersökningen leds av åklagaren, får han eller hon anlita biträde av Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen för att genomföra den.

Mot bakgrund av att det för att kvalificeras som skäligen misstänkt ändå krävs viss bevisning samt med hänsyn till anmälningstinstitutets karaktär av en snabbare och enklare prövning anser utredningen att det är rimligt att redan skäligen misstanke om allvarlig brottslighet ska räcka för att diskvalificera från förvärv av medborgarskap genom anmälan. Utredningen föreslår därför att kravet i medborgarskapslagen avseende allvarlig brottslighet ska omfatta också den som är skäligen misstänkt för allvarlig brottslighet.

Uttrycket allvarlig brottslighet avser inte bara skäligen misstanke om ett allvarligt brott utan också upprepad brottslighet (jfr avsnitt 7.4.3 och 7.4.4). Det innebär t.ex. att en person som har blivit dömd för ett brott som har ett maximistraff som är lägre än fyra år men som också är skäligen misstänkt för ytterligare ett relativt allvarligt brott eller flera mindre allvarliga brott kan diskvalificeras från svenskt medborgarskap genom anmälan. Om en person är skäligen misstänkt för ett eller flera brott i andra länder riskerar också denne att, om det

kommer till Migrationsverkets kännedom, inte få bli svensk medborgare genom anmälan.

Den som funnits i misstankeregistret, men därefter tagits bort kommer däremot inte att diskvalificeras från förvärv av medborgarskap.

7.4.6 Ingen begränsning i tid

Bedömning: Någon preciserad period inom vilken en person inte får ha dömts eller ha varit misstänkt för allvarlig brottslighet bör inte fastställas.

I artikel 5 första stycket i det nordiska avtalet mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om medborgarskap (SÖ 2012:6),²⁶ som ligger till grund för formuleringen i 18 § medborgarskapslagen och för motsvarande bestämmelser i de andra nordiska länderna, föreskrivs.

Avtalsstaterna ska ha bestämmelser som innebär att en medborgare i en avtalsstat genom att göra en skriftlig anmälan till behörig myndighet i en annan medlemsstat förvärvar denna stats medborgarskap om han eller hon

- 1) har fyllt 18 år
- 2) sedan sju år har hemvist i den avtalsstaten, och
- 3) under denna tid inte har dömts till fängelsestraff eller annan påföljd som enligt lagen i denna stat är likställd med frihetsstraff.

Enligt andra stycket får en avtalsstat bestämma kortare tid för hemvist än den som avses i punkt 2 i första stycket. I tredje stycket samma paragraf uttalas att en avtalsstat får bestämma att den som gör anmälan, vid tidpunkten för anmälan inte får avtjäna eller, under de senaste sju åren eller under den kortare hemvisttid som avtalsstaten har bestämt, ha avtjänat frihetsstraff. Således har det i avtalet preciserats en tid inom vilken angiven typ av brottslighet får beaktas av avtalsstaterna. Det framgår att den period som avses också knyts till hemvisttiden. Genomgången i avsnitt 7.2 om krav på hederligt levnadssätt i anmälningsärenden i andra nordiska länder jämförd med

²⁶ Avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om medborgarskap Köpenhamn den 13 september 2010 (SÖ 2012:6).

18 § medborgarskapslagen visar att Danmark och Norge har valt att ställa upp ett krav på sju års hemvist medan Finland och Sverige har valt att kräva fem års hemvist. Det innebär i sin tur att den period inom vilken brottslighet beaktas i Danmark och Norge är sju år medan den i Finland och Sverige är fem år.

Tekniken att precisera ett krav i tid på det sätt som gjorts i det nordiska avtalet, kan användas för att undvika en situation där en person som vid något tillfälle dömts för ett brott för all framtid skulle vara utesluten från möjlighet att beviljas svenskt medborgarskap genom anmälan.²⁷ Mot den bakgrunden har utredningen övervägt om ett krav på frånvaro av allvarlig brottslighet, såsom det definieras i avsnitt 7.4.1–7.4.5, bör begränsas i tiden på motsvarande sätt som i det nordiska avtalet.

Med hänsyn till att 7 § medborgarskapslagen bara är tillämplig när det är fråga om personer som ännu inte fyllt 18 år och att kraven på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. (dvs. kraven i avsnitt 7.4.1–7.4.5, 7.5 och 7.6), enligt vad som föreslås i avsnitt 7.7.1, bara ska gälla för barn som fyllt 15 år, anser utredningen att det inte finns något behov av att närmare precisera någon sådan period. När det gäller 8 § medborgarskapslagen skiljer sig förutsättningarna i denna bestämmelse från 7 §. Eftersom bestämmelsen är tillämplig på personer som fyllt 18 men inte 21 år kan det i praktiken bli fråga om brottslighet under en period på sex år som kan komma att beaktas om någon tidsperiod inte läggs fast. Å ena sidan kan sex år anses utgöra en mycket lång period för unga personer. Å andra sidan är den brottslighet som ska diskvalificera en person från att förvärva medborgarskap genom anmälan av allvarligt slag. Vid en sammantagen bedömning anser utredningen att för att förvärv av medborgarskap i det enskilda fallet inte ska anses stötande för den allmänna rättskänslan är det rimligt att någon begränsande period inte läggs fast i 8 §.

Som framgår av avsnitt 7.7.1 föreslås kraven på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. gälla också för dem som vill återfå sina svenska medborgarskap enligt 9 § medborgarskapslagen eller enligt punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. När det gäller dessa personer skulle det med beaktande av att det är fråga om personer som tidigare varit

²⁷ Motsvarande resonemang var ett av skälen som anfördes av departementschefen i förarbetena till 1950 års medborgarskapslag till varför dispens från kravet på hederligt levnadssätt infördes i naturalisationsärenden, se prop. 1950:217 s. 42 f.

svenska medborgare kunna anföras skäl för att införa en sådan period. Man skulle kunna tycka att det borde införas en begränsande period för att undvika att de, som tidigare svenska medborgare, på grund av att de har varit skäligen misstänkta eller dömda för allvarliga brott, för all framtid ska vara uteslutna från möjlighet att beviljas svenskt medborgarskap genom anmälan. Mot bakgrund av vilken typ av brottslighet det är frågan om, anser dock utredningen att det är rimligt att någon begränsande period inte läggs fast. Utredningen bedömer att ett annat synsätt skulle riskera att anses stötande för den allmänna rättskänslan. Utredningen har i sammanhanget även beaktat att alla dessa personer, även tidigare svenska medborgare, kan ansöka om svenskt medborgarskap genom naturalisation i stället.

Som framgår av avsnitt 7.7.1 föreslås kraven på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. gälla också för barn till dem som förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan enligt 10 § medborgarskapslagen. Med hänvisning till att det i 10 § medborgarskapslagen i likhet med 7 § är fråga om barn anser utredningen, av skäl som redan redogjorts för, att någon tidsperiod inom vilken barnet inte får ha varit skäligen misstänkt eller dömt för allvarlig brottslighet inte är nödvändig. I likhet med vad som anförts gällande 7 §, anser utredningen att det inte heller finns något behov av att närmare precisera en period inom vilken det måste ha funnits en frånvaro av allvarlig brottslighet i punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

7.5 Ett krav avseende hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet

Förslag: Det ska införas ett krav i lagen om svenskt medborgarskap som innebär att den som bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet inte ska kunna förvärva medborgarskap genom anmälan.

Anmälningssärenden där Säkerhetspolisen hos Migrationsverket har föreslagit att anmälan ska avslås av skäl som rör Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet ska klassificeras som säkerhetsärenden.

Enligt kommittédirektiven ska utredningen utreda om det bör införas ett krav på att den som anmälan avser inte får bedömas utgöra ett hot mot rikets säkerhet.

I en skrivelse från Säkerhetspolisen till Justitiedepartementet (Ju2017/02733/L7) påpekar Säkerhetspolisen att det i anmälningssärenden inte görs någon prövning motsvarande den som görs i naturalisationsärenden, om en person utgör en fara för rikets säkerhet. Det påpekas att Säkerhetspolisen därför inte får anmälningssärenden på remiss. Förvärv av medborgarskap kan i dessa fall ske trots att Säkerhetspolisen har information om att en person utgör en fara för rikets säkerhet. Det uppges att det främst är 8 och 9 §§ medborgarskapslagen, som rör vuxna personer, som är av intresse. Enligt 8 § medborgarskapslagen kan t.ex. en utlänning som kommit hit som ensamkommande barn i åldern 13–15 år förvärva medborgarskap genom anmälan fram till dagen innan personen fyller 21 år om denne uppfyller kraven på permanent uppehållstillstånd och hemvist. Säkerhetspolisen anser att det bör finnas en möjlighet för Migrationsverket att även i anmälningssärenden kunna vägra medborgarskap av skäl som rör rikets säkerhet.

Inom ramen för prövningen av hederligt levnadssätt i naturalisationsärenden görs en bedömning av om sökanden utgör en fara för rikets säkerhet. Att motsvarande prövning inte görs i anmälningssärenden skulle kunna anses som stötande för den allmänna rättskänslan. Utredningen anser att utgångspunkten bör vara att ett sådant krav ska finnas också vid förvärv av medborgarskap genom anmälan. Med hänsyn till anmälningssärendets karaktär behöver ett sådant krav preciseras för att bli lätt att kontrollera. Eftersom kravet enligt utredningen bör motsvara det som görs inom ramen för prövningen av hederligt levnadssätt i naturalisationsärenden och någon närmare precisering av kravet i den delen inte finns, måste ledning hittas någon annanstans. Enligt 27 § andra stycket medborgarskapslagen är ett säkerhetsärende ett ärende där Säkerhetspolisen hos Migrationsverket har föreslagit att ansökan ska avslås av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet. Enligt utredningen bör därför utgångspunkten vara att motsvarande formulering används i ett krav i anmälningssärenden. I den formuleringen ingår alltså även en hänvisning till ”allmän säkerhet” vilket egentligen inte omfattas av utredningens uppdrag enligt kommittédirektiven. Utredningen anser dock att det som utgångspunkt skulle vara motiverat om ett krav, om att förvärv av

medborgarskap genom anmälan inte ska kunna ske om den som anmälan avser utgör ett säkerhetshot, omfattar även allmän säkerhet med hänvisning till att kravet bör motsvara det som sker vid prövningen av hederligt levnadssätt i naturalisationsärenden.

Vad som avses med ”skäl som rör rikets säkerhet” eller ”allmän säkerhet” finns inte närmare förklarat i förarbetena till 27 § medborgarskapslagen. Enligt uttalanden i betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16) avses med ”rikets säkerhet” i allmänhet skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd (dvs. den fortsatta existensen av nationen Sverige). Som påpekas där saknas det dock en allmänt vedertagen definition av vad som avses med ”rikets säkerhet”. Uttrycket rikets säkerhet har, enligt uttalanden i betänkandet, i hög grad kommit att förknippas med framför allt militära förhållanden.²⁸ I betänkandet redogörs även för betydelsen av begreppet ”rikets säkerhet” i kontexten terrorism, islamistisk respektive politisk extremism (dvs. våldsbejakande höger- och vänsterextremism) samt andra hot mot Sveriges säkerhet. I sammanhanget ”andra hot mot Sveriges säkerhet” hänvisas bl.a. till regeringens nationella säkerhetsstrategi från januari 2017, straffbestämmelserna avseende brott mot Sveriges säkerhet i 19 kap. brottsbalken och säkerhetskyddslagstiftningen.²⁹

Någon allmänt vedertagen definition av vad som avses med ”allmän säkerhet” har utredningen inte heller kunnat hitta. I utlänningslagen används dock begrepp som ”fara för rikets säkerhet” liksom ”allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet”. Av 4 kap. 2 c § 3 utlänningslagen framgår t.ex. att en utlänning är utesluten från att anses som alternativt skyddsbehövande om det finns synnerlig anledning att anta att han eller hon utgör en fara för rikets säkerhet. Enligt 4 kap. 3 § andra stycket utlänningslagen får en utlänning vägras flyktingsstatusförklaring om han eller hon

1. genom ett synnerligen grovt brott har visat att det skulle vara förenat med allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet att låta honom eller henne stanna i Sverige, eller
2. har bedrivit verksamhet som inneburit fara för rikets säkerhet och det finns anledning att anta att han eller hon skulle fortsätta verksamheten här.

²⁸ SOU 2020:16 s. 156.

²⁹ SOU 2020:16 s. 150 f.

Såväl bestämmelsen i 4 kap. 2 c § som i 4 kap. 3 § utlänningslagen härrör från det omarbetade skyddsgrundsdirektivet,³⁰ även om hänvisningen till ”allvarlig fara för allmän ordning och säkerhet” i den svenska översättningen av direktivet i stället hänvisas till som ”om vederbörande utgör en samhällsfara i medlemsstaten i fråga...”. I det ursprungliga skyddsgrundsdirektivet användes emellertid i artikel 24.2, som gällde skyldigheten för medlemsstaterna att förnya uppehållstillstånd för personer som beviljats status som skyddsbehövande, uttrycket att uppehållstillståndet skulle vara förnybart ”om inte tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen kräver något annat”. I artikel 27 och 28 i rörlighetsdirektivet, som också ligger till grund för vissa bestämmelser i utlänningslagen t.ex. bestämmelserna om uppehållsrätt, hänvisas till ”hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa”.³¹ Bestämmelsen i artikel 27 gäller begränsningar i rätten till inresa och uppehåll medan artikel 28 handlar om skydd mot utvisning. Även om det framgår av artikel 28.3 i rörlighetsdirektivet att det är upp till medlemsstaterna att definiera vad som avses med tvingande hänsyn till allmän säkerhet har EU-domstolen i bl.a. mål C-348/09 uttalat.

Även om medlemsstaterna i princip fortfarande är fria att utifrån nationella behov, vilka kan variera från en medlemsstat till en annan och från en tidsperiod till en annan, bestämma vad hänsynen till allmän ordning och allmän säkerhet kräver, särskilt om de anförs till stöd för ett undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet för personer, så bör dessa hänsyn emellertid tolkas restriktivt, så att deras räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll av Europeiska unionens institutioner.³²

Mot den bakgrunden har EU-domstolen slagit fast vad som avses med ”allmän säkerhet” och ”allmän ordning” i artikel 27 och 28 i rörlighetsdirektivet. I mål C-373/13, uttalar domstolen att innebörden och räckvidden av dessa begrepp enligt fast rättspraxis ska fast-

³⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning), L 337/9, 20.12.2011.

³¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, L 229/35, 29.6.2004.

³² Mål C-348/09, P.I. mot Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid, punkt 23.

ställas med beaktande av såväl ordalydelsen i de relevanta bestämmelserna i unionsrätten, deras sammanhang som de mål som eftersträvas med de föreskrifter som de ingår i.³³ Domstolen uttalar:

Vid tolkningen av begreppet ”tvingande hänsyn till den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen” i den mening som avses i artikel 24.1 i direktiv 2004/83, ska det inledningsvis beaktas att det redan har slagits fast att begreppet ”allmän säkerhet” i den mening som avses i artikel 28.3 i direktiv 2004/38 omfattar både en medlemsstats inre och yttre säkerhet (se, bland annat, dom Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 43 och där angiven rättspraxis). Domstolen har även slagit fast att den allmänna säkerheten kan påverkas av ett hot mot väsentliga offentliga institutioners och tjänsters funktionssätt samt befolkningens överlevnad, av risken för en allvarlig störning i de yttre förbindelserna eller av den fredliga samexistensen mellan folken samt av ett hot mot militära intressen (dom Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 44) ...

Vidare ska det framhållas att begreppet ”allmän ordning” i direktiv 2004/38, särskilt i artiklarna 27 och 28 i det direktivet, i domstolens praxis har tolkats på så sätt att begreppet under alla omständigheter förutsätter att det utöver den störning av ordningen i samhället som varje lagöverträdelse innebär föreligger ett verkligt, aktuellt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse (se, bland annat, dom Byankov, C-249/11, EU:C:2012:608, punkt 40 och där angiven rättspraxis).

Det ska härvid, beträffande direktiv 2004/83, erinras om att det i skäl 28 i det direktivet anges att begreppet ”nationell säkerhet” och ”allmän ordning” också omfattar fall då en tredjelandsmedborgare är medlem i en sammanslutning som stöder internationell terrorism eller stöder en sådan sammanslutning.

Det ska dessutom framhållas att det i artikel 1.3 i rådets gemensamma ståndpunkt 2001/931/Gusp av den 27 december 2001 om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (EGT L 344, s. 93) i den lydelse som var tillämplig vid tidpunkten för de faktiska omständigheterna i det nationella målet (nedan kallad gemensam ståndpunkt 2001/931) definieras vad som avses med ”terroristhandling” och att PKK återfinns i den förteckning som bifogats den gemensamma ståndpunkten.³⁴

Trots att medborgarskapsrätten inte är EU-rättsligt baserad utan bygger på nationell rätt anser utredningen att EU-domstolens tolkning av begreppen ”allmän ordning” och ”allmän säkerhet” ger viss ledning också för förståelsen av vad som avses med att någon utgör en fara mot rikets säkerhet eller allmän säkerhet i medborgarskapsman-

³³ Mål C-373/13, T, H.T mot Land Baden-Württemberg, punkt 58.

³⁴ Mål C-373/13, T, H.T mot Land Baden-Württemberg, punkt 78–81.

hang. Med beaktande dels av vad som redogjorts för i betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16), dels av vad EU-domstolen har uttalat i asyl- och migrationsrättssammanhang tycks begreppet ”rikets säkerhet”, främst ta sikte på ett yttre skydd för nationen Sverige medan ”allmän säkerhet” i stället handlar om olika inre hot av allvarligt slag mot grundläggande samhällsintressen, såsom t.ex. offentliga institutioners och tjänsters funktionssätt.

Av kommittédirektiven framgår att det som ska utredas är om det bör införas ett krav på att förvärv genom anmälan inte ska kunna ske om den som anmälan avser bedöms utgöra *ett hot* mot rikets säkerhet. Vad som avses med ”hot” finns inte närmare beskrivet.

Även i detta sammanhang kan uttalanden av EU-domstolen vara till viss ledning. Domstolen har i samma avgörande som hänvisas till ovan också uttalat.

[B]egreppet ”tvingande hänsyn till allmän säkerhet” i den mening som avses i artikel 28.3 i nämnda direktiv inte enbart förutsätter förekomsten av ett hot mot den allmänna säkerheten, utan dessutom att ett sådant hot är synnerligen allvarligt, vilket framgår av uttrycket ”tvingande hänsyn” (dom Tsakouridis, C-145/09, EU:C:2010:708, punkt 41).³⁵

Uttalandena bidrar till att nyansera förståelsen att begreppet ”hot” kan delas upp i olika grader. Utredningen anser att begreppet ”hot” i ett nytt krav i medborgarskapslagens bestämmelser om förvärv av medborgarskap genom anmälan bör vara av den lägre graden, dvs. för att någon ska bedömas utgöra ett hot mot rikets säkerhet eller allmän säkerhet ska det inte krävas att hotet är synnerligen allvarligt. Utredningen anser att begreppet ”hot” får anses ha samma betydelse som ordet ”fara” för rikets säkerhet eller allmän säkerhet.

Uttrycket hot talar ju också om att det i första hand är fråga om en framåtsyftande bedömning till skillnad från den allvarliga brottsligheten. Men för att göra denna framåtsyftande bedömning måste man också beakta hur personen agerat bakåt i tiden. Något skäl att då begränsa sig till att se hur personen agerat under senare tid finns inte.

Sammanfattningsvis anser utredningen att medborgarskapslagens bestämmelser om förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan ska kompletteras med ett krav att förvärv genom anmälan inte ska kunna ske om den som anmälan avser bedöms utgöra ett hot mot

³⁵ Mål C-373/13, T, H.T mot Land Baden-Württemberg, punkt 78.

rikets säkerhet eller allmän säkerhet. Utredningen avser inte att definiera vad som utgör ett hot mot rikets säkerhet eller allmän säkerhet på något annat sätt än som redan gjorts och som framgår av olika internationella och nationella källor. En bedömning av när någon utgör ett hot mot rikets säkerhet eller allmän säkerhet görs dessutom redan av Säkerhetspolisen i naturalisationsärenden vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt. Utredningen anser att den bedömning som ska göras i anmälningssärenden bör göras på samma sätt som i naturalisationsärendena. Utredningen föreslår vidare att anmälningssärendena ska handläggas på samma sätt som naturalisationsärendena handläggs i dag, dvs. genom remiss till Säkerhetspolisen. I de fall Säkerhetspolisen lämnat en erinran i ett ärende beslutar Migrationsverket om avslag.

De naturalisationsärenden i vilka Säkerhetspolisen har föreslagit att en ansökan avslås av skäl som rör Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, klassificeras enligt 27 § andra stycket medborgarskapslagen som säkerhetsärenden. Konsekvensen av att ett ärende klassificeras som ett säkerhetsärende är att ärendet enligt paragrafens första stycke inte ska överklagas till en migrationsdomstol utan till regeringen. Utredningen anser att ett avslag på en anmälan med hänvisning till att Säkerhetspolisen lämnat en erinran av samma skäl och på samma sätt som i naturalisationsärenden, bör överklagas till regeringen. Utredningen föreslår därför att 27 § andra stycket medborgarskapslagen justeras så att även ärenden om anmälan klassificeras som säkerhetsärenden när Säkerhetspolisen föreslår avslag av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet.

I betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16) påpekas att det modernare uttrycket "Sveriges säkerhet" numera ofta används i samband med att man talar om hot mot säkerheten i landet. Mot den bakgrunden anser utredningen att uttrycket "rikets säkerhet" i 27 § andra stycket medborgarskapslagen bör bytas ut mot "Sveriges säkerhet".

7.6 Ett krav avseende verksamhet i eller bestämmande inflytande över bl.a. terroristorganisationer

Förslag: Det ska införas ett krav i lagen om svenskt medborgarskap som innebär att den som har varit verksam i eller haft bestämmande inflytande över en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor inte ska kunna förvärva medborgarskap genom anmälan.

Som utvecklas i avsnitt 5.3.1 anses kravet på hederligt levnadssätt i 11 § 5 medborgarskapslagen inte vara uppfyllt av den som varit verksam i eller haft bestämmande inflytande över en organisation om vilken det är känt att verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp som tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar eller som varit verksam i eller haft bestämmande inflytande över en grupp eller enhet som bedöms ha deltagit i terroristhandlingar. Av avsnitt 5.3.2 framgår att i de fall en sökande har varit verksam eller haft bestämmande inflytande över en sådan organisation eller grupp gäller en karenstid innan personen kan bli svensk medborgare och att denna tid i regel har ansetts böra vara 25 år sedan sökanden var verksam i, eller hade bestämmande inflytande över, organisationen eller gruppen. Det framgår att den närmare innebörden av kravet på hederligt levnadssätt i denna del och synen på karenstid bygger på praxis från regeringen och Migrationsöverdomstolen. Trots att det här inte är fråga om gärningar som någon är skäligen misstänkt eller dömd för, anser utredningen att det skulle vara stötande för den allmänna rättskänslan om personer som varit verksamma i eller har haft bestämmande inflytande över en sådan organisation, eller grupp, beviljades svenskt medborgarskap. Utredningen anser därför att ett krav på frånvaro av verksamhet eller bestämmande inflytande i sådana organisationer och grupper som omfattas av prövningen av kravet på hederligt levnadssätt bör gälla även i anmälningssärenden.

Utredningen föreslår att prövningen görs på samma sätt som vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt i naturalisationsärenden. Vad som avses med verksamhet och bestämmande inflytande ska således bedömas på samma sätt vid prövningen av detta krav i anmälningssärenden som vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt

i naturalisationsärenden.³⁶ När det gäller vilka organisationer och grupper som ska omfattas föreslås att samma typ av organisationer och grupper som avses vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt i naturalisationsärenden ska omfattas även vid prövningen av det här föreslagna kravet i anmälningsärenden. Som framgår av avsnitt 5.3.2 är det bl.a. fråga om sådana organisationer som nämns i regeringens beslut den 2 september 2004 (Ju2003/262/IM). Organisationer som avses här är organisationer vars verksamhet innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp såsom tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar. Där framgår också att Migrationsöverdomstolen i rättsfallet MIG 2007:40 II har ansett att en person som har varit verksam i en organisation som ägnat sig åt handlingar av samma karaktär som de som Europeiska unionens råd sammanställt i en bilaga till den gemensamma ståndpunkten om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism,³⁷ vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt, ska likställas med den organisation som finns omnämnd i regeringens praxisbeslut.

Utredningen föreslår att detta i lagtexten preciseras som en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor. Vad som avses med terroristhandlingar framgår bl.a. av rådets gemensamma ståndpunkt om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism.³⁸

Inte heller när det gäller sådana organisationer eller grupper som nu har beskrivits finns det anledning att begränsa regeln till att gälla handlingar under en viss tid bakåt i tiden. I fråga om sådana grupperingar tillämpas ju i praxis avseende naturalisationsärenden normalt en karenstid på 25 år (avsnitt 5.3.2).

Det skulle kunna övervägas om kravet strider mot föreningsfriheten i 2 kap. 1 § 5 regeringsformen (RF), men utredningen bedömer att det inte är någon risk. För det första utgår utredningen ifrån att den vanligaste situationen som det föreslagna kravet kommer att träffa gäller personers verksamhet i, eller bestämmande inflytande över, organisationer i andra länder, ofta innan de kom till Sverige. För det andra innebär kravet inget förbud mot att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften utan det är ett krav för att förvärva

³⁶ Jfr MIG 2007:40.

³⁷ Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001, om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (2001/931/GUSP), L 344/93, 28.12.2001.

³⁸ Ibid.

svenskt medborgarskap genom anmälan. Utredningen anser inte heller att förslaget skulle strida mot t.ex. artikel 20 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna eller artikel 11 i Europakonventionen. Föreningsfriheten är vidare inte en absolut rättighet, utan är en rättighet som enligt 2 kap. 20 § 1 regeringsformen får begränsas genom lag på föreskrivet sätt för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 21 § RF). För utländska medborgare får dessutom begränsningar göras genom lag i fråga om bl.a. föreningsfriheten (2 kap. 24 § andra stycket RF).

7.7 Personkretsen

7.7.1 Vem ska omfattas av kraven?

Förslag: De nya kraven på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. i lagen om svenskt medborgarskap ska gälla alla som har fyllt 15 år, inom ramen för vad som är tillåtet enligt Sveriges internationella förpliktelser.

Åldersgräns

Bevekelsegrunderna för utredningens förslag om krav avseende allvarlig brottslighet (avsnitt 7.4), hot mot Sveriges säkerhet och allmän säkerhet (avsnitt 7.5) samt verksamhet i vissa grupper och organisationer (avsnitt 7.6) – i fortsättningen benämnt allvarlig brottslighet m.m. – är i hög grad desamma som anförts i olika förarbeten som skäl för kravet på hederligt levnadssätt i naturalisationsärenden, dvs. att säkerställa att beviljandet av svenskt medborgarskap i det enskilda fallet inte uppfattas som stötande för den allmänna rättskänslan. Som framgår av avsnitt 5.4 tillämpas kravet på hederligt levnadssätt i naturalisationsärenden på alla som ansöker om medborgarskap och har fyllt 15 år. Mot den bakgrunden anser utredningen att motsvarande bör gälla för utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. (i avsnitt 7.4–7.6), om det inte finns t.ex. konventionsåtaganden eller internationella avtal som ställer krav på något annat.

Som framgår av kapitel 9 föreslås prövningen av förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan i fortsättningen utgå från förhållan-

dena vid tidpunkten för beslutet. Förvärv av svenskt medborgarskap föreslås i linje med detta fastställas till beslutsdagen. Det innebär att ett barn som har fyllt 15 år vid tiden för beslutet om förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan kommer att omfattas av de nya kraven.

Den som vill återfå sitt svenska medborgarskap

Enligt 9 § medborgarskapslagen gäller att den som har fyllt arton år och som har förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap återfår detta genom anmälan, om han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige, har haft hemvist här i landet under sammanlagt tio år, och sedan två år har hemvist här i landet.

Enligt punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap kan även den som har förlorat sitt svenska medborgarskap enligt 7 § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap återfå sitt svenska medborgarskap genom anmälan till Migrationsverket.

Bestämmelserna reglerar rätten till återvinning av svenskt medborgarskap för dem som tidigare varit svenska medborgare. Även om 9 § medborgarskapslagen har ändrats väsentligt genom åren är denna tillsammans med punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap de enda bestämmelserna i nu gällande medborgarskapslag, enligt vilka anmälan om förvärv av medborgarskap kan göras som fortfarande till sitt innehåll motsvarar äldre rätts bestämmelser om förvärv av medborgarskap genom anmälan. Mot bakgrund av att det i dessa fall är fråga om personer som tidigare varit svenska medborgare och nu vill bli det igen skulle det kunna uppfattas som problematiskt och kanske rent av stötande om sådana personer omfattas av utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. Det skulle också kunna betraktas som en skyldighet för Sverige och ”god ton” att Sverige återtar sina medborgare trots att de har begått t.ex. allvarliga brott.

Ur allmänhetens perspektiv skulle det dock kunna uppfattas som stötande om en sådan person inte skulle omfattas av utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. Som framgår av avsnitt 7.2 kan en tidigare finsk medborgare under vissa förhållanden åter förvärva finskt medborgarskap efter anmälan. Det

gäller dock inte om sökanden genom en lagakraftvunnen dom har dömts till ett straff på grund av landsförräderibrott, högförräderibrott eller terroristbrott. I Norge kan en tidigare norsk medborgare som, på grund av det tidigare förbudet mot dubbelt medborgarskap, har förlorat sitt medborgarskap på grund av förvärvandet av ett annat än ett nordiskt medborgarskap, återfå sitt norska medborgarskap. Som krav ställs dock att personen inte är åtalad eller dömd för en gärning som kan ge fängelsestraff eller annan straffrättslig sanktion. Återfående av medborgarskap genom anmälan i ett sådant fall beviljas inte heller om det skulle strida mot nationella intressen eller utrikespolitiska hänsyn. I Danmark gäller att den som tidigare varit dansk medborgare sedan födelsen och som bott i Danmark tills han eller hon fyllde 18 år och därefter förlorat sitt medborgarskap, kan återfå danskt medborgarskap genom anmälan efter att åter ha bott i Danmark i två år. I denna situation verkar det inte uppställas några krav på hederligt levnadssätt eller skötsamhet. I det sammanhanget är det dock av relevans att nämna att ett medborgarskap enligt dansk rätt kan återkallas för dem som döms för vissa överträdelser och därigenom inte blir statslösa.

Det framstår således som att det i våra grannländer inte uppfattas som vare sig problematiskt eller stötande att ha krav motsvarande de som utredningen föreslår i avsnitt 7.4–7.6 för personer som vill återfå sina tidigare medborgarskap. I sammanhanget kan konstateras att om en tidigare svensk medborgare i stället skulle ansöka om naturalisation skulle den personen omfattas av kravet på hederligt levnadssätt. Av avsnitt 5.3.2 framgår att den som förut har varit svensk medborgare och önskat återfå sitt svenska medborgarskap ingick i den gruppen som i äldre praxis beviljades dispens från kravet på hederligt levnadssätt, dvs. genom tillämpning av viss karenstid, vilket i sig förutsatte att de omfattades av kravet på hederligt levnadssätt.

Sammantaget anser utredningen att även den som vill återfå sitt medborgarskap ska omfattas av utredningens förslag om krav på frånavaro av allvarlig brottslighet m.m.

Barn som avses i punkt 2 i ikraft- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

I punkten föreskrivs att de upphävda 4 och 5 §§ medborgarskapsförordningen fortfarande gäller för barn som har fötts före den 1 april 2015. Bestämmelsen i 4 § är inte aktuell här. I delbetänkandet (SOU 2021:2 s. 167) redogörs för bestämmelserna i den upphävda 5 §. Den gällde för ett barn som fötts utomlands och inte förvärvat svenskt medborgarskap men vars far eller förälder enligt föräldrabalken, sedan barnets födelse var svensk medborgare. Enligt bestämmelsen kunde fadern eller föräldern anmäla önskemål om att hans/föräldrarnas barn ska förvärva svenskt medborgarskap innan barnet har fyllt 18 år.

Frågan är om dessa barn, när de fyllt 15 år, också bör omfattas av utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. i avsnitt 7.4–7.6. Som framgår av delbetänkandet (s. 168) finns det bestämmelser i 1997 års europeiska konvention om medborgarskap (SÖ 2001:20) om barn som är födda utomlands, men som har åtminstone en förälder som är medborgare i en avtalsstat. Om sådana barn inte förvärvat medborgarskap automatiskt anges i artikel 6.4 b) i konventionen att medborgarskap ska underlättas på annat sätt. Som exempel på sådana åtgärder anges i konventionens förklarande text en sänkning av kravet på hemvisttid, mindre stränga språkkrav, förenklad procedur samt lägre avgifter. Det poängteras emellertid att det fortfarande är upp till de fördragsslutande staterna att själva bestämma hur de vill förfara med medborgarskap för dessa barn.

Med hänsyn till de skäl som anfördes till grund för att 5 § medborgarskapslagen upphävdes (se prop. 2013/14:143 s. 17–19), dvs. att svenskt medborgarskap alltid skulle föras över från förälder till barn oavsett föräldrarnas kön och andra omständigheter (vilket reglerades i en ny bestämmelse i 2 § medborgarskapslagen), skulle, på liknande sätt som anfördes i utredningens delbetänkande gällande kravet på svenska och samhällskunskap, kunna argumenteras för att utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. (i avsnitt 7.4–7.6) inte bör gälla de barn som avses i punkt 2 i ikraft- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Det finns emellertid inga konventionsåtaganden som innebär att Sverige inte får ställa krav motsvarande de som föreslås i avsnitt 7.4–7.6. Mot den bak-

grunden och med hänsyn till att kravet på hederligt levnadssätt i naturalisationsärenden såsom framgår av avsnitt 5.4 också tillämpas på barn som fyllt 15 år framstår det som inkonsekvent att exkludera de barn som avses i det här sammanhanget från ett sådant krav. Utredningen föreslår därför att även dessa barn ska omfattas av utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m.

Av punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap framgår att när en person förvärvar medborgarskap enligt den upphävda 5 § tillämpas 10 § medborgarskapslagen i fråga om den personens barn. Mot den bakgrunden borde därför även dessa barn omfattas av utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. Sannolikheten att någon som är ett barn (inte fyllt 18 år) också själv har hunnit bli förälder är dock relativt liten. Den omständigheten tillsammans med omständigheten att kraven på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. bara gäller barn som fyllt 15 år, utesluter att kraven får någon praktisk betydelse för dessa barn.

Ogifta barn som avses i 10 § medborgarskapslagen

Enligt 10 § medborgarskapslagen kan under vissa förhållanden barn till dem som förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan enligt 6, 7, 8 eller 9 § också bli medborgare. Närmare bestämt gäller det för ogifta barn som har hemvist i Sverige och som inte fyllt 18 år. Sådana barn förvärvar medborgarskap samtidigt med en av föräldrarna om denne har ensam vårdnad om barnet. Samma sak gäller i de fall föräldrarna har gemensam vårdnad, men den andre föräldern redan är svensk medborgare. Om båda föräldrarna samtidigt får svenskt medborgarskap genom anmälan och de har gemensam vårdnad om barnet förvärvar deras barn också svenskt medborgarskap. Som poängterats i författningskommentaren till 10 § i förarbetena innebär det att om endast en av föräldrarna – vid gemensam vårdnad – blir svensk medborgare blir däremot barnet inte svensk medborgare samtidigt med denna förälder.³⁹ I sådana fall är barnet i stället hänvisat till att ansöka om naturalisation.⁴⁰

³⁹ Prop. 1999/2000:147 s. 76.

⁴⁰ Prop. 1975/76:136 s. 26.

På grund av att 6–8 §§ medborgarskapslagen rör förvärv av medborgarskap för barn eller av unga vuxna har 10 § medborgarskapslagen redan från början ett mycket begränsat tillämpningsområde. Sannolikheten att någon som är barn eller ung vuxen (inte fyllt 21 år) också själv har hunnit bli förälder är relativt liten. Den omständigheten tillsammans med omständigheten att kraven i avsnitt 7.4–7.6 bara föreslås gälla barn som fyllt 15 år, innebär att de föreslagna kravens praktiska betydelse vid tillämpning av 10 § medborgarskapslagen i praktiken begränsas till de situationer då en förälder anmält en önskan om att återfå svenskt medborgarskap enligt 9 § medborgarskapslagen eller punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Eftersom utredningen anser att även den som vill återfå sitt medborgarskap ska omfattas av utredningens förslag uppstår frågan om inte motsvarande bör gälla för barn till den som anmälan avser.

Eftersom det sker en prövning av hederligt levnadssätt beträffande sökandes barn vid naturalisation enligt 13 § medborgarskapslagen anser utredningen att det är rimligt att barn till den som återfår sitt svenska medborgarskap genom anmälan också omfattas av utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. om de fyllt 15 år.

7.7.2 Vem ska inte omfattas av de nya kraven

Förslag: Kraven på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. i lagen om svenskt medborgarskap ska inte omfatta följande personer:

- statslösa som är födda i Sverige, eller
- medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge som önskar förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan enligt 18 eller 19 § lagen om svenskt medborgarskap, eller deras barn i samband med en sådan anmälan.

Statslösa födda i Sverige

Att undvika statslöshet har varit en viktig utgångspunkt för den svenska lagstiftaren och är något som Sverige genom olika konventionsåtaganden har förbundit sig att respektera. Innebörden av detta är att eventuella krav för förvärv av medborgarskap för statslösa måste vara i enlighet med Sveriges konventionsåtaganden. Av omedelbar relevans i detta sammanhang är 1954 års FN-konvention angående statslösa personers rättsliga ställning (1954 års konvention) (SÖ 1965:54), och 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet (1961 års konvention) (SÖ 1969:12), som båda har till syfte att ge artikel 15 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna ett konkret innehåll.⁴¹

Enligt artikel 15.1 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har var och en rätt till en nationalitet och enligt artikel 15.2 får ingen godtyckligt fråntas sin nationalitet eller nekas rätten att ändra nationalitet. I artikel 32 i 1954 års konvention sägs t.ex. att en fördragsslutande stat så mycket som möjligt ska underlätta statslösa personers införlivande med samhället och deras naturalisation. Det sägs vidare att en fördragsslutande stat särskilt ska bemöda sig om att påskynda naturalisationsförfarandet och så mycket som möjligt nedbringa avgifterna och kostnaderna för detta.

För att de fördragsslutande staterna ska veta i förhållande till vilka personer dessa åtagande gäller är det av avgörande betydelse att veta vad som avses med ”statslösa personer” enligt konventionen och om det finns fall då konventionen inte är tillämplig. Av artikel 1.1 i 1954 års konvention framgår att det med uttrycket ”statslös person” i konventionen avses en person som inte av någon stat med tillämpning av dess lagstiftning anses såsom dess medborgare. Denna formulering har gett upphov till en gränsdragning mellan personer som är *de jure* statslösa respektive *de facto* statslösa. Det är bara de som är *de jure* statslösa som avses i 1954 års konvention. Med statslösa *de facto* avses personer som har en sådan samhörighet som normalt medför medborgarskap till mer än ett land, men att dessa länder inte kan komma överens om vem av dem som har beviljat personen medborgarskap. Eftersom det inom medborgarskapsrätten finns en presumtion att alla är medborgare i något land om inget annat kan bevisas och en

⁴¹ UNHCR, Department of International Protection, (2003). *The 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons: Implementation within the European Union Member States and Recommendations for Harmonisation.*

person i den situation som just beskrivits inte kommer att kunna bevisa i vilket land han eller hon är medborgare är denna person inte att anses som statslös *de jure*. Personen saknar dock faktisk nationalitet och har därför inte tillgång till något lands skydd. Mot den bakgrunden är personen statslös *de facto*.⁴²

Enligt artikel 1.2 i 1954 års konvention framgår när konventionen inte är tillämplig, dvs. när en person trots att den uppfyller definitionen inte har kvalificerat sig för att åtnjuta den behandling och de rättigheter som konventionen syftar till att säkerställa för statslösa personer. Förutom när det gäller personer som åtnjuter beskydd eller bistånd av andra FN-organ eller institutioner än Förenta Nationernas Högste Kommissarie för flyktingar, så länge som dylikt beskydd eller bistånd åtnjutes, ska konventionen inte heller tillämpas på dem som av vederbörliga myndigheter i det land, vari de bosatt sig, erkänts ha de rättigheter och skyldigheter, som är förbundna med innehav av medborgarskap i sagda land. Konventionen ska dock inte heller tillämpas på dem beträffande vilka det föreligger allvarliga skäl att anta, att de har

- a) förövat brott mot freden, krigsförbrytelse eller brott mot mänskligheten, sådana dessa brott blivit definierade i de internationella överenskommelser, som tillkommit för att meddela bestämmelser angående sådana brott;
- b) förövat grovt icke-politiskt brott utanför det land, vari de äro bosatta, innan de erhöill tillträde till detsamma;
- c) gjort sig skyldiga till gärningar, som strider mot Förenta Nationernas syften och grundsatser.

De uppräknade situationerna känns i hög grad igen från artikel 1 D–F i 1951 års FN-konvention om flyktingars rättsliga ställning (flyktingkonventionen) (SÖ 1953:17). För att förstå syftet bakom 1954 års konvention är det relevant att känna till att den i sin ursprungliga form tillkom parallellt med flyktingkonventionen och att syftet var att skapa ett regelverk om internationellt skydd inte bara för flyktingar utan även för statslösa. Tanken var att definiera när personer som var i behov av skydd kunde klassificeras som flyktingar respektive statslösa och med den statusen tilldelas vissa rättigheter. Doku-

⁴² UNHCR (2005). *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians*, s. 11.

mentet gällande statslösa antogs emellertid inte vid samma tidpunkt som flyktingkonventionen utan först tre år senare. Systematiken i 1954 års konvention borde därför kunna förstås på samma sätt som flyktingkonventionen. Mot den bakgrunden borde personer som begått sådana brott som anges i artikel 1.2 i 1954 års konvention vara uteslutna från att tilldelas status som *de jure* statslösa.

Även om det inte framgår av ingressen till 1961 års konvention anser utredningen att det konventionsåtagande som avses där endast får anses omfatta statslösa personer så som de definieras enligt 1954 års konvention och att konventionsåtagandet om begränsning av statslöshet inte omfattar de som av något av de ovan angivna skälen är uteslutna från statusen som statslös. Det skulle i sådana fall innebära att de krav som utredningen föreslår i avsnitt 7.4–7.6 och 7.9 omfattar sådana personer som skulle ha definierats som *de jure* statslösa, men som på grund av att de begått sådana brott som nämns i artikel 1.2 i 1954 års konvention är uteslutna, eftersom konventionsåtagandet inte täcker dessa personer.

Oavsett den tolkningen framgår det av artikel 1.1 a) och b) i 1961 års konvention att en fördragsslutande stat ska bevilja på dess territorium födda personer medborgarskap, om de annars skulle bli statslösa, antingen enligt bestämmelse i lag vid födelsen eller på ansökan. Om den fördragsslutande staten väljer alternativet att bevilja dessa personer medborgarskap efter ansökan, vilket Sverige gjort, får vissa i konventionen specificerade villkor uppställas. I den svenska officiella översättningen av artikel 1.1 b) läst tillsammans med artikel 1.2 c) i 1961 års konvention får som villkor ställas att sökanden ”varken övertygats om brott mot statens säkerhet eller för brott överhuvudtaget ådömts frihetsstraff i fem år eller mera.” Vad som avses med att sökanden inte ska ha ”övertygats” om brott mot statens säkerhet är inte helt klart men i den engelska versionen av bestämmelsen sägs ”that the person concerned has neither been convicted of an offence against national security nor has been sentenced to imprisonment for a term of five years or more on a criminal charge.” Begreppet ”convicted” betyder ”har av en domstol förklarats skyldig till ett brott”.⁴³ Begreppet ”imprisonment” betyder ”att fängsla någon” eller att ”bli fängslad”.⁴⁴ Eftersom den svenska översättningen inte helt får anses spegla den engelska versionen av konventionsbestäm-

⁴³ Cambridge dictionary.

⁴⁴ Ibid.

melsen (som är originalspråk) utgår utredningen i fortsättningen från den engelska versionen av konventionen. Enligt konventionens krav på frånvaro av brottslighet får en person alltså varken ha dömts för ett brott mot statens säkerhet eller för något brott till fängelse i fem år eller mera. Av artikel 1.1 b) framgår även att om de angivna villkoren är uppfyllda får en sådan ansökan inte avslås. Enligt utredningen får det anses innebära att de villkor som ställs av en fördragslutande stat inte får vara strängare än de som föreskrivs i konventionen.

Det kan konstateras att utredningens förslag i avsnitt 7.4 i flera avseenden går längre än villkoren i artikel 1.2 c) i 1961 års konvention. För det första föreslår utredningen att inte bara brottslighet som anmälaren har dömts för ska beaktas utan även skäligen misstanke om sådan brottslighet. För det andra innebär utredningens förslag till definition av allvarlig brottslighet att det sannolikt är brott som är mindre allvarliga än de som avses i konventionen. I konventionen sägs heller inget om upprepad brottslighet. När det gäller utredningens förslag i avsnitt 7.5 räcker det att den som anmälan avser bedöms utgöra ett hot mot rikets säkerhet eller allmän säkerhet medan det i konventionen ställs krav på att personen ska vara dömd för ett brott mot statens säkerhet. Utredningens förslag i avsnitt 7.6 går också utöver vad som tillåts enligt konventionen. Mot den bakgrunden anser utredningen att statslösa barn och unga födda i Sverige inte bör omfattas av utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. Det föreslås att några krav inte ska tas in i 6 § medborgarskapslagen och att det ska tas in ett undantag för sådana unga vuxna i 8 §. Frågan om det borde tas in ett krav som är mindre omfattande för denna grupp tas upp i avsnitt 7.8.

Om en svensk medborgare som förlorat sitt svenska medborgarskap men önskar återfå det har ett barn som är statslöst och fött i Sverige omfattas barnet av 10 § medborgarskapslagen och de krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. som ställs upp i den paragrafen. För att undvika att statslösa barn födda i Sverige omfattas av kraven skulle paragrafen behöva kompletteras med en bestämmelse i vilken det framgår att kraven i paragrafen inte gäller statslösa födda i Sverige. Utredningen bedömer dock att den situationen är mycket ovanlig, dvs. att en person som är svensk medborgare förlorar sitt svenska medborgarskap, får ett barn som föds i Sverige och då är statslöst, och därefter önskar återfå sitt svenska medborgarskap. Om

detta ändå skulle inträffa kan medborgarskap för dessa barn i stället förvärfvas enligt 6 §. Något undantag för dessa barn har därför inte tagits in i 10 §.

Eftersom artikel 1 i 1961 års konvention inte omfattar statslösa som inte är födda i Sverige anser utredningen att denna kategori personer bör omfattas av utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m.

Nordiska medborgare

Som redogjorts för i bl.a. delbetänkandet (SOU 2021:2 s. 166) finns det ett avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om medborgarskap.⁴⁵ Som framgår av avsnitt 7.4.6 ska en medborgare i en avtalsstat enligt artikel 5 i avtalet genom att göra en skriftlig anmälan till behörig myndighet i en annan avtalsstat kunna förvärva denna stats medborgarskap om hon eller han har uppfyllt vissa kriterier bl.a. sedan sju år har hemvist i avtalsstaten och inte under denna tid har dömts till fängelse eller annan påföljd som enligt lagen i denna stat i detta hänseende är likställd med frihetsstraff. En avtalsstat får bestämma att den som gör anmälan, vid tidpunkten för anmälan inte får avtjäna eller, under de senaste sju åren eller under den kortare hemvisttid som avtalsstaten har bestämt, ha avtjänat frihetsstraff. En avtalsstat får också bestämma att den som gör anmälan, vid tidpunkten för anmälan inte får vara eller, under den tid som avses i första meningen ha varit underkastad annan påföljd som enligt lagen i denna stat är likställd med frihetsstraff.

I enlighet med avtalet gäller enligt 18 § första stycket medborgarskapslagen att en medborgare i en avtalsstat förvärfvar svenskt medborgarskap genom anmälan, om han eller hon har fyllt 18 år, har hemvist här i landet sedan fem år och under denna tid inte har dömts till frihetsberövande påföljd.

I 19 § medborgarskapslagen finns i dag inget krav avseende brottslighet. Där sägs att den som har förlorat sitt svenska medborgarskap och därefter oavbrutet varit medborgare i en avtalsstat, får tillbaka svenskt medborgarskap genom anmälan, om han eller hon tagit hemvist här i landet.

⁴⁵ Se fotnot 26.

Det kan konstateras att utredningens förslag i avsnitt 7.4 i vissa hänseenden är mindre långtgående än avtalet och 18 § medborgarskapslagen, medan de i andra hänseenden går längre. Enligt avtalet räcker det med att anmälaren har dömts till fängelse medan det enligt utredningens förslag krävs att det är fråga om ett brott för vilka det finns minst fyra års fängelse i straffskalan. Å andra sidan räcker det enligt utredningens förslag med skäligen misstanke medan det enligt avtalet krävs att anmälaren har blivit dömd. När det gäller utredningens förslag i avsnitt 7.5 och 7.6 finns det inte något utrymme enligt avtalet att ställa upp några sådana villkor. Mot den bakgrunden anser utredningen att nordiska medborgare som önskar förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan enligt 18 eller 19 § medborgarskapslagen inte ska omfattas av utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m.

För dem som önskar förvärva svenskt medborgarskap i enlighet med 18 § medborgarskapslagen gäller fortsatt att de under sin hemvisttid sedan fem år inte får ha dömts till frihetsberövande påföljd. Nordiska medborgare som önskar förvärva svenskt medborgarskap i enlighet med andra bestämmelser än 18 eller 19 § medborgarskapslagen omfattas dock av utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m.

Ogifta barn till nordiska medborgare

Eftersom nordiska medborgare som önskar förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan enligt 18 eller 19 § medborgarskapslagen inte föreslås omfattas av utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. (avsnitt 7.4–7.6) och därmed inte heller krav på identitet (avsnitt 7.9) ska inte heller deras barn göra det vid tillämpning av 10 § medborgarskapslagen. Ogifta barn till andra utlänningar som förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan föreslås omfattas av utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. och krav på identitet. Dessa krav föreslås införas i 10 § medborgarskapslagen. Eftersom 18 och 19 §§ i nämnda lag innehåller hänvisningar till den bestämmelsen, krävs det ett klagörande i 18 och 19 §§ att anmälarens barn inte omfattas av utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. och krav på identitet. För att undvika att barn till nordiska medborgare som för-

värvar svenskt medborgarskap enligt 18 eller 19 § ska omfattas av kraven föreslår utredningen att det i 18 § andra stycket och i 19 § medborgarskapslagen ska föras in en skrivning om att endast 10 § första och andra styckena ska tillämpas när barn till nordiska medborgare förvärvar svenskt medborgarskap.

7.8 Ett annat krav för statslösa födda i Sverige?

Bedömning: Det ska inte införas ett annat, mindre omfattande, krav på frånvaro av brottslighet för statslösa födda i Sverige.

Som framgår av avsnitt 7.7.2 anser utredningen att statslösa barn och unga som är födda i Sverige inte ska omfattas av de krav som utredningen föreslår på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. (avsnitt 7.4–7.6). Utredningen har dock övervägt om det i stället bör införas ett annat, mindre omfattande, krav för statslösa födda i Sverige. Som framgår av avsnitt 7.2.2 medger artikel 1.1 b) läst tillsammans med artikel 1.2 c) i 1961 års konvention att de fördragsslutande staterna ställer upp villkor även för statslösa födda i landet om den fördragsslutande staten möjliggör förvärv av medborgarskap efter anmälan. Ett sådant villkor är att sökanden varken har dömts för brott mot statens säkerhet eller för något brott till fängelse i fem år eller mera.

Förutom 1954 och 1961 års konventioner måste dock Sverige, i synnerhet när det gäller statslösa barn och unga födda i Sverige, också beakta 1997 års europeiska konvention om medborgarskap (1997 års konvention) (SÖ 2001:20). 1997 års konvention är i huvudsak en konsoliderad sammanställning av det stora antal internationella instrument om medborgarskap, dubbelt medborgarskap och statslöshet som Europarådets medlemsstater och konventionens övriga signatärstater har att förhålla sig till, varav 1954 och 1961 års konventioner är de mest relevanta i detta sammanhang.⁴⁶ I artikel 2.2 i 1997 års konvention stadgas.

Varje konventionsstat skall i sin nationella lagstiftning föreskriva att medborgarskap i staten skall förvärvas av barn födda inom dess territorium som inte vid födseln förvärvar annat medborgarskap. Sådant medborgarskap ska medges

⁴⁶ Se bl.a. Europarådet (1997). *Explanatory Report to the European Convention on Nationality*, punkt 11.

- a) vid födseln ex lege, eller
- b) därefter, för barn som har förblivit statslösa, efter ansökan till behörig myndigheten 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.

I punkt 50 i den förklarande rapporten, som inte är juridiskt bindande, men som kan användas vid tolkningen av konventionen, anges att.

Where the nationality is not acquired at birth, it must be provided that the child concerned may submit an application for the acquisition of nationality according to the procedure laid down in internal law, subject to one or both of the indicated conditions. No time-limit is indicated as a condition because the provision applies only to children and it is therefore implicit, in accordance with the definition of the term “child” in Article 2, that the time-limit is 18 years of age. The nationality must be granted to all children fulfilling the conditions specified in sub-paragraph b. The reference to a period not exceeding five years of lawful and habitual residence means that such residence must be effective and in compliance with the provisions concerning the stay of foreigners in the State.⁴⁷

Eftersom det i artikel 6.2 b) i 1997 års konvention inte hänvisas till liknande villkor som ställs i artikel 1.1 b) läst tillsammans med artikel 1.2 c) i 1961 års konvention och de uttalanden som görs i punkt 50 i den förklarande rapporten skulle en tolkning av artikel 2.2 i 1997 års konvention kunna vara att det inte är tillåtet för konventionsstaterna att införa villkor om t.ex. frånvaro av allvarlig brottslighet för statslösa barn födda i en konventionsstat. Oavsett om den tolkningen är korrekt eller inte anser utredningen att sannolikheten för att ett barn ska ha hunnit dömas för brott mot statens säkerhet, eller för något brott, till fängelse i fem år eller mera är mycket liten. Mot den bakgrunden anser utredningen att det inte ska ställas något krav i 6 § medborgarskapslagen på frånvaro av brottslighet på statslösa barn födda i Sverige.

För att anmälningsbestämmelserna ska vara konsekventa i det här hänseendet anser utredningen att det inte heller ska ställas något sådant krav på dem som är statslösa födda i Sverige som omfattas av 8 § medborgarskapslagen, dvs. de som fyllt 18 men inte 21 år.

⁴⁷ Europarådet (1997). *Explanatory Report to the European Convention on Nationality*, punkt 50.

7.9 Den uppgivna identiteten ska vara riktig

Bedömning: Utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. förutsätter kännedom om identiteten hos den som anmälan avser.

Förslag: Alla bestämmelser i lagen om svenskt medborgarskap där det föreslås att det ska införas krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m., ska kompletteras med ett krav på att det görs sannolikt att den uppgivna identiteten avseende dem som fyllt 15 år är riktig.

Frågan om krav på identitet skulle införas i anmälningssärenden övervägdes i förarbetena till 2001 års medborgarskapslag.⁴⁸ Det som då diskuterades var krav på styrkt identitet. Barn som fötts i Sverige och som tilldelats personuppgifter i Sverige, ansågs ha styrkt identitet även om det i något avseende rådde oklarhet i fråga om föräldrarnas identitet. Beträffande statslösa barn som kommit till Sverige någon gång under sin uppväxt, närmare bestämt före 13 års ålder, ansåg kommittén att man kunde utgå från att vissa av dessa barn av de svenska myndigheterna inte skulle bedömas ha styrkta identiteter. Frågan om dessa barn behövde kunna styrka sin identitet ansågs inte omedelbart vara beroende av om deras föräldrar kunde styrka sin identitet. Av SOU 1999:34 s. 250 framgår att det, för barn, eller för personer som kommit hit som barn, var önskvärt ur principiell synpunkt att barnens förvärv av svenskt medborgarskap inte skulle försenas på grund av att föräldrarna lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet vid ankomsten till Sverige. Samma resonemang fördes i fråga om andra utländska barn än de statslösa.⁴⁹

Kommittén kunde inte se några avgörande hinder mot att låta de nu aktuella barnen få medborgarskap i den identitet i vilken de var folkbokförda i Sverige och föreslog därför att det inte skulle uppställas krav på styrkt identitet. Detta höll regeringen med om i den proposition där kommitténs förslag togs upp och något krav på styrkt identitet infördes inte i anmälningssbestämmelserna i medborgarskapslagen.⁵⁰

⁴⁸ SOU 1999:34 s. 248 f.

⁴⁹ SOU 1999:34 s. 266.

⁵⁰ Prop. 1999/2000:147 s. 38 f.

I och med att utredningen nu föreslår krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. aktualiseras åter frågan om identitet. För att de föreslagna kraven ska kunna kontrolleras och bli meningsfulla behöver den handläggande myndigheten känna till identiteten på den som anmälan avser. Utredningen föreslår därför att medborgarskapslagens bestämmelser om förvärv genom anmälan ska kompletteras med ett krav på identitet. För personer som kommer från vissa länder kan det vara mycket svårt eller till och med omöjligt att styrka sin identitet med handlingar som godtas här i Sverige. Utredningen anser därför att det ska räcka med att identiteten har gjorts sannolik. Enligt 12 § andra stycket medborgarskapslagen kan den som ansöker om naturalisation (enligt 11 § samma lag) och som inte kan styrka sin identitet ändå naturaliseras om han eller hon sedan minst åtta år har hemvist i Sverige och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. Utredningen anser att ett krav på sannolik identitet i anmälningssärenden kan utformas på samma sätt, dvs. att det för förvärv ska krävas att den eller de som har vårdnaden av den som anmälan avser, eller den som anmälan avser, gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig.

Eftersom utredningen har föreslagit att kraven på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. ska begränsas till att gälla för dem som fyllt 15 år anser utredningen att även kravet på att det måste göras sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig kan begränsas till dem som fyllt 15 år. Beträffande barn födda i Sverige är utredningen inte av någon annan uppfattning än den som givits uttryck för i tidigare förarbetsuttalanden, dvs. att barn som fötts i Sverige och som tilldelas personuppgifter i Sverige, får anses ha styrkt sin identitet.

Mot den bakgrunden föreslår utredningen att alla anmälningssbestämmelser i vilka det föreslås införas krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. enligt avsnitt 7.4–7.6 ska kompletteras med ett krav på att det måste göras sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig, dvs. 7–10 §§. Förslaget omfattar även punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

I bestämmelserna som rör barn ska det förtydligas att kravet bara gäller dem som fyllt 15 år. I de bestämmelser som skulle kunna vara

tillämpliga också för statslösa barn eller unga födda i Sverige ska det anges att kravet inte gäller dem.

7.10 Konsekvenser av utredningens förslag för anmälningssärendet

Vid en jämförelse mellan de av utredningen föreslagna kraven på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. och kravet på hederligt levnadssätt i naturalisationsärenden skulle de av utredningen föreslagna kraven, ur vissa perspektiv, kunna framstå som mer absoluta och mindre generösa än de som gäller vid prövning av kravet på hederligt levnadssätt i naturalisationsärenden. Vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt, som bygger på en helhetsbedömning, ska en prognos göras av sökandens förmåga och möjligheter att leva hederligt i framtiden. Bedömningen som visserligen bygger på sökandens tidigare levnadssätt innefattar också en möjlighet för Migrationsverket att ta hänsyn till olika förmildrande omständigheter. När det gäller de av utredningen föreslagna kraven om frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. bygger de däremot huvudsakligen på personens tidigare agerande och möjliggör inte på samma sätt att den handläggande myndigheten tar hänsyn till t.ex. förmildrande omständigheter. Mot bakgrund av att de flesta som förvärvar medborgarskap genom anmälan är barn och unga vuxna skulle utredningens förslag därför kunna ifrågasättas.

Som framgår av kapitel 6 har emellertid förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan under lång tid motiverats med att det i vissa fall bör vara möjligt att förvärva medborgarskap på ett enklare och snabbare sätt än genom ansökan om naturalisation. I ett försök att upprätthålla anmälningssärendets karaktär har utredningen utformat kraven i avsnitt 7.4–7.6 och 7.9 på ett så tydligt och preciserat sätt som ansetts möjligt inom ramen för utredningens uppdrag för att kraven ska kunna kontrolleras på ett relativt enkelt och snabbt sätt. Om syftet bakom anmälningssärendet ska upprätthållas någorlunda samtidigt som nya krav enligt utredningens förslag införs anser utredningen att det är rimligt med bakåtsyftande och mer absolut formulerade krav. I de fall den som anmälan avser diskvalificeras från att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan på grund av något av de föreslagna kraven på frånvaro av allvarlig brottslighet

m.m. står det personen fritt att ansöka om svenskt medborgarskap i stället.

Samtidigt kan utredningen konstatera att flera av de krav som utredningen föreslår trots allt kan komma att kräva ingående utredningar och komplexa bedömningar i det enskilda fallet. Det kan därför ifrågasättas om anmälningssinstitutets karaktär som enkel och snabb ärendeform kommer att kunna bibehållas om utredningens förslag blir lagstiftning. I ett sådant sammanhang uppstår en annan befogad frågeställning, nämligen den om det i sådana fall finns någon anledning att ändå behålla de många möjligheter att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan som finns i dag. Den frågan ligger emellertid helt utanför utredningens uppdrag och kräver en grundlig analys, varför utredningen lämnar den frågan därhän. Utredningen anser dock att det kan finnas anledning för en framtida utredning att närmare undersöka frågan.

Utredningens uppdrag är i stället att utreda om det i anmälningssärenden för personer över 15 år bör införas ett krav på att den som anmälan gäller, inte är misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet eller bedöms utgöra ett hot mot rikets säkerhet, och då särskilt beakta Sveriges internationella åtaganden för att undvika statslöshet. Med hänvisning till det allvar som präglar den typ av agerande som utredningen har försökt fånga i de föreslagna kraven i avsnitt 7.4–7.6 och att det sannolikt redan i dag anses som stötande för den allmänna rättskänslan att personer som agerar eller har agerat på det sätt som beskrivs i dessa avsnitt beviljas svenskt medborgarskap, anser utredningen att intresset av att införa sådana krav som utredningen föreslår väger tyngre än intresset av att bibehålla anmälningssinstitutets karaktär som en enkel och snabb ärendeform.

8 Handläggande myndighet

I det här kapitlet, som är det fjärde av fyra sammanhängande kapitel, föreslås att sådana anmälningssärenden som i dag beslutas av länsstyrelserna flyttas över till Migrationsverket. Det innebär att alla anmälningssärenden ska prövas av Migrationsverket. Det föreslås också att dessa ärenden, med något undantag, ska ges in till Migrationsverket. Kapitlet inleds med en genomgång av nuvarande ordning följt av en redogörelse för bakgrunden till den nuvarande ordningen och utredningens förslag.

8.1 Nuvarande ordning

Enligt 22 § första stycket medborgarskapslagen prövar Migrationsverket ärenden enligt lagen, om inget annat framgår av andra stycket. Enligt andra stycket prövas anmälningar enligt 7, 8, 9, 18 eller 19 § som gäller medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge av länsstyrelsen. Enligt tredje stycket meddelar regeringen föreskrifter om vilka länsstyrelser som ansvarar för uppgifterna enligt andra stycket.

Enligt 3 § första stycket medborgarskapsförordningen (2001:218) ska anmälningar om svenskt medborgarskap ges in till Migrationsverket, om inte något annat framgår av andra stycket. Enligt andra stycket ska en anmälan enligt 7, 8, 9, 18 eller 19 § medborgarskapslagen som gäller en medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge som är folkbokförd i Sverige ges in till

1. Länsstyrelsen i Stockholms län, när den som anmälan gäller är folkbokförd i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Gotlands eller Västmanlands län,
2. Länsstyrelsen i Östergötlands län, när den som anmälan gäller är folkbokförd i Östergötlands, Jönköpings eller Kalmar län,

3. Länsstyrelsen i Skåne län, när den som anmälan gäller är folkbokförd i Skåne, Kronobergs eller Blekinge län,
4. Länsstyrelsen i Västra Götalands län, när den som anmälan gäller är folkbokförd i Västra Götalands eller Hallands län,
5. Länsstyrelsen i Dalarnas län, när den som anmälan gäller är folkbokförd i Dalarnas, Värmlands, Örebro eller Gävleborgs län,
6. Länsstyrelsen i Västernorrlands län, när den som anmälan gäller är folkbokförd i Västernorrlands eller Jämtlands län, och
7. Länsstyrelsen i Norrbottens län, när den som anmälan gäller är folkbokförd i Norrbottens eller Västerbottens län.

Enligt 5 § medborgarskapsförordningen ska ansökningar om svenskt medborgarskap (naturalisation) och ansökningar enligt 14 § andra stycket, 15 eller 21 § medborgarskapslagen ges in till Migrationsverket. Om sökanden inte är folkbokförd i Sverige, ska ansökan dock ges in till en svensk beskickning eller ett svenskt karriärkonsulat inom vars verksamhetsområde sökanden är bosatt. En ansökan om naturalisation som gäller en utlänning som är under 15 år och adopterad av en svensk medborgare ska alltid ges in till Migrationsverket.

Det är alltså Migrationsverket som handlägger alla naturalisationsärenden och därmed prövar kravet på hederligt levnadssätt i 11 § 5 medborgarskapslagen. Migrationsverket handlägger också alla anmälningsärenden som inte handläggs av länsstyrelserna. Länsstyrelserna handlägger anmälningsärenden enligt 7–9, 18 och 19 §§ medborgarskapslagen som rör nordiska medborgare. I och med att det i 18 § medborgarskapslagen finns ett krav på att anmälaren under sin hemvistid i Sverige sedan fem år inte har dömts till frihetsberövande påföljd, måste länsstyrelserna kontrollera att detta krav är uppfyllt.

Enligt 24 § medborgarskapslagen är det den myndighet till vilken anmälan görs som ska meddela beslut om anmälan har medfört förvärv av svenskt medborgarskap eller inte och enligt 10 § medborgarskapsförordningen ska Migrationsverket utfärda bevis om svenskt medborgarskap när någon har förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan eller naturalisation. Om förvärvet skett genom en anmälan till en länsstyrelse, ska dock beviset utfärdas av den länsstyrelse som först har prövat ärendet.

Enligt 26 § medborgarskapslagen får Migrationsverkets eller en länsstyrelses beslut enligt den lagen överklagas till en migrationsdomstol, utom i fall som avses i 27 §. Av 27 § medborgarskapslagen följer att Migrationsverkets beslut överklagas till regeringen om det rör ett säkerhetsärende. Enligt 27 § andra stycket är ett säkerhetsärende ett ärende där Säkerhetspolisen hos Migrationsverket har föreslagit att ansökan ska avslås av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet.

Enligt 16 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) och 6 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m. utgörs migrationsdomstolarna av Förvaltningsrätten i Stockholm, Förvaltningsrätten i Malmö, Förvaltningsrätten i Göteborg och Förvaltningsrätten i Luleå. Av 6 § förordningen framgår att dessa i sin egenskap av migrationsdomstol har följande domsområden:

1. Förvaltningsrätten i Stockholm: Stockholms län, Uppsala län, Södermanlands län, Gotlands län, Västmanlands län, Dalarnas län och Gävleborgs län,
2. Förvaltningsrätten i Malmö: Skåne län, Blekinge län, Jönköpings län, Kronobergs län, Kalmar län och Östergötlands län,
3. Förvaltningsrätten i Göteborg: Västra Götalands län, Hallands län, Värmlands län och Örebro län,
4. Förvaltningsrätten i Luleå: Jämtlands län, Västernorrlands län, Västerbottens län och Norrbottens län.

Så länge Migrationsverkets beslut fattas av myndighetens medborgarskapsenheter, som är placerade i Norrköping, innebär dagens ordning att Migrationsverkets beslut överprövas av Förvaltningsrätten i Malmö i sin egenskap av migrationsdomstol, med undantag av säkerhetsärenden enligt 27 § medborgarskapslagen, som överklagas till regeringen. Beslut fattade av länsstyrelserna överprövas dock av landets samtliga migrationsdomstolar, se tabell 8.1.

Tabell 8.1 Vilka migrationsdomstolar överprövar vilka länsstyrelser beslut

Beslutsfattare	Domstol
Länsstyrelsen i Stockholms län	Migrationsdomstolen i Stockholm
Länsstyrelsen i Dalarnas län	Migrationsdomstolen i Stockholm
Länsstyrelsen i Västra Götaland	Migrationsdomstolen i Göteborg
Länsstyrelsen i Östergötland	Migrationsdomstolen i Malmö
Länsstyrelsen i Skåne	Migrationsdomstolen i Malmö
Länsstyrelsen i Västernorrland	Migrationsdomstolen i Luleå
Länsstyrelsen i Norrbotten	Migrationsdomstolen i Luleå

Källa: Utredningens sammanställning.

8.2 Bakgrunden till nuvarande handläggningsordning

8.2.1 Naturalisationsärenden

I betänkandet Decentralisering av naturalisationsärenden m.m. (SOU 1966:20) finns en redogörelse över den historiska utvecklingen av förvärv av svenskt medborgarskap i form av naturalisation.¹ Enligt den redogörelsen torde det vanligaste sättet för en utlännings förvärv av rättigheten att betraktas som svensk undersåte under 1700-talet ha varit faktiskt hemvisttagande. Naturalisation genom regeringsbeslut förekom emellertid också. Ett vanligt sätt att bli erkänd som svensk undersåte efter inflyttning var att utlänningen av magistrat beviljades så kallat burskap. Att beviljas burskap innebar en laglig rätt att utöva ett yrke i en stad och åtnjuta de förmåner som tillkom borgare.² Vid sidan av detta blev det under 1800-talets första hälft allt vanligare att Kungl. Maj:t själv upptog utlännningar till svenska undersåtar såväl när dessa sökte burskap som i andra fall. Möjligheten att bli svensk undersåte genom burskap fanns kvar till år 1864 när näringsfrihet infördes. Vid 1800-talets mitt, framställdes anmärkningar av konstitutionsutskottet mot det sätt, varpå Kungl. Maj:t utövat naturalisationsrätten.³ Genom en grundlagsändring år 1858 reglerades Kungl. Maj:ts utövande av naturalisationsrätten. I regeringsformen föreskrevs.

¹ SOU 1966:20 s. 7–10.

² *Nordisk familjebok* (1878).

³ Regeringskansliet (2008). *Regeringskansliet genom tiderna* (2 uppl).

Konungen äger att genom naturalisation till svensk medborgare upptaga utländsk man i den ordning och under de villkor, som uti särskild därom av Konung och Ständer gemensamt stiftad lag bestämmas. Sålunda naturaliserad utlänning njute samma rättigheter och förmåner som infödd svensk man, dock utan att kunna till ledamot av statsrådet utnännas.

Villkoren för naturalisation lades samtidigt fast i förordningen den 27 februari 1858 (nr 13) angående ordningen och villkoren för utländsk mans upptagande till svensk medborgare (1858 års medborgarskapsförordning).

Ordningen att ansökningar om naturalisation till svensk medborgare var förbehållet Kungl. Maj:t var grundlagsfäst ända till år 1965. Enligt Kungl. kungörelsen den 24 november 1950 med vissa bestämmelser rörande tillämpningen av lagen den 22 juni 1950 om svenskt medborgarskap skulle dock ansökningar om naturalisation ges in till länsstyrelsen i det län där sökanden var kyrkobokförd eller, om han inte var kyrkobokförd i riket, till svensk beskickning eller lönat svenskt konsulat. Länsstyrelse, beskickning eller konsulat som mottog en sådan ansökan skulle i första hand se till att ansökan var fullständig och om detta inte var fallet förelägga sökanden att inom viss tid komplettera ansökan. Länsstyrelsen remitterade regelmässigt det anhängiggjorda ärendet för utredning till polismyndigheter i sökandens bosättningsorter i Sverige (de som gällde vid ansökan och de som gällt tidigare). Efter fullbordad utredning lämnade länsstyrelsen eget yttrande i ärendet. Detta innehöll i de flesta fall endast ett kortfattat till- eller avstyrkande av ansökningen. Därefter skickades ärendena till Justitiedepartementet som var ansvarig för handläggningen av dessa ärenden. Vid behov remitterades ärendena för ytterligare utredning, varefter de föredrogs muntligt för det statsråd som var ansvarigt för naturalisationsärendena. Beslut i naturalisationsärende fattades sedan i konselj. Kungl. Maj:t kunde i anledning av naturalisationsansökan meddela antingen naturalisationsbeslut (bifallsbeslut) eller avslagsbeslut. Till naturalisationsbeslut räknades även beslut med villkor att sökanden inom viss tid inför länsstyrelse skulle styrka att han erhållit befrielse från sitt utländska medborgarskap (villkorligt bifallsbeslut).

När regeringsformen ändrades år 1965 innebar det en möjlighet att flytta över avgörandet av naturalisationsärenden till en annan myndighet än Kungl. Maj:t, vilket också skedde. I betänkandet Decentralisering av naturalisationsärenden m.m. (SOU 1966:20) föreslogs

att avgörandet av naturalisationsärenden skulle flyttas till den nya centrala utlänningsmyndigheten, Statens invandrarverk.⁴ Förslaget togs upp i prop. 1968:158 och bifölls av riksdagen. I och med riksdagens beslut (SFS 1968:704) ändrades således handläggningsordningen så att naturalisationsärendena fördes över till Statens invandrarverk. Den 1 juli 2000 blev Statens invandrarverk Migrationsverket. Med anledning av ändringarna i medborgarskapslagen genom riksdagens beslut (SFS 1968:704) utfärdades år 1969 en ny medborgarskapskungörelse (SFS 1969:235) som ersatte 1950 års medborgarskapskungörelse. Genom 1969 års medborgarskapskungörelse övertog Polismyndigheten helt länsstyrelsernas utredningsuppgifter beträffande naturalisationsärenden.⁵ För dem som var folkbokförda gällde den ordningen i vart fall fram till mitten av 1990-talet.⁶ I den lydelse av medborgarskapskungörelsen som gällde innan den upphävdes framgår dock att ansökningar om naturalisation skulle ges in till Migrationsverket (SFS 2000:394). När 1969 års medborgarskapskungörelse upphävdes ersattes den med nu gällande medborgarskapsförordning (2001:218).

8.2.2 Anmälningssärenden

Utredningen redogör i kapitel 6 för anmälningssärendenas historiska utveckling. Av avsnitt 6.2.1 framgår att kravet på att alla anmälningar skulle vara skriftliga infördes i och med att 1950 års medborgarskapslag antogs. I de fall förvärv av medborgarskap var möjligt genom anmälan skulle den skriftliga anmälan om detta göras hos länsstyrelsen i det län där personen var kyrkobokförd (jfr 3, 4 och 10 §§ i 1950 års medborgarskapslag, som gällde förvärv av medborgarskap på grund av increscens, återvinning och förvärv av medborgarskap genom anmälan av nordiska medborgare).

I början av 1980-talet övervägdes om inte alla anmälningssärenden av främst besparingsskäl skulle flyttas över antingen till pastorsämbetena eller till Statens invandrarverk. Det konstaterades då att det inte skulle innebära någon besparing. Som ytterligare skäl mot ändring anfördes att den övervägande delen av ärendena var anmälningar av nordbor, och då i huvudsak finländare. Eftersom handläggningen endast gick ut på att kontrollera om i lagen fastställda villkor var upp-

⁴ SOU 1966:20 s. 40 f.

⁵ Jfr SOU 1974:69 s. 337 f.

⁶ Jfr prop. 1994/95:179 s. 29.

fyllda uttalades att handläggningen inte vållade några större problem. Ett argument som restes mot att flytta ärendena var att handläggningen vid länsstyrelserna möjliggjorde en personlig kontakt med myndigheten, vilket innebar att anmälaren kunde få hjälp och stöd av den personal som handlade ärendena. Mot den bakgrunden ansågs en generell överföring inte aktuell. Däremot framfördes att det fanns anledning att närmare utreda frågan om eventuell överflyttning av de få anmälningssärenden som rörde icke-nordiska medborgare. Som argument för att dessa ärenden skulle flyttas över anfördes bristande kompetens hos länsstyrelserna ifråga om utländsk lagstiftning gällande förlust av medborgarskap (som hade att göra med kravet på undvikande av dubbelt medborgarskap). Den omständigheten att det rörde sig om få fall lyftes också upp som ett problem, eftersom det innebar få tillfällen för personalen på länsstyrelserna att skaffa sig den erfarenhet som dessa ärenden krävde. En centralisering hos Statens invandrarverk uppgavs kunna främja en enhetligare bedömning i dessa ärenden än vad som var möjligt om de låg kvar på länsstyrelserna.⁷ I linje med detta och i enlighet med förslag som presenterades i DsA 1983:12, som därefter togs upp i prop. 1983/84:156, flyttades alla anmälningssärenden som inte rörde nordiska medborgare över till Statens invandrarverk.⁸ En överföring av de ärenden som rörde nordiska medborgare bedömdes dock medföra ökade kostnader för staten och föreslogs därför inte.⁹

Den 1 april 2015 ändrades handlägningsordningen för anmälningssärenden på så sätt att handläggningen av ärenden om anmälan av förvärv av svenskt medborgarskap inte längre skulle göras av alla länsstyrelser. Vilka länsstyrelser som prövar sådana ärenden framgår av 3 § medborgarskapsförordningen (se avsnitt 8.1).

⁷ DsA 1983:12.

⁸ Riksdagens beslut (SFS 1984:682).

⁹ Prop. 1983/84:156 s. 9.

8.3 En handläggande myndighet för alla medborgarskapsärenden

Förslag: Alla anmälningssärenden ska prövas av Migrationsverket. De ska därför ges in till Migrationsverket.

Utredningens förslag i såväl delbetänkandet Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2) som i kapitel 7 i detta betänkande innebär att det tillkommer nya krav för förvärv av svenskt medborgarskap i de flesta paragrafer om förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan. Bestämmelsen i 6 § medborgarskapslagen om vissa statslösa barn födda i Sverige liksom bestämmelserna i 18 och 19 §§ som rör nordiska medborgare omfattas dock inte. I delbetänkandet föreslår utredningen krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap och i detta betänkande föreslår utredningen krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. som framgår av avsnitt 7.4–7.6 samt 7.9.

Förutom att antalet villkor föreslås öka innebär kraven att handläggningen av anmälningssärenden i väsentligt högre grad än i dag kommer att präglas av en relativt omfattande och mångfacetterad prövning snarare än den enklare formaliakontroll som hittills karakteriserat handläggningen av anmälningssärenden. De föreslagna villkoren bedöms även ställa andra krav på handläggarnas kompetens än som ställts hittills. Det ökade antalet villkor och den ökande komplexiteten innebär i sig ett ökat behov av en sammanhållen rättsbildning. En sådan rättsbildning är svårare att uppnå om anmälningssärendena handläggs av flera olika myndigheter. Det vore därför bättre om alla anmälningssärenden handlades av en och samma myndighet.

Av avsnitt 8.2.1 framgår att det finns historiska förklaringar till varför naturalisationsärenden lämnades in till länsstyrelserna, vilket i sin tur sannolikt var skälet för varför motsvarande ordning infördes även för anmälningssärenden i och med antagandet av 1950 års medborgarskapslag (se avsnitt 6.2.1), men med den skillnaden att det i anmälningssärenden också var länsstyrelserna som fattade beslut. Som skäl för att länsstyrelserna har fortsatt handlägga vissa anmälningssärenden har bl.a. anförts den geografiska närheten. Med den tekniska utveckling som skett, som möjliggör såväl inlämnande av en anmälan som kommunikation med handläggande myndighet på elektronisk

väg, framstår emellertid inte längre argument om geografisk närhet som lika viktiga. Den relativt nyligen genomförda förändringen i 3 § medborgarskapsförordningen, enligt vilken det numera bara är 7 länsstyrelser i stället för 21 som handlägger anmälningsärenden, talar också för att den geografiska aspekten inte längre har samma betydelse som den haft tidigare. Ändringen i 3 § har med största sannolikhet sin grund i de slutsatser som presenterades i prop. 2011/12:31, i vilken möjligheterna till koncentration av länsstyrelsernas arbete på bl.a. medborgarskapsområdet togs upp till behandling.¹⁰ Av propositionen framgår att länsstyrelsernas handläggning av bl.a. anmälningsärenden uppfyllde ett antal kriterier för när koncentration har förordats i andra sammanhang. En sammanställning av dessa kriterier, som redogörs för i propositionen, visar följande.

Tabell 8.2 Skäl för koncentration av länsstyrelsernas handläggning av anmälningsärenden

Låg besöksfrekvens på länsstyrelsen	Ja
Få externa besök	Ja
Begränsat behov av lokalkännedom	Ja
Behov av likformigt utförande	Ja
Begränsat samband med länsstyrelsens övriga kärnverksamhet	Ja
Begränsad betydelse för länsstyrelsens uppdrag enl. 2 § länsstyrelseinstruktionen	Ja
Få årsarbetskrafter	Ja
Hög komplexitet	Nej

Källa: Prop. 2011/12:31 s. 32.

Ett skäl som har anförts för att länsstyrelserna fortsatt ska handlägga vissa anmälningsärenden har varit handläggningens enkelhet. Med de förslag som utredningen lägger har detta förändrats.

Eftersom de argument som tidigare anförts till stöd för varför vissa anmälningsärenden bör handläggas av länsstyrelserna inte längre har samma bäring och för att skapa förutsättningar för en sammanhållen rättsbildning föreslår utredningen att alla anmälningsärenden flyttas över till Migrationsverket. En överflyttning av alla ärenden till Migrationsverket framstår också av kompetensskäl och effektivitetsskäl

¹⁰ Prop. 2011/12:31 s. 31 f.

som mer ändamålsenlig när fler villkor för förvärv av medborgarskap föreslås.

Det kan dock konstateras att utredningens förslag vare sig i delbetänkandet (SOU 2021:2) eller i detta betänkande innebär att ytterligare villkor förs in i 18 och 19 §§ medborgarskapslagen. De argument som anförts för att flytta över de andra anmälningssärendena till Migrationsverket gör sig alltså inte gällande på samma sätt för anmälningssärenden enligt 18 och 19 §§ medborgarskapslagen. Det skulle därför kunna argumenteras för att dessa ärenden kan fortsätta handläggas av länsstyrelserna. Utredningen anser dock av bl.a. tydlighetsskäl att en sådan ordning vore mindre lämplig.

De skäl som anfördes i prop. 2011/12:31 till stöd för en koncentration av länsstyrelsernas arbete på bl.a. medborgarskapsområdet är aktuella även i detta fall. I och med att det redan skett en regionalisering av ärendehandläggningen till 7 av landets 21 länsstyrelser kan det utifrån enskildas perspektiv vara tydligare att bara ha en myndighet att vända sig till. Vid en överflyttning av även de ärenden som regleras i 18 och 19 §§ skulle alla medborgarskapsärenden handläggas av en och samma myndighet vilket, inte minst från de enskildas perspektiv, skulle framstå som mer logiskt. En sådan ordning skulle också underlätta möjligheterna att överblicka och utvärdera medborgarskapsbehandlingen i sin helhet på ett annat sätt än vad som är möjligt i dag. All statistik skulle finnas på en och samma myndighet och omfattas av samma myndighets årsredovisning. Som framgår av avsnitt 8.1 innebär dagens ordning att länsstyrelsernas beslut överprövas av landets samtliga migrationsdomstolar. En överflyttning av alla anmälningssärenden till Migrationsverket skulle, under förutsättningen att myndighetens beslut fortsatt fattas av myndighetens medborgarskapsenheter, som är placerade i Norrköping, innebära att alla medborgarskapsärenden skulle överprövas av Förvaltningsrätten i Malmö, i dess egenskap av migrationsdomstol.

Av avsnitt 15.1.2 framgår att det rör sig om cirka 3 520 ärenden per år som handläggs av länsstyrelserna. För att sätta dessa siffror i perspektiv kan det nämnas att Migrationsverket år 2020 fick in totalt 84 111 medborgarskapsärenden, vara 11 511 utgjorde anmälningssärenden.¹¹ En överflyttning av alla anmälningssärenden till Migrationsverket skulle med nödvändighet innebära ytterligare belastning på myndigheten som redan tyngs av betydande balanser när det gäller

¹¹ Migrationsverket (2021). *Migrationsverkets årsredovisning 2020*, s. 75.

medborgarskapsärenden.¹² Ytterligare ärenden riskerar också att förlänga handläggningstiderna ytterligare. Utredningen anser ändå att en överflyttning är befogad och bedömer att balanssituationen hos myndigheten är av övergående natur.

Alla anmälningsärenden föreslås därför flyttas över till Migrationsverket. Det innebär att alla anmälningsärenden i medborgarskapslagen ska ges in till och prövas av Migrationsverket. Medborgarskapslagen och medborgarskapsförordningens bestämmelser föreslås därför ändras så att den nya handläggningsordningen framgår. Således behöver 22 och 26 §§ medborgarskapslagen ändras och 24 § upphävas. Vidare föreslås att 3 och 10 §§ medborgarskapsförordningen ska ändras.

När det gäller var en ansökan ska ges in finns det dock en bestämmelse som medför att vissa ärenden, liksom i dag, ska ges in till en annan myndighet än Migrationsverket. I punkt 2 till ikraft- och övergångsbestämmelserna till förordningen (2014:532) om ändring i medborgarskapsförordningen (2001:218) sägs att för anmälan enligt punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap gäller 3 och 11 §§ i den äldre lydelsen (dvs. SFS 2012:369). Enligt 3 § andra stycket i medborgarskapsförordningen, i dess lydelse enligt SFS 2012:369, ska anmälningar enligt 5 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap som gäller ett barn som inte är folkbokfört i Sverige ges in till en svensk beskickning eller ett svenskt karriärkonsulat inom vars verksamhetsområde barnet är bosatt. Den ordningen ska enligt utredningen fortsätta gälla oförändrat.

¹² Migrationsverket (2021). *Migrationsverkets årsredovisning 2020*, s. 74 f.

9 Ändrad tidpunkt för förvärv av medborgarskap efter anmälan

I det här kapitlet föreslår utredningen att prövningen av förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet och att förvärv av svenskt medborgarskap ska fastställas till beslutsdagen. Förslagen omfattar dock inte 18 och 19 §§ medborgarskapslagen.

9.1 Utredningens uppdrag

I kommittédirektiven konstateras att vid förvärv av medborgarskap genom anmälan gäller att villkoren för förvärv, dvs. permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige under viss tid, ska vara uppfyllda den dagen anmälan kommer in till Migrationsverket. Om så är fallet sker förvärvet från och med anmälningdagen även om själva beslutet fattas senare. Den som uppfyller de formella kraven vid anmälningstillfället ska beviljas medborgarskap och det saknas möjlighet för Migrationsverket att beakta omständigheter som har förändrats efter anmälningstidpunkten. Det innebär att Migrationsverket måste bevilja svenskt medborgarskap för personer som visserligen uppfyllde kraven vid anmälningstidpunkten, men som vid beslutsdagen inte längre gör det.

Enligt kommittédirektiven har frågan om återkallelse av permanent uppehållstillstånd aktualiserats i drygt 60 anmälningssärenden hos Migrationsverket sedan år 2015. Enligt Migrationsverket är det i vissa av ärendena uppenbart att sökanden har varit medveten om att en anmälan om svenskt medborgarskap kommer att stoppa en utvisning. Eftersom en svensk medborgare aldrig kan utvisas från Sverige har konsekvensen i vissa fall blivit att familjer som egentligen fått ett

beslut om att lämna Sverige har fått stanna här på grund av att en i familjen blivit svensk medborgare.

Migrationsverket har i en skrivelse till regeringen föreslagit att svenskt medborgarskap ska förvärvas från beslutsdagen i stället för på anmälningsdagen (Ju2017/09735/EMA). Migrationsverket skulle i sådana fall kunna vänta in utgången i ett ärende om återkallelse av permanent uppehållstillstånd innan beslut fattas i anmälningsärendet.

Utredningen ska därför enligt kommittédirektiven utreda om förvärv genom anmälan även fortsättningsvis bör ske från tidpunkten för anmälan, eller om prövningen i stället ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet.

9.2 Tidpunkten för förvärv genom anmälan

9.2.1 Bakgrund till nuvarande ordning

Som betonats i flera avsnitt kan medborgarskap förvärvas på olika sätt, automatiskt vid t.ex. födelsen, vid anmälan eller efter ansökan (naturalisation). Förvärv efter ansökan innebär att en utlänning under vissa givna förutsättningar kan bli upptagen som svensk medborgare. Vid en sådan prövning har det varit förutsättningarna vid tidpunkten för beslutet som har ansetts avgörande (se t.ex. MIG 2007:28, MIG 2008:5 och MIG 2013:22).

Vid förvärv av medborgarskap genom anmälan har däremot en annan ordning gällt. Såsom konstateras i MIG 2014:23 har i dessa fall gällt att villkoren ska vara uppfyllda vid tidpunkten för anmälan. Förklaringen till skillnaden i synen på naturalisations- och anmälningsärenden finns i den historiska utvecklingen av möjligheten att förvärva medborgarskap genom anmälan som redogjorts för i avsnitt 6.2.1. Där framgår bl.a. att det i vissa fall (bl.a. vid *increscens*) var möjligt att före 1950 års medborgarskapslag förvärva svenskt medborgarskap automatiskt. Kravet på en skriftlig anmälan, och därmed även behovet av en kontroll av villkoren, tillkom i 1950 års medborgarskapslag. I en kommentar till 1950 års medborgarskapslag sägs att om villkoren för förvärv av medborgarskap genom anmälan är uppfyllda blir den anmälande svensk medborgare från den dag anmälan gavs in. Där uttalas också att det åligger länsstyrelsen, som vid den tiden var ansvarig

myndighet för alla ärenden om förvärv av medborgarskap, att pröva om villkoren för förvärv var uppfyllda vid tiden för anmälan.¹

Av det historiska sammanhanget liksom av kommentaren till 1950 års medborgarskapslag framgår att det i anmälningsärenden inte var fråga om någon diskretionär prövning av om villkoren var uppfyllda utan en formell prövning efter en ensidig förklaring om en önskan att bli svensk medborgare, vilket förklarar varför villkoren som regel var uppfyllda vid anmälningsstillfället och att förvärvet av svenskt medborgarskap i sådana fall gällde från den dag anmälan gavs in.

Att villkoren för förvärv genom anmälan även i nu gällande medborgarskapslag måste vara uppfyllda vid anmälningsstillfället framgår av förarbetena till 2001 års medborgarskapslag.² Att avsikten också är att förvärvet ska gälla från den dag anmälan görs och inte från och med myndighetens beslut framgår av samma förarbeten.³ En konsekvens av detta är att förhållandena vid beslutstillfället inte får beaktas.

9.2.2 Anmälningsärenden i dag

Som konstateras i avsnitt 6.2 har grunderna för förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan sedan lång tid och i vart fall i och med införandet av 2001 års medborgarskapslag väsentligen förändrats jämfört med tidigare gällande medborgarskapslagar. Även om det fanns naturliga förklaringar till varför villkoren som regel var uppfyllda vid anmälningsstillfället och att förvärvet av svenskt medborgarskap i sådana fall gällde från den dagen anmälan gavs in, framstår det enligt utredningen med dagens bestämmelser inte alls som lika naturligt att villkoren måste vara uppfyllda vid tidpunkten för anmälan och att förvärvet därför också ska gälla från den tidpunkten.

¹ Wahlbäck & Nordström (1952). *Lagen om svenskt medborgarskap Med förklarande anmärkingar*, s. 25.

² Se författningskommentaren till 6 § i prop. 1999/2000:147 s. 75.

³ Se författningskommentaren till 5 § i a. prop. s. 74 f.

9.3 Ändrad tidpunkt för förvärv

Förslag: Prövningen av om villkoren för förvärv av medborgarskap genom anmälan är uppfyllda i lagen om svenskt medborgarskap ska inte längre utgå från förhållandena vid anmälningstillfället utan från förhållandena vid tidpunkten för beslutet i ärendet. Förvärv av svenskt medborgarskap ska i fortsättningen fastställas till beslutsdagen.

Uttrycket förvärv *genom* anmälan i 6–10 §§ lagen om svenskt medborgarskap och relevanta övergångsbestämmelser ska därför ersättas med förvärv *efter* anmälan.

Bedömning: Anmälningsärenden avseende nordiska medborgare enligt 18 och 19 §§ lagen om svenskt medborgarskap bör inte omfattas av förslaget om ändrad tidpunkt för förvärv.

Tidigare har utgångspunkten i de bestämmelser som gäller förvärv av svenskt medborgarskap varit att förvärv av medborgarskap gäller från tidpunkten för anmälan eftersom det är då villkoren för förvärv har ansetts behöva vara uppfyllda. Eftersom själva grunden för varför villkoren ska vara uppfyllda vid tidpunkten för anmälan inte längre föreligger (se avsnitt 9.2.2) finns det inte längre några skäl att kräva att villkoren för förvärv av medborgarskap genom anmälan ska vara uppfyllda vid tidpunkten för anmälan. Det finns därför inte heller någon grund för att tidpunkten för förvärv ska vara kopplad till anmälnings-tidpunkten.

Utredningen kan konstatera att en fördel med att utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet är att den typ av oönskade konsekvenser som Migrationsverket tar upp i sin skrivelse (Ju2017/09735/EMA) skulle kunna undvikas (se avsnitt 9.1). Frågan är då om det finns några nackdelar med ett sådant förslag.

Av förarbetsuttalanden till 2001 års medborgarskapslag kan utläsas att skälen för att den då gällande ordningen föreslogs gälla också i de anmälningsbestämmelser som infördes i medborgarskapslagen var att den snabbhet och enkelhet i handläggningen som präglat anmälningsförfarandet historiskt eftersträvades också i de nya anmälningsärendena. Utredningen har dock svårt att se att det är tidpunkten för när villkoren ska vara uppfyllda som har betydelse i det samman-

hanget. Snabbheten och enkelheten har i stället att göra med vilka och hur många villkor som ställs upp för förvärvet.

Det kan dock konstateras att en ändrad tidpunkt för när villkoren ska vara uppfyllda från anmälningstidpunkten till beslutstillfället innebär att förutsättningarna för förvärv kan komma att ändras under handläggningens gång, vilket kan vara negativt ur vissa aspekter. Den som anmälan gäller kan t.ex. fylla 15 år efter det att anmälan lämnats in, men innan beslut fattats, vilket vid en ändring av när villkoren ska vara uppfyllda innebär att den som anmälan gäller kommer att omfattas av de krav på frånvaro av allvarlig brottslighet som utredningen föreslår i kapitel 7. Konsekvensen blir alltså att det skapas en osäkerhet om vad som kommer att krävas för förvärv av medborgarskap och att ärendet kan behöva kompletteras under handläggningens gång. Det innebär också att Migrationsverkets handläggningstid kan få en avgörande betydelse för den som anmälan avser.

Utredningen har emellertid redan i sitt delbetänkande gällande krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap, som föreslås gälla för dem som fyllt 16 men inte 67 år, argumenterat för att det är åldern vid tidpunkten för beslutet som ska vara avgörande för om en sökande ska omfattas av kraven på kunskaper i svenska och samhällskunskap för förvärv av svenskt medborgarskap.⁴ Utredningen anser att samma argument gör sig gällande även här, dvs. att det är en princip inom många förvaltningsrättsområden att det är omständigheterna vid tidpunkten för beslutet som ska ligga till grund för beslutet. Detta gäller t.ex. i naturalisationsärenden och inom utlänningsrätten.

Eftersom det inte längre finns några bärande skäl för att villkoren för förvärv av medborgarskap genom anmälan ska vara uppfyllda vid anmälningstidpunkten, och den nuvarande ordningen har fått vissa oönskade konsekvenser, anser utredningen att prövningen av förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan i fortsättningen ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet och att förvärv av svenskt medborgarskap ska fastställas till beslutsdagen. Detta innebär att det skapas en enhetlighet i hanteringen av ärenden om naturalisation och anmälan.

För att förtydliga den ändrade tidpunkten för förvärv av medborgarskap föreslår utredningen att uttrycket förvärv *genom* anmälan ska ersättas med förvärv *efter* anmälan i anmälningsbestämmelserna i

⁴ SOU 2021:2 s. 161.

medborgarskapslagen och relevanta övergångsbestämmelser i enlighet med Lagrådets förslag i beredningen av 2001 års medborgarskapslag.⁵

När ordningen för anmälningsärenden ändras så att prövningen av förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet, bedömer utredningen att 8 § medborgarskapslagen behöver formuleras om för att vara i enlighet med Sveriges konventionsåtaganden. Enligt artikel 1.1 i 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) ska en fördragsslutande stat bevilja en på dess territorium född person medborgarskap om denne annars skulle bli statslös. Medborgarskap ska beviljas enligt bestämmelse i lag, genom födsel eller efter ansökan. Det framgår att ansökan ska kunna göras av sökanden själv eller på dennes vägnar. Enligt artikel 1.2 a) i samma konvention får den fördragsslutande parten vid annat förvärv av medborgarskap än genom födseln föreskriva att ansökan ska göras under en viss tid som bestäms av den fördragsslutande parten, men som inte får börja senare än vid 18 års ålder och inte upphöra tidigare än vid en ålder av 21 år. Även om bestämmelserna i 8 § medborgarskapslagen inte tillkommit för detta syfte och därmed inte direkt speglar konventionens krav, ger den ändå personer som fyllt 18 men inte 21 år möjligheten att under angivna förhållanden förvärva medborgarskap genom anmälan.

För att 8 § medborgarskapslagen ska vara i enlighet med bestämmelserna i konventionen föreslår därför utredningen att det specificeras i 8 § att det är den som har fyllt 18 men inte 21 år vid anmälningsfallet som omfattas av bestämmelsen. Om detta inte specificeras skulle det innebära att en person som fyller 21 år efter att anmälan kommit in får avslag på anmälan med hänvisning till att han eller hon på grund av sin ålder inte längre omfattas av bestämmelsen vid beslutstillfället.

När det gäller de bestämmelser som bygger på det nordiska avtalet, dvs. 18 och 19 §§ medborgarskapslagen, finns det formuleringar i artikel 5 i avtalet som stadgar att medlemsstaterna får ställa som villkor att den som gör anmälan, vid tidpunkten för anmälan inte får vara kriminellt belastad på visst angivet sätt.⁶ Eftersom avtalet innehåller bestämmelser om hur lång hemvisttid avtalsstaterna får kräva och det finns en koppling mellan hemvisttiden och perioden under vilken en

⁵ Prop. 1999/2000:147 s. 135.

⁶ Avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om medborgarskap Köpenhamn den 13 september 2010 (SÖ 2012:6).

person inte får vara kriminellt belastad, anser utredningen att det är befogat att utgå ifrån att avtalet förutsätter att även hemvisttidens beräkning ska utgå från anmälningstillfället (jfr artiklarna 2–5 i avtalet). Mot den bakgrunden anser utredningen att Sverige med hänsyn till sina internationella åtaganden är förhindrad att ändra tidpunkten för när villkoren ska vara uppfyllda för förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan enligt 18 och 19 §§ medborgarskapslagen. Dessa bestämmelser omfattas därför inte av utredningens förslag att prövningen av om villkoren för förvärv av medborgarskap genom anmälan är uppfyllda ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet i ärendet. Eftersom nordiska medborgare inte behöver uppehållstillstånd i Sverige berörs dessutom 18 och 19 §§ inte av de argument angående återkallelse av permanent uppehållstillstånd som framförts som skäl för varför tidpunkten för när villkoren för förvärv av medborgarskap genom anmälan bör vara uppfyllda.

Det är således i 6–10 §§ medborgarskapslagen och relevanta övergångsbestämmelser som uttrycket förvärv *genom* anmälan ska ersättas med förvärv *efter* anmälan.

10 Hedersrelaterat våld och förtryck

I detta kapitel redogör utredningen för vad hedersrelaterat våld och förtryck är och hur det kan bidra till att barn, men också vuxna befrias från svenskt medborgarskap på felaktiga grunder och konsekvenserna av det. Kapitlet hänger samman med kapitel 11 i vilket utredningen lämnar förslag på författningsändringar som syftar till att stärka barns rättigheter och motverka att hedersrelaterat våld och förtryck leder till befrielse från medborgarskap.

10.1 Utredningens uppdrag

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag på hur barns rättigheter i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap kan stärkas och hur möjligheterna att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap ska utökas, i syfte att motverka hedersrelaterat våld eller tvång och för att stärka barns rättigheter. I uppdraget ingår också att utreda om Migrationsverkets beslut om befrielse från medborgarskap som meddelats med anledning av en ansökan som gjorts genom hot, tvång, urkundsförfalskning eller annat otillbörligt förfarande ska kunna ändras av Migrationsverket, och i så fall med retroaktiv effekt.

Uppdraget har sitt ursprung i betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) i vilket uttalas.

[U]tredningen [har] identifierat en fråga som rör möjligheten för vårdnadshavare att säga upp ett barns svenska medborgarskap. Det har förekommit fall där den eller de som har vårdnaden om ett barn har ansökt om att barnet ska befrias från sitt svenska medborgarskap i samband med att barnet har förts utomlands, exempelvis för att giftas bort. Att barnet har mist sitt svenska medborgarskap medför att svenska myndigheter ges än mer begränsade möjligheter att undsätta barnet i utlandet och/eller att återföra barnet till Sverige.

Enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap får den som är eller önskar bli utländsk medborgare på ansökan befrias från sitt svenska medborgarskap. Befrielse ska medges den som saknar hemvist i Sverige. Den som har hemvist i Sverige får vägras befrielse endast om det finns särskilda skäl (15 § första stycket). Är sökanden inte redan utländsk medborgare krävs som villkor för befrielsen från svenskt medborgarskap att han eller hon inom viss tid förvärvar medborgarskap i ett annat land (15 § andra stycket). Ett barn som redan är utländsk medborgare ska således befrias från sitt svenska medborgarskap om det saknar hemvist i Sverige. Om barnet har förts utomlands men fortfarande bedöms ha hemvist här får befrielse däremot vägras om det finns särskilda skäl.

Med särskilda skäl avses att sökanden genom att avsäga sig sitt svenska medborgarskap skulle uppnå otillbörliga fördelar gentemot svenska staten, t.ex. då sökanden är misstänkt för brottslighet här i landet och avsägelsen skulle försvåra eller omöjliggöra ett utlämnande hit. Ett annat exempel som omfattas kan vara då sökanden under pågående värnpliktstjänstgöring söker om befrielse från sitt svenska medborgarskap vilket med omedelbar verkan skulle innebära att personen i fråga inte längre omfattades av skyldigheten att fullgöra värnplikt här (prop. 1999/2000:147 s. 57). Utifrån dessa uttalanden är det enligt utredningens bedömning inte tydligt att en ansökan om befrielse av ett barns medborgarskap kan nekas på den grunden att barnet t.ex. riskerar att giftas bort mot sin vilja. Det ankommer dock på de tillämpande myndigheterna att i varje enskilt fall avgöra vad som avses med särskilda skäl (a.a. s. 57).

Om ett barn som är utländsk medborgare inte längre anses ha hemvist i Sverige finns det dock inte några möjligheter att avslå en ansökan om att det ska befrias från sitt medborgarskap. Den rådande ordningen möjliggör således åtminstone i det sistnämnda fallet för vårdnadshavare att försvåra svenska myndigheters arbete när ett barn förts utomlands för att t.ex. könsstympas eller giftas bort.

Medborgarskapsfrågor ligger emellertid utanför vårt uppdrag. Frågor som rör medborgarskapet kräver sannolikt särskilda överväganden och bör därför behandlas i särskild ordning.¹

10.2 Om medborgarskap

10.2.1 Inledning

Utredningen har i kapitel 3 i delbetänkandet Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap (SOU 2021:2) presenterat en överblick över medborgarskapets folkrättsliga och

¹ SOU 2018:69 s. 205 f.

juridiska betydelse och redogjort för det svenska medborgarskapet i dag och historiskt. För mera utförlig information hänvisas därför till delbetänkandet. I nu aktuellt sammanhang bedömer utredningen emellertid att det kan vara bra att kort informera om några grundtankar i fråga om medborgarskap.

Medborgarskapet är det rättsliga förhållandet mellan en person och en stat och anses vara en fråga som varje stat har exklusiv kompetens att besluta om (jfr artikel 1 i Haagkonventionen den 12 april 1930 för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar [SÖ 1937:9]). Medborgarskapet brukar delas upp i en folkrättslig och en juridisk betydelse. Som exempel på den folkrättsliga betydelsen kan nämnas tillämpningen av reglerna om ett värdlands skyldighet att respektera utländska medborgares rättsställning. För att andra stater ska vara skyldiga att ge medborgarskapet rättslig verkan krävs att det finns en verklig anknytning (genuine link) mellan individen och staten i fråga. Detta kan uttryckas som att det krävs att medborgarskapet bygger på något förhållande som innebär en naturlig samhörighet mellan staten och individen. Endast i extrema fall torde ett medborgarskap som beviljats enligt nationell rätt inte anses ha rättslig verkan på det internationella planet. Rätten till medborgarskap finns reglerat i flera konventioner, däribland 1997 års europeiska konvention om medborgarskap (1997 års konvention) (SÖ 2001:20), 1957 års konvention om gifta kvinnors medborgarskap (SÖ 1958:27), den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR) (SÖ 1971:42) och 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter (SÖ 1999:20). Även FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 innehåller bestämmelser om rätten till ett medborgarskap (FN:s allmänna förklaring). I sammanhanget bör också 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet (1961 års konvention) (SÖ 1969:12) nämnas.

10.2.2 Medborgarskapets juridiska betydelse och frågor om konsulärt bistånd

I Sverige har svenska medborgare och andra personer som är bosatta här i princip samma rättigheter och skyldigheter. Det finns emellertid vissa skillnader mellan svenska medborgares och andra personers friheter och rättigheter, såsom vissa politiska rättigheter, innehav av vissa offentliga anställningar och rätt till konsulärt bistånd. Svenska

medborgare får, till skillnad från andra personer som är bosatta här, rösta i riksdagsvalet och de har rätt till ett svenskt pass. En vuxen svensk medborgare kan inte heller på statens initiativ fråntas sitt svenska medborgarskap (se dock undantag i 14 § medborgarskapslagen). Det krävs också svenskt medborgarskap för ett fåtal arbeten, t.ex. lagfaren domare, nämndeman och polis. Svenskt medborgarskap är också ofta en förutsättning för att Sverige ska ha rätt att ge konsulärt bistånd till en enskild person i utlandet. Det konsulära uppdraget omfattar svenska medborgare som är bosatta i Sverige, flyktingar eller statslösa som är bosatta i Sverige samt, vid särskilda skäl, svenska medborgare ej bosatta i Sverige eller annan i Sverige bosatt utlänning (3 § lagen [2003:491] om konsulärt ekonomiskt bistånd).

Sverige har diplomatiska förbindelser med i stort sett alla självständiga länder i världen. I nästan hälften av dessa länder har Sverige diplomatisk representation i form av ambassad eller konsulat. En viktig uppgift för de svenska ambassaderna är att på olika sätt hjälpa svenskar som hamnat i nöd. I länder där Sverige varken har ambassad eller konsulat kan en svensk medborgare i en nödsituation vända sig till ett annat EU-lands eller nordiskt lands ambassad eller konsulat för att få hjälp. Medborgaren har då rätt till hjälp och service på samma villkor som den statens egna medborgare. Vid behov kan dessa också utfärda tillfälliga resedokument för att möjliggöra hemresa.² Utrikesförvaltningens ramar för Sveriges agerande utomlands regleras av och i 1963 års Wienkonvention om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10). I artikel 5 i konventionen anges de konsulära uppgifterna. Där framgår bl.a. uppgiften att ge hjälp och bistånd åt den sändande statens medborgare. Av artikel 55 i konventionen följer en skyldighet att

² Information om hjälp till svenskar utomlands på regeringens hemsida, www.regeringen.se/uds-reseinformation/under-din-resa/ [2021-02-10]. Sådana situationer regleras, såvitt gäller förhållandet till andra medlemsstater i Europeiska unionen, av Direktiv (EU) 2015/637 av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädde unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG. Direktivet syftar till att fastställa de samordnings- och samarbetsåtgärder som behövs för att främja unionsmedborgarnas möjligheter att utöva sin rätt enligt artikel 20.2 c i EUF-fördraget. Av artikel 20.2 c i EUF-fördraget framgår att unionsmedborgare ska ha rätt till skydd inom ett tredjelands territorium där den medlemsstat i vilken de är medborgare inte är representerad. Skyddet ska ges på samma villkor som gäller för medborgarna i den egna medlemsstaten och ska kunna ges av varje medlemsstats diplomatiska och konsulära myndigheter. I syfte att genomföra direktivet förskriver lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd numera bl.a. att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar ges rätt till konsulärt skydd i tredjeland på samma villkor som svenska medborgare och att den som har fått konsulärt skydd av en annan medlemsstat i EU ska ersätta staten för de kostnader som staten har haft för det konsulära skyddet i enlighet med det konsulära direktivet (4 a och 12 a §§ lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd).

respektera verksamhetslandets lagar och förordningar, om det inte inkräktar på privilegier och immunitet, samt att inte blanda sig i statens inre angelägenheter. Förhållanden och regelverk i olika länder skiljer sig åt och kan ibland påverka förutsättningar för det konsulära uppdraget. Möjligheterna att hjälpa en person som är nödställd i utlandet kan vara begränsade, framför allt när personen är medborgare i det andra landet (vistelselandet).

När personer med anknytning till Sverige utsätts för tvångsäktenskap sker det ofta i utlandet. Även könsstympning av personer med anknytning till riket förekommer utomlands. Mot denna bakgrund hanterar utrikesförvaltningen årligen ett antal konsulära ärenden som rör personer som befinner sig i utlandet och som riskerar att bli bortgifta eller som har blivit det. Också ärenden om misstänkt könsstympning förekommer, om än i mindre utsträckning.³ Det förekommer även att barn och unga vuxna förs utomlands och placeras på institutioner där syftet är att på olika sätt förändra individens beteende, ofta utifrån värderingar kopplade till en patriarkal och/eller hedersrelaterad kontext (s.k. uppfostringsresor).

Ärenden rörande personer som befinner sig i utlandet och är utsatta för olika former av hedersrelaterat våld eller förtryck såsom t.ex. tvångsäktenskap, våld i nära relationer med hederskoppling eller s.k. uppfostringsresor hanteras av Utrikesdepartementet under beteckningen familjerelaterade tvångsärenden (tidigare benämnda familjekonfliktärenden). Handläggningen sker med stöd av 3 kap. 14 § förordningen (2014:115) med instruktion för utrikesrepresentationen (IFUR). Utgångspunkten i det konsulära arbetet om hjälp till självhjälp samt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd som ofta aktualiseras i konsulära ärenden är som regel inte tillämpbara i ärenden gällande familjerelaterat tvång eftersom personens handlingsmöjlighet/handlingsfrihet ofta är beskuren och personens anhöriga ofta är de som orsakat nödställdheten. Hanteringen av ärenden gällande familjerelaterat tvång hanteras därför ofta i nära samarbete med socialtjänst och andra relevanta myndigheter i Sverige.

I betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) uttalar följande i fråga om möjligheterna att hjälpa utsatta personer som har förts utomlands:

³ Delar av detta och nästföljande stycke är hämtat från SOU 2018:69 s. 163–167.

[De familjerelaterade tvångs][ä]rendena har som regel sin grund i en hederspräglad eller patriarkal normkultur i förening med en icke-jämställd lagstiftning och rättstillämpning i vistelselandet. Nödstilldheten i familjekonfliktsärenden är vanligtvis framkallad av den närmaste familjekretsen och möjligheterna till självhjälp är därmed begränsade. Förebyggande skydd genom reseförsäkring och rimliga försiktighetsåtgärder är sällan tillämpliga. Dessa nödställda har som regel stark anknytning till vistelselandet, som ofta är den nödställdas ursprungsland och likaså medborgarskapsland. Den omständigheten att ärendena oftast inbegriper minderåriga, försvårar ytterligare användandet av konsulärt ekonomiskt bistånd. En bilateral problematik kan riskeras i förhållande till vistelselandet ifall utrikesförvaltningen – om än enligt svenskt regelverk och med konventionsstöd – finansierar en utresa som av det andra landet betraktas som regelstridig. Kravet på en underskriven ansökan om konsulärt ekonomiskt bistånd (och därmed förutsättning för återkrav) äventyras slutligen i fall där fysisk kontakt mellan den nödställda och utlandsmyndigheten etableras först när personen befinner sig på flykt inför en redan arrangerad och finansierad avresa och/eller i fall där den nödställda är minderårig och inte rättskapabel.

Med utgångspunkt i IFUR, och enligt etablerad praxis, innebär utrikesförvaltningens stöd normalt sett sambandsfunktioner mellan den nödställda och inhemska svenska myndigheter respektive erforderliga instanser i vistelselandet. Det konsulära uppdraget innefattar däremot inga utredande eller verkställande funktioner, vare sig inom eller utom Sverige. Handläggningsrutinen förutsätter såväl en uttrycklig viljeyttring från den nödställda personen, som en fungerande kommunikationskanal mellan denna och ambassaden.

Förutsatt att den nödställda personen gett sitt medgivande, kontaktar UD-KC i dessa ärenden de lokala myndigheterna på personens hemort i Sverige, i första hand socialtjänsten. Erfarenheten visar att socialtjänsten, i fall där den hjälpsökande konstateras fortsatt ha hemvist i kommunen, ofta kan bevilja försörjningsstöd för repatrieringskostnaderna för provisoriskt pass och biljetter till hemresa. I fall av nödställda minderåriga, där vårdnadshavares medgivande krävs för att utfärda pass, ankommer det vidare på hemortskommunen att yttra sig om förutsättningar finns för utfärdande av pass utan båda vårdnadshavarnas medgivande (11 § Passlagen). Undantagsvis förekommer i dessa ärenden också beslut om omedelbart omhändertagande enligt LVU, även om detta inte alltid är verkställbart i utlandet. I fall där socialtjänsten har beslutat att ge stöd lämnas en betalningsgaranti till Utrikesdepartementet. Utlandsmyndigheten ordnar sedan den nödställdes hemresa och redovisar kostnaderna med fakturaunderlag till Utrikesdepartementet.

Utöver socialtjänsten aktualiseras relativt ofta kontakter med polis och/eller åklagare. När förundersökning inledd, tvingas åklagare emellertid ofta konstatera att det underlag man kan få fram inte räcker för anhållan och begäran om häktning.

En rad faktorer rapporteras begränsa utrikesförvaltningens möjlighet att bistå en nödställd inom ramen för en familjekonflikt. Bland dessa kan nämnas säkerhetsshot som p.g.a. lokala förhållanden eller den nödställdas familjekontext kan omöjliggöra nödvändigt stöd från enskilda på plats, eller medföra att ambassadens handlingsutrymme inskränks eller elimineras. Den nödställda har oftast blivit fråntagen sina resehandlingar och kan ha en begränsad fysisk rörelsefrihet, dvs. vara bevakad eller till och med inlåst. De facto saknar utrikesförvaltningen förutsättningar för konsulärt stöd i flera områden och länder där familjekonfliktsärenden förekommer. Säkerhetsläget i dessa länder kan ofta vara sådant att Utrikesdepartementet avråder från resor dit, eller att det saknas en utlandsmyndighet på plats. De nödställda är vidare som regel underkastade vistelselands lagstiftning avseende familjerätt och utresebestämmelser, t.ex. när den nödställda betraktas som medborgare endast i vistelselandet. Möjligheten att i vistelselandet ordna en spärr för utresa kan förekomma i olika former, t.ex. när vårdnaden om barnet tillkommer endast den ene föräldern enligt lokal lag och dennes uttryckliga medgivande behövs vid utresan.⁴

Enligt uppgift från Utrikesdepartementet hanterades 114 ärenden av familjerelaterat tvång år 2019, varav 12 ärenden gällde personer som inte var svenska medborgare. När en genomgång av ärenden gjordes år 2020 kunde Utrikesdepartementet bekräfta att personen eller personerna i 43 av dessa ärenden hade kommit tillbaka till Sverige igen.⁵ I 28 av ärendena förekom uppgifter om en konkret risk för barn- eller tvångsåktenskap för personen eller personerna och i 20 ärenden fanns uppgifter om att det rörde sig om en s.k. uppfostringsresa. I 65 ärenden fanns det uppgifter om att den nödställdes pass beslagtogs av en närstående. Vidare hade socialtjänsten haft kännedom om individen eller individerna sedan tidigare i 50 av ärendena och polis eller åklagare var inkopplad i 21 av dem.

Under år 2020 hanterade Utrikesdepartementet 72 ärenden rörande familjerelaterat tvång varav 12 ärenden avsåg personer som inte var svenska medborgare. I 31 av ärendena har Utrikesdepartementet kunnat bekräfta att personen eller personerna har kommit tillbaka

⁴ SOU 2018:69 s. 166 f.

⁵ Utrikesdepartementet (2020). *Statistik – ärenden gällande familjerelaterat tvång 2019*. Enligt Utrikesdepartementet kan det inte kan utslutas att fler personer kommit tillbaka inom ramen för de 114 ärendena givet den tid som förflutit sedan räkningen gjordes.

till Sverige.⁶ I 12 av ärendena förekom uppgifter om en konkret risk för barn- eller tvångsäktenskap och i 11 ärenden fanns uppgifter om att det rörde sig om en s.k. uppfostringsresa. I 40 ärenden fanns det uppgifter om att den nödställdes pass hade beslagt tagits av en närstående. Socialtjänsten hade i 50 fall haft kännedom om individen eller individerna sedan tidigare och polis eller åklagare hade varit inkopplade i 20 ärenden. Ärendena gällande familjerelaterat tvång under 2019 och 2020 var framför allt kopplade till länder i Mellanöstern och på Afrikas horn.

Enligt Utrikesdepartementets bedömning bör den lägre ärendeströmmingen under år 2020 jämfört med år 2019 i huvudsak kunna härledas till Covid 19-pandemin. Det kan dock inte uteslutas att de nya bestämmelserna om utreseförbud i lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga fått effekt (se om bestämmelserna i avsnitt 10.3.4). Sedan lagen trädde i kraft den 1 juli 2020 har ett antal beslut om utreseförbud fattats av landets socialnämnder.

10.3 Hedersrelaterat våld och förtryck

Det finns ingen universell definition av hedersrelaterat våld och förtryck. Begreppet har som framgår nedan dock förekommit åtminstone sedan 1990-talet. FN:s speciella rapportör avseende våld mot kvinnor, dess orsaker och konsekvenser Radhika Coomaraswamy uttalade t.ex. år 1999 i Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences (1999) att:

Honour is defined in terms of women's assigned sexual and familial roles as dictated by traditional family ideology. Thus adultery, premarital relationships (which may or may not include sexual relations), rape and falling in love with an 'inappropriate' person may constitute violations of family honour.

Gällande begreppet våld uttalar Isdal i *Meningen med våld* (2001) att:

Våld är varje handling riktad mot en annan person, som genom att denna handling skadar, smärtar, skrämmer eller kränker, får denna person att göra något mot sin vilja eller avstå från att göra något den vill.⁷

⁶ Utrikesdepartementet (2021). *Statistik – ärenden gällande familjerelaterat tvång 2020*.

⁷ Isdal (2001) *Meningen med våld*. Oslo: Kommuneforlaget AS. Per Isdal är psykolog, psykoterapeut och föreläsare med lång erfarenhet av att möta män med våldspröblem. År 1987 var han med och startade Alternativ til Vold i Norge, Europas första behandlingscentrum för män med våldspröblem, och han sitter sedan dess i ledningen för behandlingscentrumet.

Innebörden av begreppet hedersrelaterat våld och förtryck eller därtill närliggande och liknande uttryck har diskuterats i ett flertal utredningar. Bland några av dem kan nämnas betänkandena Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (SOU 2012:35), Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55), Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69) och Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57).

Det sistnämnda betänkandet innehåller en grundlig och välskriven genomgång av begreppet hedersrelaterat våld och förtryck som spänner över ett antal år och inkluderar många olika aktörers uppfattningar. Det innehåller också en sammanställning av statistik över hedersrelaterat våld och förtryck. Mot den bakgrunden och då betänkandet är nyskrivet finns det enligt utredningens uppfattning goda skäl för att använda sig av delar av det materialet. Om inget annat anges är den text och de fotnoter som anges i avsnitten 10.3.1 och 10.3.3 nedan därför hämtade från avsnitten 6.2 och 6.3 i betänkandet Ett särskilt hedersbrott (SOU 2020:57).

I sammanhanget bör dock också nämnas att betänkandet Nationell strategi mot mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck (SOU 2015:55) ligger till grund för regeringens arbete och insatser inom nu aktuellt område för perioden 2017–2026.⁸ Målet under strategiperioden är att mäns våld mot kvinnor och hedersrelaterat våld och förtryck ska synliggöras och förebyggas och att åtgärder ska vidtas inom samhällets alla områden och verksamheter för att nå det jämställdhetspolitiska målet. Regeringen har härvid bl.a. uttalat att strategins tillämpningsområde är alla former av fysiskt, psykiskt och sexuellt våld och hot om våld som riktas mot kvinnor och flickor, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck med skiftande uttryck såsom könsstympling och tvångsäktenskap. Även män och pojkar kan vara utsatta för våld från närstående, inklusive hedersrelaterat våld och förtryck och kvinnor och flickor kan utsätta närstående för våld, exempelvis i hederssammanhang. Det uttalas också att barn av båda könen drabbas av mäns våld mot kvinnor och våld i nära relationer, dels genom att direkt utsättas för våld, dels genom att tvingas bevittna våld, dvs. att se eller höra den brottsliga gärningen

⁸ Regeringen (2016). *En nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor Utdrag (kapitel 5, sid 109-155) ur Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid Sker. 2016/17:10.*

begås (prop. 2005/06:166).⁹ Härutöver bör nämnas att det i punkt 42 i januariavtalet uttalas följande:

Stoppa hedersbrotten. Hedersrelaterat våld och förtryck måste bekämpas genom strängare straff och mer kunskap om dessa brott och förtryck. Brott med hedersmotiv ska utgöra en egen brottsrubricering och det ska införas en särskild straffskärpningsgrund för brott med hedersmotiv (Utredning 2019–2020. Ny lagstiftning från 1 januari 2022). Reglerna för utvisning av icke-svenska medborgare som döms för hedersrelaterade brott och hatbrott ska skärpas och frågan om utvisning ska alltid prövas vid sådana brott. Skyddet för den som drabbas av hedersrelaterad brottslighet måste stärkas så att den som drabbas inte avvisas i sådana fall. Kompetens om hedersrelaterat våld ska öka. Arbetet mot heder ska öka i skolorna. Det behövs ett tydligt barnrättsperspektiv i arbetet mot hedersförtrycket. Möjligheterna ska öka att utan föräldrars samtycke ge insatser till unga vid misstanke om hedersbrott liksom att lagen om vård av unga (LVU) ska skärpas i samma syfte. Myndigheternas möjligheter ska stärkas att ingripa vid misstanke om att personer förs ur landet för att giftas bort mot sin vilja eller könsstympas (Tas i samma utredning. Kan hanteras genom tidigare leverans av det sistnämnda förslaget). Inga offentliga medel ska utbetalas till föreningar eller religiösa samfund som genomför barnvigslar eller sanktionerar annan hedersrelaterad brottslighet (Genomlysning av befintliga förordningar och myndighetsinstruktioner under 2019). Kompetensteamet mot hedersbrott permanentas.¹⁰

10.3.1 Hedersbrottsutredningen¹¹

6.2 Vad är hedersrelaterat våld och förtryck?

6.2.1 Olika definitioner

[...]

I en handlingsplan 2007 beskrev *regeringen* hedersrelaterat våld och förtryck på följande sätt.¹²

Hedersrelaterat våld och förtryck har, liksom mäns våld mot kvinnor generellt, sin grund i kön, makt, sexualitet och kulturella föreställningar om dessa. Detta bekräftas av de rapporter som FN:s speciella rapportör om våld mot kvinnor har skrivit (se bl.a. Cultural practices in the family

⁹ Regeringens skr. 2016/17:10. *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid*, s. 114.

¹⁰ Januariavtalet är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna från januari 2019 som innehåller 73 åtgärds punkter.

¹¹ Texten i avsnittet är hämtad från SOU 2020:57 s. 98–104.

¹² Regeringen (2007). *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer*, s. 12 f.

that are violent towards women [E/CN.4/2002/83] och Intersections between culture and violence against women [A/HRC/4/34]). Det finns många likheter i våldets struktur och mekanismer, t.ex. att våld och förtryck ofta utövas i en nära relation och att den våldsutsatta på olika sätt är beroende av och starkt känslomässigt bunden till förövaren eller förövarna. Synen på kvinnors och mäns sexualitet är central för att förstå våldets struktur och mekanismer både rörande mäns våld mot kvinnor generellt och hedersrelaterat våld och förtryck.

När det gäller hedersrelaterat våld och förtryck är kontrollen av flickors och kvinnors sexualitet central och starkt knuten till kollektivet. I hedersstänkandet står föreställningar om oskuld och kyskhet i fokus och familjens rykte och anseende ses som avhängigt flickors och kvinnors faktiska eller påstådda beteende. Detta förhållande kan vara mer eller mindre uttalat och kontrollen kan sträcka sig från vardagliga former av begränsningar i flickors och kvinnors liv som berör exempelvis klädval, socialt umgänge och rörelsefrihet till livsval som utbildning, jobb och giftermål och skilsmässa. I sin mest extrema form resulterar hederstänkandet i hot om våld och våld, inklusive dödligt våld.

Det hedersrelaterade våldets kollektiva karaktär innebär att det kan finnas fler förövare av båda könen och att offren kan vara både kvinnor och män samt flickor och pojkar. Det kan också innebära att våldet sanktioneras av familjen och den närmaste omgivningen, även av andra kvinnor. Detta gör att det i vissa fall är påkallat med särskilda insatser för att bekämpa hedersrelaterat våld och förtryck. Specifik kunskap om hedersrelaterat våld och förtryck och särskilda rutiner är nödvändigt, exempelvis i polisutredningar, vid riskbedömningar och vid bedömningar av vilka stödinsatser som bör ges till den våldsutsatta personen.

Hederstänkandet kan ta sig olika uttryck beroende på kulturella föreställningar och religion men är inte kopplat till någon specifik kultur eller religion. Hederstänkande kan även förekomma i icke-religiösa sammanhang. [...]

Tvångsäktenskap och könsstympning är specifika företeelser som har sin grund i bl.a. föreställningen om att mäns och familjers heder är avhängig kvinnors och flickors sexuella beteende. Arrangerade äktenskap har inte sällan starka inslag av påverkan och det kan vara svårt att avgöra om det [är] fråga om ett tvångsäktenskap. Att gå emot familjens tradition och önskemål från föräldrar och andra släktingar kan för den enskilda flickan eller kvinnan, och även för unga män, vara så kännbart att det i praktiken inte är ett möjligt alternativ. Hedersrelaterat våld och förtryck drabbar också homo- och bisexuella av båda könen, samt transpersoner. [...]

Riksorganisationen GAPF – Glöm aldrig Pela och Fadime, som bildades efter mordet på Pela Atroshi 2001 (då under namnet Glöm aldrig Pela-föreningen) beskriver begreppen *hederskultur* och *hedersrelaterat våld* på följande sätt:¹³

Hederskultur

I de flesta kulturer är familjen den viktigaste delen av en persons liv. I många länder är familjen rangordnad utifrån kön och ålder, där de unga är underordnade de äldre och kvinnorna är underordnade männen. Den enskilda familjens status är till största del beroende av familjens heder.

I sådana samhällen bedöms ofta mannens värde och status utifrån familjetillhörighet och anseende, och mannens heder är i sin tur beroende av familjemedlemmarnas uppförande.

Särskilt viktig för familjens heder är de kvinnliga familjemedlemmarnas sexualitet. Kvinnornas kyskhet utgör därmed gränsen mellan heder och skam. Kvinnorna är med andra ord bärare av mannens och familjens heder.

Hedersrelaterat våld

Hedersrelaterat våld definieras ofta som våld mot en kvinna som utförs av hennes make eller en manlig släkting. Det kännetecknas av att det både planeras och utförs av släktingar till den drabbade, med motivet att kvinnan har fläckt familjens heder.

Förtrycket kan yttra sig genom att personen inte själv får bestämma hur den ska klä sig eller vilka den ska umgås med. I sin mest extrema form utsätts personen för fysiskt våld, i värsta fall med dödlig utgång.

Anledningen till att familjen känner sig vanhedrad är ofta att kvinnan haft en påstådd eller verklig sexuell relation innan hon ingått äktenskap, eller utanför äktenskapet.

[---]

Även pojkar och män drabbas av hedersvåld

Även om pojkar och män ofta ges större frihet än kvinnorna kan också de riskera att utsättas för hedersvåld och tvångsgifte om de bryter mot rådande normer.

¹³ Riksorganisationen GAPF. *Vad är hedersvåld och förtryck?*

Det är också männen som bevakar och kontrollerar sina kvinnliga familjemedlemmar, och om de inte uppfyller dessa krav kan de själva drabbas av våld och förtryck.¹⁴

[---]

Samband med äktenskap mot en parts vilja

Det finns samband mellan hedersrelaterat våld och förtryck och äktenskap mot en persons vilja. Föräldrar och släktingar tvingar i dessa fall en person att gifta sig genom att hota eller använda våld. I vissa fall lurats barn och unga att åka utomlands, för att där bli gifta mot sin vilja.

[---]

I dag vet vi genom forskning och erfarenheter från frivilligorganisationer mer om vilka som faller offer för och vilka som utövar hedersrelaterat våld och annat sådant förtryck. Tidigare har fokus legat på *unga kvinnor* som brottsoffer. Vi har dock haft flera fall av hedersmord och mordförsök på *unga män*. I Sverige har vi också haft flera fall av uppmärksammade hedersmord på *vuxna kvinnor*. Majoriteten av förövarna är män, många gånger unga och minderåriga pojkar. Samtidigt visar nya studier att kvinnor i många fall antingen agerar männens medlöpare eller tvingas delta i utövandet av hedersrelaterat våld.¹⁵

10.3.2 Sammanfattning av begreppet

Länsstyrelsen Östergötland, som sedan år 2005 återkommande har haft nationella regeringsuppdrag för att förebygga och motverka hedersrelaterat våld och förtryck, sammanfattar hedersrelaterat våld och förtryck på följande sätt.¹⁶

Hedersrelaterat våld och förtryck handlar om att upprätthålla gemensamma normer och värderingar som råder i den egna familjen/släkten eller ett större kollektiv. Det kan också handla om att återupprätta familjens eller släktens anseende om det skadats. Heder handlar om en kollektiv moral där kontrollen av kvinnans sexualitet är en förutsättning för upprätthållandet av kollektivet och patriarkatet. Kontrollen av flickors och kvinnors sexualitet betraktas därför som nödvändig för att upprätthålla familjens anseende. Familjens anseende och status är beroende av flickors och kvinnors faktiska eller påstådda beteende. Det innebär att

¹⁴ Även HBTQI-personer kan drabbas för hedersrelaterat våld och förtryck och kan utsättas för s.k. omvändelseterapi jfr Regeringens *Uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor att kartlägga och sammanställa kunskap om unga hbtq-personers levnadsvillkor*, [A2020/01666/MRB], *USSMA:s kommentar*.

¹⁵ Se t.ex. Elisabeth Bates, "Male victims of honour-based violence and abuse in England: Who does what to whom – and why?" i: *Men, Masculinities and 'Honour'-Based Violence*, 2019.

¹⁶ Arbetet har utförts av Nationella kompetensteamet mot hedersrelaterat våld och förtryck. Se Länsstyrelsen Östergötland (2020). *Vad är hedersrelaterat våld och förtryck?*

rykten kan räcka för att en familj ska anses förlora sin heder. Det kan också medföra att flickor och kvinnor som utsätts för sexuella övergrepp inte vågar berätta om det, och att de skuldbeläggs om det kommer fram.

Hedersbrottsutredningen sammanfattar i SOU 2020:57 s. 107 hedersrelaterat våld och förtryck på följande sätt.

Hedersförtryck innefattar ofta

1. ett privat uppställande av normer (som kan leda till att det uppstår s.k. parallellsamhällen) och
2. ett privat hot om – och genomförande av – sanktioner om den förtryckta personen inte rättar sig efter de uppställda normerna
3. i en kontext där familjens eller släktens heder utgör incitament att uppställa normer samt hota om och utföra sanktioner som inte är accepterade i samhället i övrigt.

Som exempel på hedersrelaterat våld och förtryck kan nämnas kontroll av flickors och kvinnors liv genom vardagliga former av begränsningar rörande klädval, socialt umgänge och rörelsefrihet till livsval som utbildning, arbete, giftermål och skilsmässa. Könstypning kan också ses som en av flera kontrollmekanismer som historiskt/traditionellt sett använts för att upprätthålla oskuldsnormer. Andra kontrollmekanismer kan vara fysisk och social segregering, barn- och tvångs- äktenskap och paternalistisk auktoritet. I sin mest extrema form resulterar hederstänket i hot om våld och våld inklusive dödligt våld.¹⁷

10.3.3 Hur många är drabbade av hedersrelaterat våld och förtryck?¹⁸

6.3 Hur många är drabbade av hedersförtryck?

6.3.1 Ett internationellt problem

Enligt *Amnesty International*, som sammanställt uppgifter från FN med uppgifter från egna undersökningar, mördas omkring 5 000 kvinnor per år av manliga närstående för att återupprätta familjens heder. Hedersmord förekommer i många länder och mörkertalet är stort.¹⁹

¹⁷ SOU 2018:69 s. 64.

¹⁸ Texten i avsnittet är hämtad från SOU 2020:57 s. 110–120.

¹⁹ Se Amnesty International, *Hedersmord* (tillgänglig på: www.slideshare.net/AmnestySverige/hedersmord?from=embed, hämtad 2019-12-07) med hänvisningar. Observera att vissa av uppgifterna kommer från undersökningar gjorda i slutet av

Det bör understrykas att ovan redovisade uppgifter avser endast den allra allvarligaste formen av hedersförtryck, som innefattar dödligt våld. Det skulle alltså, med en populär liknelse, kunna sägas röra sig om toppen av ett isberg.

Även om det finns tillgänglig statistik avseende exempelvis förekomsten av barnäktenskap så är det svårt att mot denna dra några slutsatser om hur många av de personer som gifts bort som är utsatta för barnäktenskap utifrån ett hedersmotiv.

Utifrån det övergripande konstaterandet att tusentals kvinnor mördas i hederns namn varje år, i ett globalt perspektiv, ska vi gå över till att studera förekomsten av hedersförtryck i Sverige på ett något mer detaljerat plan.

6.3.2 Sverige

En ungefärlig bild utifrån olika undersökningar

[...]

I en artikel från 2019 undersöks om unga tillåts ha vänner eller inte för sina föräldrar. I texten diskuteras olika förklaringar till varför en grupp ungdomar inte tillåts umgås med vänner av motsatt kön och vilka eventuella konsekvenser det kan innebära för en ungdom att inte få umgås vänskapligt med vänner på grund av vännens kön. En fråga är om det upplevs som stigmatiserande för den som inte får ha vänner av motsatt kön. En annan fråga är om sådana restriktioner kan försvåra den unges deltagande i könsblandade vänskapsgrupper i andra sammanhang. En särskild fråga är om – och i så fall på vilket sätt – kyskhetsnormer bidrar till att vänskapsrelationer med det motsatta könet sexualiseras. Underlaget för undersökningen är enkätundersökningen ”UNG08” som berörs ovan. I artikeln konstateras att en grupp ungdomar – framför allt flickor med utlandsfödda föräldrar – inte tillåts umgås med vänner av motsatt kön.²⁰

Bland utlandsfödda flickor uppger 17 procent att de aldrig tillåts umgås med killkompisar, varken på fritiden, hemma hos sig själv eller hemma hos en killkompis. Hälften uppger även att de har begränsningar avseende umgänget med killkompisar. Bland flickor som är födda i Sverige uppger 10 procent med två utlandsfödda föräldrar att de aldrig tillåts umgås med en killkompis och 49 procent uppger att de har begränsningar. Bland flickor som har en utlandsfödd förälder uppger 22 procent begränsning i umgänget med killkompisar.

1990-talet. Bland andra Riksföreningen Glöm aldrig Pela och Fadime – GAPF hänvisar till uppgifterna från FN och Amnesty International i sitt informationsarbete. Se <https://gapf.se/hedersvald/> (hämtad 2019-12-07). Siffran har samtidigt kritiserats för att vara för låg. Enbart i Pakistan sker årligen 1 500–2 000 hedersmord, enligt en uppgift, se Tahira Khan, *Beyond honour: a historical materialist explanation of honour*, 2006.

²⁰ Mariet Ghadimi, ”När vänner av motsatt kön inte tillåts. Ungdomars erfarenheter av föräldrars restriktioner” i *Barn. Forskning om barn og barndom i Norden* nr 1, 2019, se särskilt s. 33 f. (tillgänglig på: www.ntnu.no/ojs/index.php/BARN/article/view/3018/2936, hämtad 2019-12-08).

En annan studie, UNG018, undersökte förekomsten av hedersrelaterat våld och förtryck bland elever i årkurs nio i Uppsala. 1 062 elever deltog i undersökningen. En av frågorna löd ”*Finns det förväntningar i din familj eller släkt att du ska vänta med sex tills du gifter dig?*” 20 procent av alla flickor och 10 procent av alla pojkar svarade att de förväntades vänta med sex till dess att de gifte sig. Av flickorna hade 66 procent och av pojkarna 35 procent två utomordiskt födda föräldrar.²¹

Socialstyrelsen fick 2017 i uppdrag av regeringen att genomföra en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck inklusive barn-äktenskap och tvångsäktenskap. I en rapport 2019 redovisades resultaten av Socialstyrelsens arbete med uppdraget. I rapportens sammanfattning angav Socialstyrelsen följande:²²

Under de senaste åren har hedersrelaterat våld och förtryck uppmärksammat allt mer. Utsatta har synliggjorts i allt större utsträckning. Omfattningen av det hedersrelaterade våldet och förtrycket är dock mycket svårt att belägga. Det finns mörkertal och området är svårt att undersöka.

[---]

Att kartlägga hedersrelaterat våld och förtryck kräver datainsamling från flera källor. Socialstyrelsen har därför efterfrågat och sammanställt befintlig statistik och uppgifter från myndigheter, kommuner och verksamheter. Ytterst få kommuner har genomfört kartläggningar av hedersrelaterat våld och förtryck. Hedersrelaterat våld och förtryck mäts på olika sätt och med olika mätmetoder, vilket innebär att resultaten inte är jämförbara. Det är också vanligt att uppgifter som berör hedersrelaterat våld och förtryck ingår som en delmängd i befintlig statistik och att uppgifterna inte särredovisas. Statistik över brottskoderna ”äktenskaps-tvång” och ”vilseledande till tvångsäktenskapsresa” från Brå visar att få polisanmälningar har lett till domar.

Även bland de myndigheter som Socialstyrelsen har samverkat med finns mycket begränsad information om omfattningen av hedersrelaterat våld och förtryck.

²¹ Mariet Ghadimi och Serine Gunnarsson, *UNG018. En kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck bland unga i Uppsala*, 2018 (tillgänglig på: www.hedersfortryck.se/wp-content/uploads/2019/03/UNG-018-En-kartlaggning-av-hedersrelaterat-vald-och-fortryck-i-Uppsala.pdf).

²² Socialstyrelsen, *Ett liv utan våld och förtryck. Slutredovisning av uppdraget att genomföra en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck*, 2019 s. 7 f. (tillgänglig på: www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2019-3-17.pdf, hämtad 2019-12-09). Se även s. 25–28 (i SOU 2020:57).

För att ändå försöka att ge en bild av hedersförtryckets omfattning valde Socialstyrelsen – trots att metoden kritiserades av forskare – att hänvisa till tidigare undersökningar som gjorts bl.a. på lokal nivå:²³

Kartläggningar i Göteborg, Malmö och Stockholm där elever i årskurs nio har fått svara på frågor visar att mellan 7 procent och 20 procent av ungdomarna lever med hedersrelaterade normer och förtryck. I en kartläggning i Uppsala visas att 20 procent av flickorna och 10 procent av pojkarna i årskurs nio har ett oskuldskrav på sig. Av flickorna svarar 26 procent och sju procent av pojkarna att det är familjen som bestämmer deras framtida partner. Länsstyrelsen i Östergötland som ansvarar för den nationella stödtelefonen som ger stöd och råd till yrkesverksamma som arbetar mot hedersvåld rapporterar att antalet ärenden ökade från 600 till 959 på ett år.

[Inom Polismyndigheten finns] sedan september 2019 en möjlighet att ”flagga” ärenden där det anses finnas anledning att utreda ett *eventuellt* hedersmotiv. Möjligheten infördes nyligen och det går ännu inte att presentera statistik utifrån denna kodning. Vidare är det viktigt att understryka att syftet med ”flaggningen” inte är att föra statistik utan att tidigt kunna identifiera brott med ett eventuellt hedersmotiv.²⁴ Det vore därför olämpligt att använda antalet ”flaggningar” som ett mått på hur utbrett hedersrelaterat förtryck är.

Mot bakgrund av den nya särskilda straffskärpningsgrunden avseende brott med hedersmotiv som infördes i 29 kap. 2 § 10 brottsbalken den 1 juli 2020 bedömer vi att det finns bättre förutsättningar för att i framtiden föra statistik över hur många fällande brottmålsdomar som innehåller en hänvisning till det aktuella lagrummet i domslutet. Det skulle kunna innebära att det i framtiden går att utläsa i hur många av fällande brottmålsdomar avseende en viss brottstyp, exempelvis misshandel, som domstolen konstaterat ett hedersmotiv. I den delen måste dock beaktas att beviskravet i brottmål innebär att det ska vara ställt utom rimligt tvivel att en straffskärpande omständighet har förelegat. Mörkertalet kommer alltså att omfatta inte bara situationer i vilka hedersmotivet aldrig förts på tal utan också situationer i vilka hedersmotivet har påståtts av exempelvis åklagaren – och kanske till och med framstår som sannolikt för domstolen – men domstolen inte har funnit det ställt utom rimligt tvivel att sådant motiv förelåg vid tidpunkten för gärningen.

²³ Rapporten s. 7. Se även s. 29–43 (i SOU 2020:57) med hänvisningar till de lokala undersökningarna.

²⁴ <https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/hedersrelaterade-brott/> (hämtad 2019-12-08).

10.3.4 Tvångsäktenskap, vilseledande till tvångsäktenskapsresa och könsstympning

Bestämmelser som syftar till att bekämpa hedersrelaterad brottslighet och motverka hedersvåld och förtryck finns bl.a. i brottsbalken, lagen (1982:316) med förbud mot könsstympning av kvinnor, lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga, passlagen (1978:302) och passförordningen (1979:664). Brottsbalken innehåller t.ex. bestämmelser om äktenskapstvång samt försök, förberedelse och stämpling till sådant brott, vilseledande till äktenskapsresa och barnäktenskapsbrott. Sedan den 1 juli 2020 finns också en särskild straffskärpningsgrund kopplad till hedersbrottslighet i brottsbalken. I samband med att straffskärpningsgrunden infördes i brottsbalken och barnäktenskapsbrott blev ett eget brott i brottsbalken trädde bestämmelser om utreseförbud och tillfälligt utreseförbud i kraft i lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga. Ändringar kopplade till utreseförbudet i lagen om vård av unga gjordes också i passlagen och passförordningen. I detta avsnitt ges en liten överblick av de olika brotten och begreppen i syfte att öka kunskapen om hedersrelaterade brott för en bättre förståelse för utredningsuppdraget i denna del.

Äktenskapstvång och barnäktenskap

Äktenskapstvång

Barn- och tvångsäktenskap kan ske genom att familj eller släktingar försöker övertyga, pressa, tvinga, hota eller misshandla barnet eller den unga till att gifta sig mot sin vilja. Brotten drabbar båda könen, men främst flickor.

Brottet äktenskapstvång infördes i svensk rätt år 2014 och regleras i 4 kap. 4 c § brottsbalken. Enligt paragrafens första stycke döms den som, i andra fall än då det gäller brottet människohandel, genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmår en person att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingås, i den stat enligt vars lag det ingås eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist för äktenskapstvång till fängelse i högst fyra år. Av andra stycket framgår att detsamma gäller den som på sätt som anges i första stycket förmår någon att ingå en äktenskapsliknande förbindelse, om den ingås enligt regler som gäller inom en grupp och

som innebär att parterna betraktas som makar och anses ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till varandra, och innefattar frågan om upplösning av förbindelsen.

Av förarbetena (prop. 2013/14:208 s. 140 f.) framgår att begreppet olaga tvång bl.a. omfattar att någon genom misshandel eller annars med våld eller genom hot om brottslig gärning tvingar en annan person att göra, tåla eller underlåta något. Med våld avses inte bara det som i andra bestämmelser betecknas som våld mot person, dvs. misshandel och annat fysiskt betvingande. Det kan också vara fråga om lindrigare former av våldsanvändning mot en annan person. Våldet måste dock ha varit av sådan styrka att det har övervunnit ett motstånd från den andras sida. Som exempel på hot om brottslig gärning kan nämnas hot om att brottsoffret ska utsättas för misshandel eller för något som är att bedöma som exempelvis förtal, förolämpning eller ofredande. Hot som avser något som inte är brottsligt, såsom att personen t.ex. ska bemötas med tystnad eller uteslutas ur familjegemenskapen, omfattas inte av begreppet olaga hot. Sådana hot kan emellertid ingå i ett utnyttjande av en persons utsatta belägenhet.

Med utnyttjande av utsatt belägenhet avses olika situationer där gärningspersonen utnyttjar att offret befinner sig i en beroendeställning i förhållande till honom eller henne, t.ex. situationer där gärningspersonen utnyttjar att offret lever under ekonomiskt svåra förhållanden, lever i flyktingskap, befinner sig i vanmakt, har en intellektuell funktionsnedsättning eller någon sjukdom eller är beroende av narkotika. För straffbarhet krävs att omständigheterna vid en helhetsbedömning är sådana att brottsoffret inte har något annat verkligt eller godtagbart alternativ än att underkasta sig gärningspersonens vilja.

Innebörden av begreppet äktenskapsliknande förbindelse framgår av avsnittet om barnäktenskapsbrott nedan.

Barnäktenskapsbrott

Sedan den 1 juli 2020 är barnäktenskapsbrott ett eget brott som regleras i 4 kap. 4 c § tredje stycket brottsbalken. I förarbetena (prop. 2019/20:131 s. 101) uttalas att om ett äktenskapstvångsbrott, dvs. brottet som regleras i 4 kap. 4 c § första och andra styckena brottsbalken, riktar sig mot en person som inte har fyllt 18 år, ska personen i stället dömas för barnäktenskapsbrott. Bestämmelserna omfattar

fall där gärningspersonen genom olaga tvång eller utnyttjande av utsatt belägenhet förmått en person som inte har fyllt 18 år att ingå ett äktenskap eller en äktenskapsliknande förbindelse. Barnäktenskapsbrott omfattar också den situationen att någon förmått eller tillåtit en person som inte har fyllt 18 år att ingå ett äktenskap som är giltigt i den stat där det ingicks, i den stat enligt vars lag det ingicks eller i en stat i vilken minst en av makarna är medborgare eller har hemvist eller en äktenskapsliknande förbindelse. Med äktenskapsliknande förbindelser förstås enligt förarbetena sådana förbindelser som i praktiken kan upplevas som lika bindande eller förpliktande som ett rättsligt giltigt äktenskap. Prövningen utgår från vad förbindelsen innebär och enligt de regler som gäller inom en grupp och som innebär att parterna betraktas som makar och anses ha rättigheter eller skyldigheter i förhållande till varandra. Detta gäller även om den som begår en sådan gärning inte haft uppsåt till men varit oaktsam beträffande omständigheten att den andra personen inte fyllt 18 år.

Bestämmelserna om barnäktenskapsbrott omfattar alla äktenskap och äktenskapsförbindelser som ingås med personer som inte har fyllt 18 år, även sådana som i och för sig uppfyller rekvisiten för äktenskapstvång. Som framgår ovan så omfattar tillämpningsområdet, i förhållande till äktenskapstvång, också den som förmår eller tillåter en person som inte har fyllt 18 år att ingå ett äktenskap.

Vilseledande till äktenskapsresa

Vilseledande till äktenskapsresa är sedan den 1 juli 2014 straffbart enligt bestämmelserna i 4 kap. 4 d § brottsbalken. För vilseledande till äktenskapsresa döms den som, i annat fall än när det gäller brottet människohandel, genom vilseledande förmår en person att resa till en annan stat än den där han eller hon bor, i syfte att personen ska utsättas för äktenskapstvång eller barnäktenskap. Straffet är fängelse i högst två år.

Av förarbetena (prop. 2013/14:208 s. 145 f.) framgår att vilseledande kan bestå i att en person hos en annan person framkallar en oriktig uppfattning, eller vidmakthåller eller förstärker en oriktig uppfattning som den andra personen redan har. Det kan ske såväl genom uttryckliga lögner som genom att gärningspersonen betar sig på ett sätt som förmedlar ett missvisande budskap. Som exempel på vilse-

ledande nämns att gärningspersonen förmedlar eller vidmakthåller uppfattningen att resan har ett annat syfte än tvångsäktenskap, t.ex. att det är fråga om en semesterresa eller ett besök hos en sjuk släkting. Ett annat exempel är när föräldrarna ger sitt barn anledning att tro att vardagslivet under eller efter en resa kommer att fortgå som vanligt i olika avseenden, trots att tillvaron kommer att förändras till följd av ett äktenskap. Det kan t.ex. handla om att ett barn inkluderas i tal om kommande familjeaktiviteter på ett sätt som antyder att barnet kommer att delta i dem, fast han eller hon i själva verket ska ingå i en ny familjegemenskap och inte kommer att delta i aktiviteter av det aktuella slaget. Som ytterligare annat exempel på vilseledande är att en dotter ber om ökad frihet från sina föräldrars kontroll och föräldrarna diskuterar frågan med henne som om den alltså hade relevans, trots att de har för avsikt att inom kort avsluta sin uppfostran av flickan och i stället ställa henne under en makes kontroll.

Ansvar för vilseledande till tvångsäktenskapsresa förutsätter inte att något äktenskap eller någon äktenskapsliknande förbindelse kommer till stånd, utan brottet är fullbordat redan när en resa till en annan stat än den där den utsatta personen bor har företagits, dvs. när brottsoffret har anlänt till utlandet.

Könsstympling

Enligt 1 § lagen (1982:316) med förbud mot könsstympling av kvinnor får ingrepp i de kvinnliga yttre könsorganen i syfte att stympa dessa eller åstadkomma andra bestående förändringar av dem (könsstympling) inte utföras, oavsett om samtycke har lämnats till ingreppet eller inte. Bestämmelserna infördes i syfte att förhindra att kvinnlig omskärelse företas i Sverige och att markera ett avståndstagande från den kvinnosyn som omskärelsebruket är ett uttryck för (prop. 1981/82:172 s. 1). I slutet av 90-talet ersattes begreppet omskärelse av begreppet könsstympling. I samband med detta utmönstrades böter ur straffskalan samtidigt som straffskalan skärptes och förberedelse och stämpling till brott liksom underlåtenhet att avslöja brott också blev straffbart (prop. 1997/98:55 s. 96).

Straffskärpning för hedersbrott

I 29 kap. 2 § brottsbalken finns bestämmelser om omständigheter som särskilt ska beaktas som försvårande vid bedömningen av straffvärdet. Av punkten 10 framgår att det vid bedömningen av straffvärdet ska betraktas som försvårande om ett motiv för brottet varit att bevara eller återupprätta en persons eller familjs, släkts eller annan liknande grupps heder. Syftet med bestämmelsen är att förtydliga och markera att brott med hedersmotiv har ett högre straffvärde än likartad brottslighet som inte har ett sådant motiv. Hedersmotivet behöver inte ha varit det enda eller det huvudsakliga motivet för brottet för att bestämmelsen ska kunna tillämpas, det räcker att ett motiv för brottet har varit hänförligt till heder (prop. 2019/20:131 s. 1 och 104).

Utreseförbud

I 31 a § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga finns bestämmelser om utreseförbud. Utreseförbud kan meddelas om det finns en påtaglig risk för att någon som är under 18 år förs utomlands eller lämnar Sverige i syfte att ingå äktenskap eller en äkten-skapsliknande förbindelse eller könsstympas.

För bestämmelsernas tillämplighet måste det finnas konkreta omständigheter som talar för en risk att föras utomlands eller lämna Sverige i de syften som anges i bestämmelsen. Subjektiva antaganden om en risk eller ovidkommande omständigheter, t.ex. samhällsvärderingar eller inställning i trosfrågor, får inte läggas till grund för ett utreseförbud (se prop. 2019/20:131 s. 70 f.). Vid bedömningen måste utgångspunkten vara den unges situation och en närliggande eller klart förutsebar utveckling av denna. Hypotetiska resonemang om framtida händelser kan inte ligga till grund för beslut om ett utreseförbud. Det krävs dock inte att det finns formella misstankar mot någon i ett straffrättsligt förfarande.

Beslut om utreseförbud meddelas av förvaltningsrätten efter ansökan av socialnämnden (31 b §). Om det är sannolikt att ett utreseförbud behövs och rättens beslut om utreseförbud inte kan avvaktas med hänsyn till risken för att den unge förs utomlands eller lämnar Sverige får socialnämnden besluta om tillfälligt utreseförbud (31 d § första stycket lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga). Om ett tillfälligt beslut om utreseförbud inte kan avvaktas får näm-

dens ordförande eller någon annan ledamot som nämnden har förordnat besluta om ett sådant förbud (31 d § andra stycket lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga).

Bestämmelserna om utreseförbud syftar till att skydda barn från att föras utomlands i syfte att ingå barnäktenskap eller att könsstympas. Att föra ut ett barn ur Sverige i strid med ett utreseförbud är straffbart (prop. 2019/2020:131 s. 1).

Ett utreseförbud utgör såväl hinder mot att utfärda pass som skäl för att återkalla pass.²⁵

I sammanhanget kan nämnas att regeringen tillsatt en utredning för att bl.a. se över om utreseförbudet kan utvidgas till att omfatta andra situationer då barn förs ut ur landet för att utsättas för t.ex. uppfostringsresor.²⁶

Statistik

Av Brottförebyggande rådets (Brå) officiella kriminalstatistik kan utläsas att det enligt preliminära siffror för år 2020 anmäldes 82 fall av äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapsresa. Detta kan jämföras med 110 respektive 131 fall av äktenskapstvång och vilseledande till äktenskapsresa åren dessförinnan (2019 och 2018).

När det gäller lagföring meddelades under år 2019 två domar om äktenskapstvång med fängelse som påföljd. År 2018 meddelades fyra villkorliga domar för äktenskapstvång.

När det gäller könsstympning anmäldes enligt preliminära siffror för år 2020 preliminärt 41 fall av brott mot lagen med förbud mot könsstympning av kvinnor, varav 15 var begångna utomlands. Under 2019 anmäldes 39 fall av könsstympning. Inga av de anmälda fallen av könsstympning ledde såvitt framkommit till lagföring. Uppgifter om könsstympning presenteras också i prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 13 s. 67 f. Av propositionen framgår att antalet kvinnor och flickor som sökt vård och registrerats kopplat till könsstympning ökat varje år mellan 2012 och 2018. Under år 2018 registrerades 1 110 nydiagnostiserade kvinnor och flickor med någon av diagnoskoderna som indi-

²⁵ Se 7 a § första stycket och 12 § första stycket 10 passlagen. Se också 18 § första stycket 1 passlagen om Polismyndighetens möjligheter att omhänderta ett pass om fråga om återkallelse har uppkommit och det finns risk att passinnehavaren reser ut ur landet innan beslut om återkallelse hinner meddelas.

²⁶ Socialdepartementet (2021). *Utredning om utvidgat utreseförbud för barn*.

kerar att de har varit utsatta för könsstympning. År 2012 var siffran 388 kvinnor och flickor. Vad ökningen av antal registrerade beror på är inte känt. De flesta är mellan 18 och 39 år gamla, men det förekommer även att flickor under 18 år som är födda i Sverige har sökt vård och fått en diagnos kopplat till könsstympning under åren 2012–2018.

I sammanhanget kan vara värt att nämna följande uttalande om antalet personer som berörs av könsstympning och tvångsäktenskap i prop. 2019/20:131 s. 28 f.

Nämnas kan dock Socialstyrelsens kartläggning Flickor och kvinnor i Sverige som kan ha varit utsatta för könsstympning – En uppskattning av antalet (2015) genom vilken det uppskattades att 38 000 flickor och kvinnor i Sverige är könsstympade, varav 7 000 är under 18 år.

Indikationer på omfattningen av barn- och tvångsäktenskap samt könsstympning kan även fås från Länsstyrelsen i Östergötlands län som sedan 2005 har haft nationella uppdrag på området. Länsstyrelsen har bl.a. i uppdrag att driva en stödtelefon för rådgivning till yrkesverksamma i ärenden som rör barn och vuxna som är utsatta, eller riskerar att utsättas, för hedersvåld och ska även sammanställa statistik över samtalen. Under 2019 kontaktades stödtelefonen i 1 019 ärenden som sammanlagt bedömdes röra 1 054 utsatta personer. Bland de utsatta är 81 procent flickor eller kvinnor, 14 procent pojkar eller män och 5 procent personer där könstillhörigheten inte kommer fram under samtalet. Minst 56 procent av de utsatta är under 18 år. Förutom de 1 054 personer som samtalen direkt handlade om har ytterligare 574 personer nämnts som antingen syskon eller barn till den utsatta men det har inte direkt framgått om de också är eller har varit utsatta.

11 Befrielse från svenskt medborgarskap

I detta kapitel lämnar utredningen förslag på bestämmelser som ska stärka barns rättigheter i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap. Förslagen innebär krav på samtycke till en ansökan om befrielse för barn som har fyllt 12 år och krav på att en befrielse inte ska stå i strid med barnets bästa. Det föreslås också att en ansökan om befrielse ska kunna vägras för såväl barn som vuxna om det finns anledning att anta att den sökande inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap eller om det annars finns särskilda skäl. Vidare lämnas förslag om att det under vissa omständigheter ska gå att återkalla ett beslut om befrielse från svenskt medborgarskap.

11.1 Utredningens uppdrag

Utredningen ska lämna förslag på hur barns rättigheter i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap kan stärkas och hur möjligheterna att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap kan utökas, i syfte att motverka hedersrelaterat våld eller tvång och för att stärka barns rättigheter. Uppdraget innefattar också att utreda om Migrationsverkets beslut om befrielse från medborgarskap som meddelats med anledning av en ansökan som gjorts genom hot, tvång, urkundsförfalskning eller annat otillbörligt förfarande ska kunna ändras av Migrationsverket, och i så fall med retroaktiv effekt.

Uppdraget grundas på uttalanden i betänkandet Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69), vilka återges i avsnitt 10.1.

11.2 Befrielse från medborgarskap

11.2.1 Bakgrund till bestämmelserna

Bestämmelser om befrielse från svenskt medborgarskap finns i 15 § medborgarskapslagen. I paragrafen anges att:

Den som är eller önskar bli utländsk medborgare får på ansökan befrias från sitt svenska medborgarskap. Befrielse skall medges den som saknar hemvist i Sverige. Den som har hemvist i Sverige får vägras befrielse endast om det finns särskilda skäl.

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

Bestämmelserna i 15 § medborgarskapslagen gör det således möjligt för en enskild att befrias från sitt svenska medborgarskap. En grundförutsättning är dock att befrielsen inte leder till att den enskilde blir statslös. För den som saknar hemvist i Sverige ska, som framgår ovan, befrielse medges, medan den som har hemvist i Sverige får vägras befrielse, dock endast om det finns särskilda skäl. Skrivningen om att den som har hemvist i Sverige får befrias från sitt svenska medborgarskap endast om det finns särskilda skäl för det, är en kodifiering av vad som tidigare gällde enligt praxis (prop. 1999/2000:147 s. 78). Med särskilda skäl avses, enligt författningskommentaren till bestämmelsen, bl.a. att sökanden genom att avsäga sig sitt svenska medborgarskap skulle uppnå otillbörliga fördelar gentemot svenska staten, t.ex. då sökanden är misstänkt för brottslighet här i landet och avsägelsen skulle försvåra eller omöjliggöra ett utlämnande hit. Ett annat exempel som nämns är om sökanden under pågående värnpliktstjänstgöring ansöker om befrielse från sitt svenska medborgarskap vilket med omedelbar verkan skulle innebära att personen i fråga inte längre omfattades av skyldigheten att fullgöra värnplikt i Sverige. Rent allmänt gäller dock att det är upp till tillämpande myndigheter att i varje enskilt fall pröva om det föreligger sådana omständigheter som kan utgöra särskilda skäl för att vägra någon med hemvist i Sverige befrielse från det svenska medborgarskapet (a. prop. s. 57).

Bestämmelser om befrielse från svenskt medborgarskap går att spåra tillbaka till lagen den 1 oktober 1894 om förvärvande och förlust av medborgarrätt (1894 års medborgarskapslag). I dess 5 § angavs att:

Svensk medborgarerätt förloras af den, som blifver medborgare i annat land.

Önskar någon, för vinnande af utländsk medborgarerätt, att frikallas från sina medborgerliga förpligtelser till Sverige, göra derom ansökning hos Konungen. Bifalles ansökningen, varde dervid såsom villkor stadgad, att sökanden inom viss utsatt tid skall hafva förvärfvat medborgarerätt i annat land.¹

Vilka närmare överväganden som gjordes vid införandet av bestämmelserna om befrielse i 1894 års medborgarskapslag framgår inte av förarbetena. Enligt utredningens uppfattning är en av anledningarna till att bestämmelserna infördes sannolikt att säkerställa att en person inte innehar dubbelt medborgarskap, vilket fram till 2000-talet var en av grundprinciperna i svensk medborgarskapslagstiftning (jfr 1999/2000:147 s. 15), och att säkerställa att en befrielse från medborgarskap inte leder till statslöshet (jfr också FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna från 1948 enligt vilken det är en mänsklig rättighet att byta medborgarskap). I lagen (1924:130) om förvärvande och förlust av svenskt medborgarskap (1924 års medborgarskapslag) som ersatte 1894 års lag infördes bestämmelser om befrielse från svenskt medborgarskap i 10 §. Bestämmelserna löd enligt följande:

Vill någon, som är eller önskar bliva utländsk medborgare, erhålla befrielse från sitt svenska medborgarskap, göra därom ansökning hos Konungen.

Bifalles dylik ansökning, vare, om sökanden ej redan är utländsk medborgare, som villkor stadgat, att sökanden inom viss tid skall hava förvärfvat medborgarskap i annat land.

Som synes skiljer sig inte bestämmelserna i 5 § andra stycket 1894 års lag och 10 § 1924 års lag så mycket i sak. Av förarbetena (prop. 1923:29 s. 6 f. och 47 samt prop. 1924:137 s. 4) framgår också att 10 § i 1924 års lag motsvarar andra stycket i 5 § av 1894 års lag, men att det föreslagna nya stadgandet skiljer sig från regeln i 1894 års lag såtillvida, att i ”detsamma uttryckligen utsäges, att medgivande till utträde ur det medborgarrättsliga förhållandet kan erhållas även i det fall, att vederbörande redan är medborgare i annat land”.²

¹ Prop. 1894:8 s. 3.

² Förslaget till ny medborgarskapslag lades först fram för riksdagen i prop. 1923:29. Propositionen antogs emellertid inte av den första kammaren i riksdagen varför ytterligare arbete med en ny medborgarskapslag fick göras. Förslaget till 1924 års medborgarskapslag lades fram för riksdagen i prop. 1924:137.

När 1924 års medborgarskapslag ersattes av lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap (1950 års medborgarskapslag) följde 10 § i 1924 års lag med till den nya lagen med vissa redaktionella ändringar. Vid en jämförelse av förarbetena (prop. 1950:217 s. 53 f.) framgår dock att paragrafen i sak anses överensstämma med 10 § i gällande lag. I förarbetena framhölls också att man vid tillämpningen av paragrafen borde beakta att Sverige är bundet av 1930 års Haagkonvention för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar (SÖ 1937:9) enligt vilken befrielse från medborgarskap inte får vägras den som ofrivilligt blivit innehavare av dubbelt medborgarskap och som har sitt hemvist i utlandet. Bestämmelserna fördes in i 9 § 1950 års medborgarskapslag och formulerades enligt följande:

Konungen må på ansökan befria den som är eller önskar bli utländsk medborgare från hans svenska medborgarskap. Är sökanden ej redan utländsk medborgare, skall som villkor för befrielsen stadgas, att han inom viss tid förvärvat medborgarskap i annan stat.³

Från att det hade varit kungen som beslutade om befrielse ändrades detta genom prop. 1968:158 till att ankomma på den dåvarande centrala utlänningsmyndigheten (jfr prop. 1968:158 s. 4 och 52). Detta grundades på ett förslag om att utlänningsärenden och naturalisationsärenden skulle flyttas över till och hanteras av en central utlänningsmyndighet varvid det ansågs ändamålsenligt att också beslutanderätten rörande bl.a. befrielseärenden fördes över till denna myndighet (a. prop. s. 70–72).

Bestämmelserna om befrielse förändrades ytterligare något i sak genom prop. 1978/79:72 då skrivningarna om att en person ska medges befrielse från sitt svenska medborgarskap om han eller hon inte har hemvist i Sverige infördes. Bakgrunden till att Sverige inte skulle neka en person befrielse från svenskt medborgarskap om han eller hon inte har sitt hemvist i Sverige grundades på 1963 års Europakonvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap m.m. Enligt artikel 2 i konventionen i dess dåvarande lydelse får en medlemsstat inte neka den som har sitt hemvist (ordinary residence) utanför statens territorium befrielse från statens medborgarskap.⁴ Liknande bestämmelser finns i artikel 8 i 1997 års europeiska konvention om medborgarskap (SÖ 2001:20) (1997 års konvention) och artikel 6 i Haagkonventionen.

³ Se prop. 1950:217 s. 9.

⁴ Konventionen har sagts upp, se prop. 1999/2000:147 s. 17 och 25.

Bestämmelserna om befrielse i 9 § 1950 års medborgarskapslag såg, med undantag för namnet på den myndighet som beslutar om befrielse, ut som anges nedan från och med den 1 juli 1979 fram till att 1950 års lag upphävdes när medborgarskapslagen trädde i kraft den 1 juli 2000.⁵

Migrationsverket 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.

Sammanfattningsvis förefaller bestämmelserna om befrielse från svenskt medborgarskap ha varit nästintill desamma under många år.

11.2.2 Handläggning av befrielseärenden

Enligt 5 § medborgarskapsförordningen (2001:218) ska en ansökan om befrielse från medborgarskap som huvudregel ges in till Migrationsverket. Om personen inte är folkbokförd i Sverige ska ansökan emellertid ges in till en svensk beskickning eller ett svenskt karriärkonsulat inom vars verksamhetsområde sökanden är bosatt. Till ansökan ska bifogas personbevis, eller för den som inte är folkbokförd i Sverige, annan likvärdig handling (se 2 § medborgarskapsförordningen). Även bestyrkt kopia av utländskt pass eller annan handling som visar att sökanden har medborgarskap i annat land eller handling som visar att han eller hon ansöker om medborgarskap i annat land ska ges in med ansökan.⁶

För barn under 18 år ska en bestyrkt kopia av folkbokföringsdokument som visar vem som är vårdnadshavare för barnet bifogas ansökan.⁷ Ansökningar som gäller barn ska också skrivas under av båda vårdnadshavarna eller den som har ensam vårdnad om barnet. Av 2 § första

⁵ Prop. 1978/79:72 s. 4. Centrala utlänningsmyndigheten utmönstrades genom prop. 1983/84:156 s. 2 till Statens invandrarverk som därefter ersattes av Migrationsverket, se prop. 1999/2000:43 s. 10.

⁶ Information om ansökan om att bli befriad från svenskt medborgarskap på Migrationsverkets hemsida, https://migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba6312e8e/1485556226052/mbl_312011_sv.pdf [2021-04-20].

⁷ Information om Befrielse från svenskt medborgarskap på Sweden abroads hemsida, www.swedenabroad.se/sv/om-utlandet-f%C3%B6r-svenska-medborgare/norge/hj%C3%A4lp-till-svenskar-utomlands/hj%C3%A4lp-kring-medborgarskap/befrielse-svenskt-medborgarskap/# [2021-02-05].

stycket medborgarskapsförordningen framgår att den som gör en ansökan på heder och samvete ska bekräfta att de uppgifter som lämnas är sanna.

Migrationsverket fattar beslut i befrielseärenden efter egen utredning eller efter att ha erhållit handlingarna i ärendet och den utredning som svensk beskickning eller svenskt karriärkonsulat har gjort (jfr 7 och 8 §§ medborgarskapsförordningen). Vid handläggningen kontrolleras t.ex. om den som ansöker om befrielse har sitt hemvist i Sverige, eller om han eller hon är avregistrerad som utflyttad, om sökanden har ett annat medborgarskap eller har för avsikt att ansöka om medborgarskap i ett annat land och, för barn, vem som är vårdnadshavare för barnet och att båda vårdnadshavarna har skrivit under ansökan och är eniga om den. Om endast en av två vårdnadshavare står bakom ansökan om befrielse avslår Migrationsverket således ansökan.

Det finns inte några särskilda bestämmelser om barn i 15 § medborgarskapslagen. Några bestämmelser kopplade till barns befrielse från svenskt medborgarskap finns inte heller i medborgarskapsförordningen. Varken lagen eller förordningen innehåller några särskilda bestämmelser om hur barns ansökningar om befrielse från medborgarskap ska handläggas. Migrationsverkets ansökningsblankett innehåller dock ett krav på samtycke till ansökan om befrielse genom att ansökan ska skrivas under av barn som är 12 år eller äldre.⁸ Och det bör i sammanhanget noteras att lagen (2018:1997) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) gäller som svensk lag sedan den 1 januari 2020 och att den innehåller bestämmelser om såväl barns rätt till ett medborgarskap som bestämmelser om skydd för det medborgarskap som ett barn förvärvat (se artiklarna 7 och 8 i barnkonventionen).

Enligt Migrationsverket var antalet ansökningar om befrielse från svenskt medborgarskap som rörde barn sju stycken år 2020 och 27 stycken år 2019. År 2020 avsåg fyra av ansökningarna flickor och tre pojkar. År 2019 rörde elva av ärendena flickor och 16 ärenden rörde pojkar. Detta kan jämföras med 87 respektive 189 stycken ansökningar från vuxna de angivna åren, varav 45 respektive 50 procent omfattade kvinnor och 55 respektive 50 procent omfattade män. När det gäller utfall noteras att år 2019 var bifallsandelen 89 procent för

⁸ Information om ansökan om att bli befriad från svenskt medborgarskap på Migrationsverkets hemsida, https://migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba6312e8e/1485556226052/mb_l_312011_sv.pdf [2021-04-20].

barn och 92 procent för vuxna. Fem ansökningar från vuxna avslogs och två ärenden avseende vuxna avskrevs. År 2020 bifölls två av de sex ärenden som avgjordes när det gällde barn och 57 procent av de vuxna 65 ansökningarna som avgjordes bifölls. Samma år avskrevs totalt 18 ansökningar (2 barn och 16 vuxna). Den vanligaste anledningen till att en ansökan avslås är enligt uppgift från tjänstemän på Migrationsverket att sökanden inte kan visa att han eller hon har eller inom viss tid förvärvat ett annat medborgarskap. Den minskning av antalet ärenden som skett från år 2019 till år 2020 kan enligt uppgift från tjänstemän på Migrationsverket ha samband med att Norge från och med den 1 januari 2020 tillåter dubbla medborgarskap. Befrielseärenden med personer som sökt norskt medborgarskap uppskattas fram till år 2020 ha utgjort cirka 50 procent av ärendena.

Utrikesdepartementet hanterade år 2019 114 konsulära ärenden där en person med avsikt hade förts ut, eller kvarhållits av närstående i utlandet i en hedersrelaterad eller patriarkal kontext (s.k. ärenden gällande familjerelaterat tvång). Ärendena omfattade totalt 211 individer och av dessa var 73 personer myndiga och 138 personer barn. Under år 2020 hanterades 72 ärenden gällande familjerelaterat tvång. Ärendena omfattade totalt 134 individer varav 46 personer var myndiga och 88 personer var barn. Enligt Utrikesdepartementets bedömning bör den lägre ärendeinströmningen under år 2020 jämfört med år 2019 i huvudsak kunna härledas till Covid 19-pandemin. Det kan dock inte uteslutas att de nya bestämmelserna om utreseförbud i lagen om vård av unga fått effekt. Sedan bestämmelserna trädde i kraft den 1 juli 2020 har ett antal beslut om utreseförbud fattats av landets socialnämnder. Utrikesdepartementet har tidigare år haft ett konsulerät ärende där barn befriats från sitt svenska medborgarskap inför eller efter bortförande till utlandet.

För att bättre kunna förstå de svenska bestämmelserna om befrielse från medborgarskap och även förstå hur de förhåller sig till internationella överenskommelser följer, i avsnitten nedan, en redogörelse av några konventionsåtaganden som är särskilt intressanta när det gäller regleringen av befrielse från medborgarskap. Det ges också en redogörelse för hur några andra länders lagstiftning ser ut när det gäller barns befrielse från medborgarskap.

11.2.3 Konventionsåtaganden

Bestämmelserna om befrielse från medborgarskap bygger enligt utredningens uppfattning till synes på två grundtankar eller parametrar, hemvist och undvikande av statslöshet samt individens rätt att bestämma själv (artikel 15 i FN:s allmänna förklaring). Bestämmelserna om att en person inte ska nekas befrielse från svenskt medborgarskap om han eller hon inte har sitt hemvist i Sverige hänger samman med konventionsåtaganden och infördes i 1950 års medborgarskapslag i slutet av 1970-talet med anledning av artikel 2 i den dåvarande lydelsen av 1963 års Europakonvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap m.m. I artikeln angavs att ”en medlemsstat inte får neka den som har sitt hemvist (ordinary residence) utanför statens territorium befrielse från statens medborgarskap”. Liknande bestämmelser om befrielse från medborgarskap om en person saknar hemvist i konventionsstaten och bestämmelser som syftar till att begränsa eller motverka uppkomsten av statslöshet i samband med befrielse finns också i artikel 8 i 1997 års konvention, artikel 7 i 1961 års konvention om begränsning av statslöshet (1961 års konvention) (SÖ 1969:12) och artikel 6 i Haagkonventionen till vilka Sverige är anslutet. I artikel 6 i Haagkonventionen anges att:

Utan att detta innebär någon inskränkning i rätten för en stat att medgiva än större frihet för sina medborgare att avsäga sig medborgarskap, som han förvärvat annorledes än på grund av egen fri vilja, må envar, vilken äger två medborgarskap, avsäga sig medborgarskapet i en av dessa stater med tillstånd av denna stat.

Dylikt tillstånd kan icke förvägras den, som har sitt vanliga och huvudsakliga hemvist i utlandet, förutsatt att han uppfyller de villkor som uppställas enligt lagen i den stat, från vars medborgarskap han önskar avstå.

Enligt artikeln ska en konventionsstat medge en person befrielse från medborgarskap som han eller hon har förvärvat utan eget agerande, vilket i svensk medborgarskapslagstiftning i dag sannolikt skulle betecknas som ett automatiskt förvärv, om han eller hon har två medborgarskap. Konventionsstaten har dock möjlighet att vara mera generös i sin lagstiftning och medge befrielse av andra anledningar, vilket i konventionen uttrycks som ”utan inskränkning i rätten för en stat att medgiva än större frihet för medborgarna att avsäga sig sitt medborgarskap”.

Av artikel 7 i Haagkonventionen framgår att:

I den mån enligt lagen i en stat befrielse från medborgarskap kan medgivas, medför beslut om sådan befrielse icke förlust av medborgarskap i denna stat – såvitt den, som erhållit befrielsen, icke redan äger medborgarskap i annan stat – förrän i och med att han förvärvar nytt medborgarskap.

Beslut om befrielse från medborgarskap förlorar sin giltighet, om den, som erhållit befrielsen, icke förvärvar nytt medborgarskap inom den frist, som fastställts av den stat, av vilken beslutet meddelats. Vad nu sagts äger dock ej tillämpning för det fall, att den, som erhållit befrielse från medborgarskap, redan äger medborgarskap i annan stat än den, vilken meddelat befrielsen.

Den stat, i vilken någon, som av annan stat erhållit befrielse från medborgarskap, upptagits till medborgare, skall härom lämna meddelande till den stat, från vars medborgarskap befrielse vunnits.

Enligt Haagkonventionen får således en konventionsstat medge en person befrielse från medborgarskap om detta inte leder till att denne blir statslös. För den som har hemvist utomlands kan en stat inte neka befrielse från medborgarskap om han eller hon uppfyller de eventuella villkor för detta som staten ställer upp. En stat har således möjlighet att ställa upp villkor för att en person som har hemvist utomlands ska kunna befrias från sitt medborgarskap så länge detta inte leder till att han eller hon blir statslös. Artikel 8 i 1997 års konvention har liknande innebörd men skiljer sig ändå lite från artikel 6 i Haagkonventionen. I artikel 8 i 1997 års konvention anges att:

Varje konventionsstat skall tillåta avsägelse av medborgarskap i den staten om den berörda personen därigenom inte blir statslös.

En konventionsstat får dock i sin nationella lagstiftning föreskriva att avsägelse endast får göras av medborgare som har varaktigt hemvist utomlands.

Såsom utredningen uppfattar det är huvudregeln enligt 1997 års konvention att en stat som är ansluten till konventionen ska medge en person befrielse från medborgarskap såvida det inte leder till att han eller hon blir statslös. Konventionen gör det dock möjligt för en stat att föreskriva att en person endast ska medges befrielse från medborgarskap om personen inte längre har hemvist i konventionsstaten.

Av artikel 7 i 1961 års konvention följer bl.a. att:

1. (a) Om lagen i fördragsslutande stat medgiver befrielse från medborgarskap, skall sådan befrielse icke meddelas med mindre vederbörande innehar eller förvärvar annat medborgarskap.

(b) Bestämmelserna under (a) skall icke vara tillämpliga, om det skulle strida mot de principer som fastställts i artiklarna 13 och 14 i den allmänna förklaringen om de mänskliga rättigheterna som godkänkts den 10 december 1948 av Förenat Nationernas generalförsamling.

2. Medborgare i fördragsslutande stat, som söker naturalisation i främmande land, skall icke förlora sitt medborgarskap med mindre han förvärvar eller har tillförsäkrats förvärv av medborgarskap i det främmande landet. [...]

6. Med undantag för i denna artikel angivna fall skall en person icke förlora medborgarskap i fördragsslutande stat, om han därigenom blir statslös, oaktat sådan förlust icke är uttryckligen förbjuden i annan bestämmelse i denna konvention.

Enligt utredningens uppfattning ger Haagkonventionen en konventionsstat förhållandevis stora möjligheter när det gäller att reglera befrielse från medborgarskap. Som anges ovan får en konventionsstat inte neka den som har sitt vanliga och varaktiga hemvist utomlands befrielse, om denne uppfyller de villkor som staten föreskriver, dvs. det är möjligt att ställa upp villkor för befrielsen. 1997 års konvention ger också den som har sitt varaktiga hemvist utomlands rätt till befrielse, men talar inte i övrigt om huruvida det ska vara möjligt att t.ex. ställa upp särskilda villkor för att befrielse ska kunna ske. Någon ledning i detta avseende finns inte heller i den förklarande rapporten till konventionen. Det kan dock noteras att punkt 78 i den förklarande rapporten till 1997 års konvention som behandlar rätten till befrielse från medborgarskap i artikel 8 i konventionen särskilt betonar individens vilja. Enligt denna punkt utgör individens vilja en viktig faktor i bedömningen av om det finns en varaktig samhörighet mellan individen och staten, av denna orsak bör staterna ha bestämmelser som tillåter befrielse av medborgarskap på villkor att personen inte blir statslös. Enligt punkt 81 i den förklarande rapporten är det inte acceptabelt enligt artikel 8 att avslå en ansökan om befrielse från medborgarskap för en person som är varaktigt bosatt i en annan stat på den grunden att personen fortfarande har militära skyldigheter i ursprungslandet eller på grund av att det pågår civila eller straffrättsliga

förfaranden mot personen i ursprungslandet. Civila och straffrättsliga förfaranden har ingen koppling till nationalitet och kan fortgå även om en person avstår från sin ursprungliga nationalitet.

Utredningens slutsats är därför att det enligt 1997 års konvention inte är möjligt att ställa upp särskilda villkor för befrielse från medborgarskap för den som har sitt hemvist utomlands, men att rätten till befrielse från medborgarskapet måste utgå från individens vilja. För betydelsen av denna slutsats se avsnitt 11.4.2.

Utöver vad som nu sagts bör dock nämnas också 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) (SÖ 1999:20), som införts i svensk rätt genom lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter. Den nya lagen innebär ett förtydligande av att domstolar och rättstillämpare ska beakta de rättigheter som följer av barnkonventionen. Barnets roll som rättssubjekt tydliggörs och barnet förväntas i högre grad hamna i fokus i de situationer som gäller barnet. Rättigheterna i barnkonventionen ska ses som en helhet, rättigheterna är odelbara och ömsesidigt förstärkande. Av konventionen framgår att konventionsstaterna ska vidta alla effektiva och lämpliga åtgärder för att avskaffa traditionella sedvänjor som är skadliga för barns hälsa (artikel 24.2). Dessutom föreskriver barnkonventionen att barn har rätt att skyddas från alla former av våld, inklusive fysiskt, sexuellt eller psykiskt våld (artikel 19). Konventionen kräver att konventionsstaterna säkerställer att inget barn utsätts för tortyr eller annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller straff (artikel 37(a)). Konventionens fyra grundläggande principer ska tillämpas på frågan om skadliga sedvänjor, nämligen skydd från diskriminering (artikel 2), säkerställande av barnets bästa (artikel 3), rätten till liv, överlevnad och utveckling (artikel 6) och barnets rätt att höras (artikel 12).

Barnäktenskap, tvångsäktenskap, månggifte och hedersrelaterat våld och förtryck är olika former av uttryck för skadliga sedvänjor. Erfarenheten visar att flickor mycket oftare blir bortgifta eller förlovade med män som är betydligt äldre, vilket ökar risken för våld och kränkningar av deras rättigheter (allmän rekommendation nr 31 av FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor/allmän kommentar nr 18 av FN:s kommitté för barnets rättigheter).

Barnkonventionen innehåller också bestämmelser om att barn har rätt att bli registrerade omedelbart efter födelsen och att de har en rätt att förvärva ett medborgarskap från födelsen (artikel 7). Barn har

också en rätt att behålla sin identitet däri inkluderat sitt medborgarskap, och om ett barn olagligt berövas en del av eller hela sin identitet, ska konventionsstaterna ge lämpligt stöd och skydd i syfte att snabbt återupprätta barnets identitet (artikel 8).

En konventionsstat ska, som framgår ovan, som huvudregel alltså tillåta befrielse från medborgarskap om detta inte leder till statslöshet. Möjligheterna till befrielse kan dock begränsas till att gälla endast för den som har hemvist utanför staten. Flera stater har utformat sina bestämmelser om befrielse i enlighet med detta och tillåter endast befrielse från medborgarskap om personen har varaktigt hemvist utomlands. Danmark, Island och Norge har t.ex. bestämmelser om befrielse från medborgarskap om medborgaren bor utomlands och har ett annat medborgarskap eller förvärvar ett medborgarskap inom viss tid från ansökan om befrielse. De sistnämnda staterna har, precis som Sverige, också valt att tillåta befrielse såväl för den som har hemvist i landet som den som saknar hemvist där. För den som saknar hemvist medges befrielse, såvida det inte leder till statslöshet. En ansökan om befrielse för den som saknar hemvist i Sverige torde emellertid kunna avslås om det finns formella fel såsom att t.ex. den som anges som sökande inte alls har ansökt om befrielse utan någon har gett in en ansökan i hans eller hennes namn och kanske förfalskat dennes namnteckning, eller att endast en av två vårdnadshavare för ett barn har skrivit under ansökan och det efter kontroll visar sig att den som inte har skrivit under inte heller vill göra det.

När det gäller befrielse från medborgarskap för den som har hemvist i Sverige vägras befrielse endast om det finns särskilda skäl. Skrivningen särskilda skäl syftar till att säkerställa att en enskild inte ska kunna avsäga sig sitt medborgarskap för att t.ex. slippa göra militärtjänstgöring eller utlämnas till Sverige om denne är misstänkt för brott här. I sammanhanget kan noteras att migrationsministern i ett svar på en riksdagsfråga om befrielse från svenskt medborgarskap vid risk för tvångs gifte har uttalat att:

Den som är eller önskar bli utländsk medborgare får på ansökan befrias från sitt svenska medborgarskap. Befrielse ska medges den som saknar hemvist i Sverige. Den som har hemvist i Sverige får vägras befrielse endast om det finns särskilda skäl. Det kan till exempel gälla barn omhändertagna enligt lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga som genom befrielse skulle riskera att skadas, eller personer misstänkta för brott som genom befrielse skulle uppnå otillbörliga fördelar gentemot staten. Skulle Migrationsverket få indikation om att det föreligger risk för tvångs-

gifte och sökanden har hemvist i Sverige kan en utredning vidtas, en oros-anmälan upprättas och ansökan om befrielse från medborgarskap vägras.⁹

Vad innebär det då att ha, respektive att inte ha, eller sakna hemvist i Sverige? Någon definition av begreppet hemvist finns inte i medborgarskapslagen. Begreppet förekommer dock i ett flertal bestämmelser i och med att viss tids hemvist krävs för förvärv av svenskt medborgarskap såväl vid vissa fall av anmälningar som ansökningar. Begreppet hemvist förekommer också i andra författningar bl.a. folkbokföringslagen (1991:481), inkomstskattelagen (1991:1229), utlänningslagen (2005:716) och socialförsäkringsbalken och kan allmänt och lite enkelt uttryckt sägas betyda den plats där en person är bosatt stadigvarande eller varaktigt.¹⁰ När det gäller hemvistbegreppet i medborgarskapslagen uttalas i promemorian Hemvisttidens beräkning i naturalisationsärenden och prövning av anmälningsärenden enligt medborgarskapslagen (DsA 1983:12 s. 17) bl.a. följande:

Den grundläggande regeln får anses vara att en person har sitt hemvist där han faktiskt och på ett varaktigt sätt är bosatt. Det skall därvid vara fråga om ett boende med avsikt att kvarstanna. Kyrkobokföring eller mantalsskrivning grundar inte i sig hemvist, om personen i fråga inte är bosatt på orten, lika lite som de utgör förutsättning för att någon skall anses ha hemvist på en viss plats. När annat inte anges är det möjligt att samtidigt ha hemvist såväl i Sverige som i annat land.

Hemvistbegreppet är inte knutet till krav på en viss minsta tids vistelse. En utlänning kan alltså anses ha hemvist i Sverige redan från ankomsten hit. Den omständigheten att vistelsen har pågått länge innebär å andra sidan inte med nödvändighet, att personen i fråga har hemvist på vistelseorten.

En viktig utgångspunkt vid bedömningen av hemvistbegreppet är det s.k. subjektiva rekvisitet. Det skall finnas en avsikt att stanna. Det behövs inte vara fråga om att stanna för alltid men det får, å andra sidan, inte vara fråga om tillfälliga vistelser för exempelvis rekreation, värnpliktstjänstgöring eller besök hos släktingar eller bekanta. Hänsyn bör tas till sådana omständigheter som förekommer av fast bostad och stadigvarande arbete. Att en person bor på hotell eller hos bekanta talar således mot att han skall anses ha hemvist på den orten.

Resonemanget kring begreppet hemvist är som synes kopplat till när någon anses ha hemvist i Sverige. Något stöd för att något annat

⁹ Riksdagen (2018). *Befrielse från medborgarskap vid risk för tvångsgifte, Skriftlig fråga 2017/18:570 av Johan Forssell (M)*.

¹⁰ Jfr SOU 1976:39 s. 311–327.

resonemang gäller eller för att hemvistbegreppet ska förstås på ett annat sätt vid bedömningen av om en person saknar hemvist i Sverige har utredningen inte kunnat hitta. Utredningen anser därför att uttalandena bör kunna läggas till grund även för bedömningen av om en person saknar hemvist i Sverige i ärenden om befrielse från medborgarskap. När det gäller hemvisttidens beräkning är frågan om avbrott i hemvistet också av visst intresse. I prop. 1999/2000:147 s. 47 uttalas följande om detta:

Frågan om vad som utgör avbrott i hemvistet har betydelse såväl i naturalisationsärenden som i vissa anmälningsärenden. Det krävs givetvis inte att en utlänning måste ha varit innanför Sveriges gränser under hela den hemvisttid som föreskrivs. Sedvanliga semesterresor, kortare släktbesök och andra liknande besök i utlandet bryter inte 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 bor och har för avsikt att kvarstanna. Henvist på en viss ort anses alltså föreliggande om bosättningen med hänsyn till vistelsens varaktighet och omständigheterna i övrigt måste anses vara stadigvarande. Henvisttiden bör inte anses avbruten om inte sökanden antingen tagit hemvist i ett annat land eller på annat sätt gett upp hemvistet i Sverige. Vid bedömningen bör, vid sidan av de faktiska förhållandena, hänsyn tas till sökandens avsikt (se regeringens beslut den 2 december 1999, Ku 1999/1876). De faktiska förhållandena tar sikte på objektiva konstaterbara omständigheter såsom familj, bostad och anställning.

Liknande uttalanden om hemvist och avbrott i hemvistet finns också i äldre förarbeten. I prop. 1975/76:136 s. 54 f. om ändringar i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap (1950 års medborgarskapslag) anförs bl.a. följande beträffande förutsättningarna för naturalisation vid bedömningen av hemvistvillkoret:

Med hemvist avses den ort där personen faktiskt är bosatt på ett varaktigt sätt. Härvid bortses från tillfälliga avbrott t.ex. för semesterresor, som inte hindrat sökandens anpassning till svenska förhållanden. Om utlandsvistelsen är av sådan längd eller i övrigt skett under sådana omständigheter att bosättningen här anses ha avbrutits, räknas som hemvist endast hemvistperioden omedelbart före naturalisationen. Utflyttning ur riket i emigrationssyfte anses i princip alltid som avbrott i hemvisttiden, även om vederbörande efter relativt kort tid återvänder. Dispens ges i regel när omständigheterna kunnat visa att sökanden haft för avsikt att återvända till Sverige. Dispens ges emellertid i princip inte om det bedöms att utresa från Sverige skett i emigrationssyfte. Sökanden får då tillgodoräkna sig endast tiden från återflyttningen. Har sökanden

tidigare vistats mycket länge i Sverige och är avbrottet förhållandevis kort kan dock undantagsvis bedömas skäligt att viss hänsyn tas till den tidigare vistelsen.

11.2.4 Befrielse från medborgarskap i andra länder

De nordiska länderna

För att komma fram till hur barns rättigheter i befrielseärenden kan stärkas har utredningen bl.a. undersökt hur lagstiftningen ser ut i andra länder. Utredningen kan härvid konstatera att historiskt sett har bestämmelserna om befrielse eller förlust av medborgarskap i de nordiska länderna varit likartade, sannolikt på grund av samarbeten mellan länderna när medborgarskapslagstiftningarna togs fram i Danmark, Norge och Sverige.¹¹ Sedan början av 2000-talet finns dock några skillnader. Bestämmelser om återkallande av medborgarskap på grund av bedrägligt beteende finns t.ex. i Danmarks (2002), Finlands (2003) och Norges (2006) medborgarskapslagstiftningar och sedan år 2004 finns i Danmark även bestämmelser om förlust av danskt medborgarskap i allvarliga fall av skadligt beteende mot staten.

Två bestämmelser är dock gemensamma för de nordiska länderna när det gäller förlust eller befrielse från medborgarskap: möjligheten till frivillig avsägelse eller befrielse från medborgarskap och automatisk förlust av medborgarskap vid 22 års ålder för medborgare som fötts utomlands och aldrig bott i landet.¹² Det noteras också att det i några nordiska länder finns särskilda bestämmelser som reglerar befrielse från medborgarskap för barn. I Finland behöver t.ex. det barn som ansökan om befrielse avser vara närvarande när ansökan ges in till servicestället eller beskickningen.¹³ Om barnet har ett eget pass eller en egen identitetshandling kontrolleras barnets identitet och att båda vårdnadshavarna står bakom ansökan. Ett barn som har fyllt 12 år hörs också med anledning av en ansökan om befrielse och om barnet fyllt 15 år, krävs samtycke från honom eller henne för att befrielse ska medges. Såvitt framkommit i kontakter med finska Migrationsverket kontrolleras barnets samtycke utifrån svaren som

¹¹ Jfr prop. 1924:137 s. 7–10 och prop. 1950:217 s. 13.

¹² Nordic Council of Ministers (2018). *Citizenship in the Nordic Countries Past, Present, Future*, s. 62.

¹³ Information om befrielse från finskt medborgarskap på finska Migrationsverkets hemsida, <https://migri.fi/sv/befrielse-fran-finskt-medborgarskap> [2021-02-03].

ges i ansökningsformuläret om befrielse. Något separat och enskilt samtal med barnet äger inte rum.

Under år 2020 fattades 22 beslut om befrielse från finskt medborgarskap varav ett av dem avsåg barn. År 2019 meddelades 36 beslut totalt.¹⁴

I Danmark kan barn befrias från danskt medborgarskap efter ansökan, under förutsättning att båda vårdnadshavarna är överens om det och att båda har undertecknat ansökan. För ansökan gäller vidare att:

- barnet är under 18 år,
- barnet är ogift, och
- barnet samtycker till befrielsen om barnet är 12 år eller äldre.¹⁵

För den som bor utomlands kan befrielse från danskt medborgarskap inte nekas.

Enligt uppgift från Udlændinge- og Integrationsministeriet så innebär samtycke till befrielse att ett barn som har fyllt 12 år måste underteckna en oberoende samtyckesförklaring i god tro och det oavsett om ansökan endast omfattar barnet i fråga eller om barnet omfattas av en förälders ansökan om befrielse. Någon kontroll av om samtyckesförklaringen faktiskt har undertecknats av barnet i fråga görs inte och det sker inget samtal eller liknande med den som ansöker om befrielse. Enligt ministeriet fanns det i april 2021 25 ansökningar om befrielse inbegripande. Av dessa rörde tre ansökningar barn.

Även Norge ställer krav på barns samtycke till befrielse från medborgarskap från det att barnet har fyllt 12 år.¹⁶ Om samtycke inte finns kan ansökan avslås. Samtycke krävs dock inte om barnet permanent är förhindrat att ge sitt samtycke på grund av sjukdom eller utvecklingsstörning. Barn under 12 år ges också möjlighet att uttrycka sina åsikter i ärenden om befrielse. Enligt 31 § lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) som reglerar befrielse från medborgarskap för barn ska barns åsikt tillmätas betydelse utifrån barnets ålder

¹⁴ Information om Statistik rörande ansökningar om befrielse på finska Migrationsverkets hemsida, <https://tilastot.migri.fi/index.html#decisions/23331/45?l=sv&start=588&end=599> [2021-02-26].

¹⁵ Information om befrielse från danskt medborgarskap på Utlännings- och integrationsministeriet i Danmarks hemsida, <https://uim.dk/arbejdsomrader/statsborgerskab/danske-statsborgere/losning-fra-dansk-statsborgerskab> [2021-02-03].

¹⁶ Lovdata (2020). *Information om lagen om norsk medborgarskap* (statsborgerloven).

och mognad. Enligt förarbetena till 31 § statsborgerloven innebär kravet på samtycke att barnet får vetorätt i de fall då ett beslut ska fattas om barnets eget medborgarskap och att det är upp till myndigheterna att se till att barnets samtycke finns i ansökan, som en allmän regel genom barnets egen underskrift.¹⁷ Beslut som fattas i strid med bestämmelserna om bl.a. samtycke kan innebära att beslutet om befrielse anses ogiltigt. När det gäller barns möjlighet till att uttrycka sin åsikt uttalas att barnets åsikt kan förmedlas genom den eller de personer som representerar barnet (barnets vårdnadshavare) och att en överträdelse av denna bestämmelse kan betraktas som ett procedurfel, vilket kan påverka beslutets giltighet. I sammanhanget kan noteras att barnkonventionen gäller som lag också i Norge.¹⁸

Enligt uppgift från Kunnskapsdepartementet är det ovanligt att föräldrar ansöker om befrielse från norskt medborgarskap för sina barn. Utländingsdirektoratet har t.ex. inte haft någon ansökan om befrielse de senaste fyra åren.

På Island finns det två grunder till förlust av eller befrielse från medborgarskap: dels frivillig avsägelse, dels automatisk förlust vid 22 års ålder på grund av födelse och kontinuerlig bosättning eller hemvist utomlands.¹⁹

Ansökan om befrielse kan beviljas för den som är bosatt utomlands och vill bli, eller har blivit, utländsk medborgare. För den som vid ansökan om befrielse inte redan är medborgare i en annan stat krävs bevis på detta inom viss tid. Den som är bosatt eller har hemvist på Island får avslag på en ansökan om befrielse, såvida det inte föreligger särskilda skäl för befrielse.

Barn som har fyllt 12 år behöver samtycka till en ansökan om befrielse från isländskt medborgarskap. På ansökan ska föräldrarna ange orsaken till varför barnet ska befrias. I perioden januari 2017–maj 2021 har sammanlagt 26 ansökningar om befrielse rörande barn getts in. Av dessa bifölls 22. Fyra av ansökningarna återkallades av föräldrarna.²⁰

¹⁷ Uppgift i mejl från tjänsteman på Integreringsavdelingen, Kunnskapsdepartementet [2021-03-16].

¹⁸ Information om FNs konvensjon om barnets rettigheter på Regeringskansliets i Norge hemsida, <https://regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/fns-barnekonvensjon/fns-konvensjon-om-barnets-rettigheter/id2511390/>.

¹⁹ Nordic Council of Ministers (2018). *Citizenship in the Nordic Countries Past, Present, Future*, s. 63.

²⁰ Uppgift i mejl från tjänsteman på Útlendingastofnun [2021-05-25].

Utomnordiska länder

I Frankrike finns två sätt att ansöka om befrielse eller förlust av medborgarskap. Antingen genom förklaring (déclaration) eller beslut (décret). Det senare går under benämningen ”frisläppande av trohetsband till Frankrike” och är det förfarande som kan sägas vara jämförbart med befrielse från medborgarskap.

Befrielse eller förlust av franskt medborgarskap genom förklaring kan medges i följande situationer: om personen har förvärvat ett annat medborgarskap, om personen förvärvar sin make eller makas utländska medborgarskap och är bosatt utomlands eller, för en person mellan 17,5 och 19 år, om personen är född utomlands och har en fransk förälder, om personen är född i Frankrike och har en förälder som är född i Frankrike eller om personen har franskt medborgarskap som en följd av att en av hans eller hennes föräldrar förvärvat franskt medborgarskap.

Befrielse från franskt medborgarskap genom beslut kräver att sökanden har rättskapacitet, kan styrka och rättfärdiga sitt franska medborgarskap samt styrka att han eller hon innehar ett utländskt medborgarskap på dagen för ansökan. Till stöd för ansökan ska sökanden bl.a. ge in kopia av födelsebevis, bevis på sin hemvist och sin utländska nationalitet och att skattebetalningar har gjorts. För barn som har fyllt 13 år krävs samtycke och att han eller hon skriver under ansökningsblanketten. Den som är under 16 år måste företrädas av en vårdnadshavare eller annat ombud som lagen pekar ut som en minderårigs företrädare.²¹

I Förenade kungariket gäller för den som vill avstå från sitt brittiska medborgarskap att han eller hon ska vara

- 18 år eller äldre (såvida sökanden inte är under 18 år och gift), och
- vid sina sinnes fulla bruk (såvida inte befrielse är i sökandens bästa intresse).

²¹ Information om förlust av franskt medborgarskap (Perte volontaire de la nationalité française) på Service-Publics hemsida, <https://service-public.fr/particuliers/vosdroits/F3073> [2021-02-10].

Därutöver krävs att sökanden

- redan har ett annat medborgarskap, eller
- kommer att få ett annat medborgarskap efter att ha gett upp sitt brittiska medborgarskap.²²

I USA måste den som vill avsäga sig sitt amerikanska medborgarskap personligen infinna sig hos en amerikansk konsulär eller diplomatisk tjänsteman på en amerikansk ambassad eller ett amerikanskt konsulat.²³ Sökanden måste också underteckna en avsägelse. De avsägelser utomlands som inte uppfyller de villkor som beskrivs ovan har ingen rättsverkan. Det är inte möjligt att avsäga sig medborgarskapet via post, e-post eller genom ombud då amerikanska medborgare endast kan avsäga sig sitt medborgarskap personligen. I linje med detta kan föräldrar inte avsäga sina barn deras amerikanska medborgarskap. Förälder, förvaltare eller liknande kan inte heller begära befrielse från medborgarskap åt en enskild som saknar tillräcklig kapacitet för att själva ansöka om befrielse från medborgarskap. Den som är minderårig och vill avsäga sig sitt amerikanska medborgarskap måste själv visa en konsulär tjänsteman att han eller hon agerar frivilligt, utan otillbörlig påverkan från förälder eller föräldrar, och att han eller hon till fullo förstår konsekvenserna av avsägelsen av sitt amerikanska medborgarskap. Barn som är under 16 år anses som utgångspunkt inte ha sådan mognad och förståelse som krävs för avsägelse och kan därför inte avsäga sig medborgarskapet. Ansökningar om avsägelse från den som är mellan 16 och 18 år övervägs mycket noggrant och det görs en grundlig bedömning av om ansökan är frivillig och hur förankrat barnets ansökan är. Om det inte finns starka skäl för avsägelse kan minderåriga få avslag på ansökan och får då vänta till 18 års ålder för att avstå från sitt amerikanska medborgarskap. Systemet innehåller således en del skyddsåtgärder för barn och unga när det gäller avsägelse från medborgarskap.²⁴

²² Information om förlust av brittiskt medborgarskap (Give up [renounce] British citizenship or nationality) på Regeringskansliets i Förenade kungariket hemsida, www.gov.uk/renounce-british-nationality [2021-02-10].

²³ Se section 349(a)(5) Immigration and Nationality Act.

²⁴ Information om avsägelse av amerikanskt medborgarskap på U.S. Department of State Bureau of Consular Affairs hemsida, <https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/travel-legal-considerations/us-citizenship/Renunciation-US-Nationality-Abroad.html> [2021-02-09].

11.3 Hur kan barns rättigheter stärkas?

11.3.1 Bestämmelserna bör utökas för att skydda barn

Bedömning: Bestämmelserna om befrielse från svenskt medborgarskap i lagen om svenskt medborgarskap bör utökas med krav på barns samtycke och på att en befrielse inte får stå i strid med barnets bästa.

Av redogörelsen för andra länders bestämmelser om befrielse från medborgarskap i avsnitt 11.2.4 ovan framgår att det är vanligt med bestämmelser om barns samtycke. Enligt utredningens uppfattning är bestämmelser om barns samtycke till befrielse från medborgarskap en säkerhetsåtgärd som kan skydda mot en förlust av medborgarskap mot ett barns vilja. Ett krav på samtycke får också anses överensstämma med det uppdrag som utredningen har att stärka barns rättigheter i befrielseärenden enligt medborgarskapslagen. Bestämmelser om samtycke är även en tydlig signal om att barnets uppfattning är betydelsefull och en väsentlig del när en bedömning av barnets bästa ska göras (prop. 2017/18:186 s. 96). Samtyckesbestämmelser ligger enligt utredningen också i linje med uttalanden i barnkonventionen som sedan den 1 januari 2020 gäller som svensk lag.²⁵ I artikel 8 anges t.ex. att barnets rätt att behålla sin identitet, innefattande bl.a. medborgarskap, ska respekteras. Och enligt artikel 12 ska det barn som är i stånd att bilda egna åsikter tillförsäkras rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör honom eller henne, varvid barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Av artikel 12 framgår också att barn särskilt ska beredas möjlighet att höras i alla domstols- och administrativa förfaranden som rör barnet. Enligt utredningen är det rimligt att barn äger visst inflytande över sitt medborgarskap, eller i alla fall att myndigheterna kontrollerar att barnet står bakom en ansökan om befrielse från medborgarskap. Det är också lämpligt att kodifiera de rutiner som Migrationsverket har i befrielseärenden som rör barn, med krav på att den som är 12 år eller äldre skriver under en ansökan om att bli befriad från svenskt medborgarskap.

Mot bakgrund av vad som nu sagts bedömer utredningen att det bör föras in bestämmelser om att barn måste samtycka till en an-

²⁵ Lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter.

sökan om befrielse från svenskt medborgarskap för att ansökan ska kunna bifallas. Bestämmelserna om samtycke bör gälla såväl barn som saknar hemvist i Sverige, som barn med hemvist här, eftersom samtycke är en grundförutsättning för att ansökan ska godtas, på samma sätt som en persons underskrift av ansökan om befrielse är en grundförutsättning för att ansökan ska prövas och det oavsett om personen som befrielsen gäller har hemvist i Sverige eller utomlands. Samtyckesbestämmelser är också ett uttryck för att befrielse från svenskt medborgarskap ska ske på initiativ av den enskilde som beslutet gäller, dvs. barnet. Kravet på samtycke strider därför inte mot konventionsåtagandena i 1997 års konvention (se avsnitt 11.4.2). Samtycket bör kontrolleras genom en grundlig utredning av omständigheterna kring ansökan och barnets levnadsförhållanden (se avsnitt 11.3.2). Bestämmelser om barns samtycke utgör dock inte någon absolut garanti mot att barn befrias från medborgarskap mot sin vilja, eftersom barn som utsätts för hot och våld, eller lever i en hederkontext, inte alltid vågar berätta vad det verkligen känner och vill, eller hur hans eller hennes situation ser ut. Det finns därför en risk för att barn som utsätts för hot och påtryckningar eller lever i en sådan miljö, inte kan, eller känner att det är möjligt att säga nej till en ansökan om befrielse, eller kan uttrycka detta i kontakter med Migrationsverket.

Enligt artikel 3 i barnkonventionen ska det vid alla åtgärder som rör barn, vare sig de vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ, i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa. I artikeln uttalas också att en konventionsstat ska tillförsäkra barnet sådant skydd och sådan omvårdnad som behövs för barnets välfärd, med hänsyn tagen till de rättigheter och skyldigheter som tillkommer dess föräldrar, vårdnadshavare eller andra personer som har juridiskt ansvar för barnet, och ska för detta ändamål vidta alla lämpliga lagstiftningsåtgärder och administrativa åtgärder. Bestämmelser om att hänsyn ska tas till barnets bästa och/eller att en bedömning ska göras av vad som är förenligt med barnets bästa finns bl.a. i 1 kap. 10 § utlänningslagen (2005:716), 4 kap. 1 § och 6 kap. 2 a § föräldrabalken och 46 § lagen (2016:1013) om personnamn. Mot denna bakgrund och som en ytterligare skyddsåtgärd föreslår utredningen att det ska föras in bestämmelser om att det vid beslut om befrielse ska göras en bedömning av barnets bästa vid handläggningen av en ansökan om befrielse från medborgarskap. För bifall till en ansökan om befri-

else från svenskt medborgarskap ska således krävas att befrielsen inte står i strid med ett barns bästa. Dessa bestämmelser bör också gälla oberoende av om barnet har hemvist i Sverige eller utomlands. Frågan om var bestämmelserna ska införas, hur de ska utformas och hur samtycket ska kontrolleras och barnets bästa bedömas diskuteras i avsnitt 11.3.2 nedan.

11.3.2 Bestämmelserna ska utökas med särskilda villkor till skydd för barns medborgarskap

Förslag: Bestämmelserna i 15 § lagen om svenskt medborgarskap ska utökas med villkor om att det för barns befrielse från svenskt medborgarskap ska krävas

1. att befrielsen inte bedöms stå i strid med barnets bästa, och
2. samtycke av barn som har fyllt tolv år.

Samtycke ska inte krävas om barnet är varaktigt förhindrat att lämna samtycke på grund av sjukdom eller på grund av något annat liknande förhållande.

De nya kriterierna om samtycke och barnets bästa ska föras in i en ny bestämmelse i medborgarskapslagen

Utredningen har ovan kommit fram till att barns rättigheter i ärenden om befrielse från medborgarskap ska stärkas genom krav på barns samtycke till befrielse från medborgarskap och genom krav på att en befrielse inte ska få strida mot barnets bästa. Det förefaller lämpligt att kriterierna för befrielse från svenskt medborgarskap hålls ihop i ett sammanhang. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna ska föras in i ny egen bestämmelse efter 15 § medborgarskapslagen. Vad gäller de faktiska formuleringarna anser utredningen att bedömningen av barnets bästa och samtycket ska utformas som villkor för att en ansökan om befrielse ska kunna medges, såväl när barnet har hemvist i Sverige som när det har hemvist i ett annat land. Detta för att följa den struktur som finns i 15 § där det i andra stycket anges att det som villkor för befrielse från svenskt medborgarskap

får ställas krav på att en sökande som inte redan är utländsk medborgare inom viss tid förvärvar medborgarskap i ett annat land. Som villkor för barns befrielse från svenskt medborgarskap ska således krävas att barnet samtycker till befrielsen och att befrielsen inte bedöms stå i strid med barnets bästa.

Regleringen av samtycke vid barns befrielse från medborgarskap

Vid regleringen av samtycke till befrielse är frågan om från vilken ålder samtycke ska krävas intressant. Av avsnitt 11.2.4 ovan framgår t.ex. att åldersgränsen för barns samtycke i andra länder varierar. I Danmark, Island och Norge krävs samtycke från barn som har fyllt 12 år, medan det i Frankrike krävs samtycke från barn som har fyllt 13 år och från 16 år i USA. I Finland krävs samtycke från barn som har fyllt 15 år, men redan från 12 års ålder har barns uppfattning om ansökan om befrielse betydelse. I sammanhanget är värt att notera att Norge även har bestämmelser om att barn under 12 år ska ges möjlighet att uttrycka sina åsikter när det gäller befrielse från medborgarskap och att barnets åsikt då ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Bestämmelser om barns samtycke förekommer i svensk rätt i bl.a. föräldrabalken där det t.ex. i 4 kap. 7 § anges att den som har fyllt 12 år som huvudregel inte får adopteras utan samtycke. Ytterligare exempel på när barns samtycke krävs, eller när barnets manifestering av vilja måste kontrolleras finns i 21 kap. 5 § samma lag. Där föreskrivs att verkställighet av domar, beslut eller avtal om vårdnad, boende eller umgänge m.m. inte får ske mot barnets vilja, om det inte är nödvändigt med hänsyn till barnets bästa. Vid bestämmandet av barnets vilja tas hänsyn till om barnet har nått en sådan ålder och mognad att barnets vilja bör beaktas i verkställighetsärenden. Lagstiftaren förde följande resonemang kring barns ålder och samtycke i verkställighetsärenden i förarbetena (prop. 2005/06:99 s. 82):

[Det] finns stora möjligheter att vid avgörandet ta hänsyn till yngre barns vilja, samtidigt som det vanligen inte uppfattas som en begränsning av möjligheterna för ett barn i åldern tolv år och uppåt att få sin vilja beaktad. Den nuvarande bestämmelsen i 21 kap. 5 § innehåller däremot en åldersgräns. Åldersgränsen är inte absolut utan mer att se som ett riktmärke. Av bestämmelsen framgår att domstolen med beaktande av barnets mognad kan ta hänsyn till viljan hos ett yngre barn men också kan besluta om verkställighet i strid mot viljan hos ett äldre barn. Skillnaden i

förhållande till bestämmelsen i 6 kap. är alltså att det finns ett tydligt riktmärke. Risker med ett sådant riktmärke är att bedömningarna i praktiken blir schablonmässiga, vilket främst torde gå ut över de yngre barnens möjligheter till inflytande. Det är också svårt att se att det finns något hållbart argument för att det är nödvändigt att ha detta riktmärke vid just verkställighetsprövningen. Regeringen föreslår därför att åldersgränsen utgår.

Som ytterligare exempel på barns samtycke kan nämnas 46 § första stycket lagen (2016:1013) om personnamn enligt vilken en anmälan om namnändring m.m. avseende ett barn som har fyllt 12 år i princip inte får göras utan barnets samtycke. Barnets samtycke krävs dock inte om barnet är varaktigt förhindrat att lämna det på grund av en psykisk sjukdom eller något annat liknande förhållande (se liknande skrivningar i 4 kap. 7 § föräldrabalken). Av paragrafens andra stycke framgår att vid bedömningen av om ett namnbyte är förenligt med barnets bästa ska hänsyn tas till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad, även när barnets samtycke inte behövs. Innebörden av detta är att åsikter hos barn som är yngre än 12 år också ska beaktas i ärenden om namnbyte utifrån den ålder och mognad som barnet har nått (se vidare om detta i avsnittet om regleringen av barnets bästa nedan).

Bestämmelser om barns samtycke finns också i 7 § medborgarskapslagen. Paragrafen reglerar förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan och i tredje stycket föreskrivs att det för förvärv krävs att barn som har fyllt 12 år och har utländskt medborgarskap samtycker till att bli svensk medborgare.

När bestämmelserna om barns samtycke infördes i 7 § medborgarskapslagen konstaterades att bestämmelser om barns samtycke redan fanns i flera författningar. Enligt regeringens uppfattning saknades det därför skäl att på medborgarskapsområdet ha en högre åldersgräns än den som vanligen används för barns samtycke. Regeringen ansåg också att en sänkning av åldersgränsen skulle stärka barnets rätt i medborgarskapsärenden. Åldersgränsen för barns samtycke i medborgarskapsärenden sattes därför till 12 år (prop. 1999/2000:147 s. 30 f.). Uttalandet bör ses mot bakgrund av att det i 2 a § lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap fanns bestämmelser om att det krävdes samtycke från ett barn som hade fyllt 15 år för förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan om barnets far var svensk medborgare

och genom dom eller avtal hade fått vårdnaden om barnet (dvs. barn till ogifta föräldrar).

Det kan diskuteras om bestämmelserna om barns samtycke ska formuleras ”åldersneutralt” på liknande sätt som bestämmelserna om barns vilja i 21 kap. 5 § föräldrabalken och 46 § andra stycket lagen om personnamn där hänsyn får tas till viljan utifrån barnets mognad och insikt.

Enligt artikel 12 i barnkonventionen ska konventionsstaterna tillförsäkra det barn som är i stånd att bilda egna åsikter rätten att fritt uttrycka dessa i alla frågor som rör barnet. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Med beaktande av att medborgarskapslagen redan i dag innehåller ett krav på samtycke från 12 år i 7 § och att 12 år är en åldersgräns som ansetts lämplig för samtyckesbestämmelser i ett flertal andra författningar anser utredningen att det är lämpligt att kravet på barns samtycke för befrielse från medborgarskap ska gälla från 12 års ålder. Åldersgränsen är också i linje med andra länders bestämmelser om samtycke. Utredningen föreslår därför att det ska ställas krav på att barn som har fyllt 12 år ska samtycka till ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap för att ansökan ska kunna bifallas. Det bör dock noteras att utredningen nedan föreslår att vid bedömningen av om en befrielse kan anses stå i strid med barnets bästa ska hänsyn tas till barns åsikter utifrån barnets ålder och mognad. Bedömningen i den delen omfattar alla barn och inte bara de som fyllt 12 år.

Undantag från kravet på samtycke bör dock kunna göras för barn som är varaktigt förhindrade att lämna samtycke på grund av en sjukdom eller på grund av något annat liknande förhållande. Hindret bör vara av sådan omfattning och påverka barnet på sådant sätt att det inte går att förstå vad barnet vill och önskar. Som exempel på vad som skulle kunna vara ett hinder kan nämnas fysisk eller psykisk sjukdom, eller resultatet av en sådan sjukdom, eller en omfattande intellektuell funktionsnedsättning. Hindret får inte vara övergående och bör kunna styrkas med läkarintyg (jfr prop. 1981/82:156 s. 78 f.). I sammanhanget kan noteras att 7 § tredje stycket medborgarskapslagen och 46 § första stycket lagen om personnamn innehåller en liknande bestämmelse.

Regleringen av barnets bästa

När det gäller villkoret att ett barns befrielse från svenskt medborgarskap vid en bedömning inte ska stå i strid med barnets bästa kan man tänka sig många olika situationer. Om en eller båda vårdnadshavarna inte samtidigt för egen del ansöker om befrielse från sitt svenska medborgarskap, utan endast ansöker om befrielse för ett eller flera av sina barn, skulle det kunna vara en sådan situation. För att en ansökan om befrielse i det exemplet inte ska anses strida mot barnets bästa bör det finnas en verklig grund och en rimlig förklaring till varför endast barnet eller barnen ska befrias från sitt svenska medborgarskap. Om det saknas grund eller rimlig förklaring bör ansökan kunna avslås.

Andra situationer då en ansökan skulle kunna avslås är om det i ärendet kommer fram uppgifter som gör att syftet med ansökan om befrielse på goda grunder kan misstänkas vara att försvaga barnets skydd mot utnyttjande, omänsklig behandling eller sådana traditionella sedvänjor som är skadliga för barnet, eller att barnet löper risk för att könsstympas, giftas bort eller lämnas kvar i föräldrarnas hemland.

Det finns emellertid omständigheter som kan tala för att en befrielse inte skulle bedömas stå i strid med barnets bästa. Om ett barn har väldigt svag anknytning till Sverige, tex. för att han eller hon är född utomlands och aldrig har bott i Sverige, skulle det kunna innebära att en befrielse inte anses strida mot barnets bästa. Det är dock viktigt att se de nämnda situationerna som exempel och inte som en uttömmande beskrivning. Bedömningen av vad som är eller inte är barnets bästa måste alltid vara individuell och ske utifrån omständigheterna i varje enskilt fall, utifrån det berörda barnets eller de berörda barnens specifika situation, med hänsyn tagen till personliga sammanhang, situationer och behov.

Bestämmelserna bör betraktas som ett komplement till bestämmelserna om krav på samtycke och ett ytterligare skydd för barns medborgarskap.

För att kunna bedöma om en befrielse från svenskt medborgarskap inte står i strid med barnets bästa bör bestämmelserna kombineras med föreskrifter om att barnets egen åsikt ska kunna tillmätas betydelse vid bedömningen av ansökans förenlighet med barnets bästa. För att säkerställa att även yngre barn ges möjlighet att få sina syn-

punkter och åsikter framförda och beaktade inom ramen för befrielseärenden och för att t.ex. könsstympling och ibland också barnäktenskap kan aktualiseras före 12 års ålder bör det, till skillnad från när det gäller samtycke, inte ställas upp någon exakt åldersgräns för när barnets uppfattning ska beaktas. Utöver att detta utgör ett extra skydd mot en felaktig befrielse ger bestämmelser om barnets bästa där barnets åsikter ska tillmätas betydelse också en tydlig signal om hur viktiga bestämmelserna om barnets rätt att uttrycka sin åsikt i artikel 12 i barnkonventionen är. Bestämmelserna bör formuleras som att man vid bedömningen av om en befrielse står i strid med barnets bästa ska ta hänsyn till barnets åsikt utifrån barnets ålder och mognad, även då inte samtycke krävs. Formuleringen liknar den som finns i 21 kap. 5 § föräldrabalken och 36 § lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och har samma innebörd. Det vill säga att även åsikten hos barn som är yngre än 12 år ska kunna tillmätas betydelse vid bedömningen av barnets bästa.

Att barnets ålder och mognad ska beaktas innebär att det normalt ska fästas större avseende vid ett äldre barns inställning än vid ett yngre barns. Enbart ålder kan dock inte avgöra vikten av ett barns åsikter. Hur mycket ett barn förstår är inte på ett entydigt sätt knutet till barnets ålder. Uttrycket mognad avser förmågan att förstå och bedöma konsekvenserna av en särskild fråga, varvid den fortlöpande utvecklingen av barnets förmågor måste beaktas. I ärenden som omfattar barn som inte har fyllt 12 år och där barnets samtycke inte är en förutsättning för befrielse är barnets åsikter inte avgörande, utan andra omständigheter kan tillsammans väga tyngre vid en samlad bedömning av barnets bästa (jfr prop. 2015/16:180 s. 134).

Hur ska samtycket kontrolleras och hur görs bedömningen av barnets bästa?

Det är enligt utredningen rimligt att kräva att barns samtycke till befrielse från medborgarskap manifesteras genom att barnet skriver under ansökan om befrielse och att samtycket kontrolleras genom att Migrationsverket tar kontakt med barnet och på ett barnanpassat sätt samtalar med det för att bilda sig en uppfattning om barnets inställning och omständigheterna bakom ansökan och om barnet har insikt i vad en befrielse innebär.

Som ett led i att klargöra barnets inställning och barnets bästa bör Migrationsverket kunna begära att barnet ska infinna sig personligen på Migrationsverket eller – om barnet vistas utomlands – på en ambassad eller liknande för samtal med en handläggare. Ett annat sätt att utreda samtycket kan vara att prata med barnet i telefon. Det bör vara upp till Migrationsverket att i varje enskilt ärende besluta om hur handläggningen ska gå till och om det krävs ett möte med barnet, hur mötet ska genomföras osv. Utredningen inser att det kan vara både svårt, tidsödande och kostsamt att få till ett samtal med ett barn som befinner sig utomlands. Detta bör dock inte ha avgörande betydelse då det bör vara möjligt att genomföra ett möte med barnet med hjälp av digitala möteslösningar eller genom att barnet samtalar med personal på t.ex. en ambassad eller konsulat som filmar samtalet. Om Migrationsverket vill samtala med ett barn som befinner sig utomlands, kan barnet behöva kallas till en ambassad eller konsulat för att säkerställa att det kan få tala ostört. Samtal torde kunna genomföras med hjälp av digitala möteslösningar där ambassadpersonal eller liknande är behjälpliga med uppkoppling mot Migrationsverket eller genom att ambassadpersonal har ett samtal med barnet utifrån frågeformulär som Migrationsverket har tagit fram och att samtalet filmas och sedan skickas över till Migrationsverket. Samtal med barn kan bidra till att bedöma vilken åsikt barnet har och vad som kan anses vara i hans eller hennes bästa intresse. Samtal med barnet kan också behövas för att Migrationsverket ska ha ett så gott underlag som möjligt för sitt beslut om befrielse. I sammanhanget kan nämnas att Migrationsverket sedan den 1 januari 2020 har huvudansvaret för migrationsverksamheten vid utlandsmyndigheterna, vilket innebär att det på många myndigheter i utlandet finns personal som arbetar åt Migrationsverket och som torde kunna vara behjälplig vid utredningen av ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap.

För att Migrationsverket ska ha ett så omfattande och så utförligt beslutsunderlag som möjligt anser utredningen också att verket som regel bör ta kontakt med socialtjänsten i varje enskilt befrielseärende som rör ett barn eller ung vuxen för att inhämta de eventuella uppgifter som finns hos socialtjänsten. Detta då det är sannolikt att socialtjänsten kan ha kännedom om barn som lever i en hederskontext, eftersom det finns en anmälningsskyldighet för bl.a. skola och polis om de misstänker att ett barn far illa. Uppgifter från socialtjänsten bedöms därför kunna bidra till att Migrationsverket kan få ett bättre

och mera gediget underlag för sitt beslut. Utredningen utesluter dock inte att kontakter behöver tas med andra myndigheter såsom t.ex. Polismyndigheten, ambassader eller Utrikesdepartementet. Uppgifter hos socialtjänsten omfattas som regel av sekretess. I 28 § medborgarskapslagen finns dock en uppgiftsskyldighet för socialnämnden att lämna uppgifter om en utlännings personliga förhållanden till bl.a. Migrationsverket, om uppgifterna behövs i ett ärende om svenskt medborgarskap. Migrationsverket kan således under handläggningen av ett befrielseärende få del av uppgifter om en enskild från socialtjänsten även om sekretess gäller för de uppgifter som efterfrågas (prop. 1981/82:186 s. 32).

Myndigheten bör noga utreda hur barnets livssituation ser ut, att barnet agerar frivilligt och att varken föräldrar eller släktingar försöker påverka barnets inställning till ett beslut om befrielse samt att barnet utifrån sin ålder och mognad förstår konsekvenserna av en befrielse från medborgarskap. Det är extra viktigt att den information som ges och de samtal som hålls med barn är anpassade till barn. Ansökningar om befrielse som gäller barn bör således övervägas mycket noggrant och det bör göras en samlad bedömning av de omständigheter som föreligger. För det fall Migrationsverket tvivlar på om samtycket är välgrundat eller om omständigheterna talar för att barnet riskerar att t.ex. utsättas för skadliga sedvänjor bör ansökan om befrielse kunna avslås på den grunden att samtycke inte föreligger och/eller med hänvisning till att en befrielse bedöms stå i strid med barnets bästa. Avslag på grund av att en befrielse anses strida mot barnets bästa kan givetvis aktualiseras även av andra anledningar såsom att det på goda grunder kan misstänkas att syftet med ansökan är att försvaga barnets skydd mot utnyttjande eller traditionella sedvänjor som är skadliga för barnet, eller att barnet t.ex. löper risk för att skickas till en s.k. uppfostringsinstitution, giftas bort, könsstympas eller lämnas kvar i föräldrarnas hemland. Avslag på en ansökan om befrielse ska kunna överklagas, se avsnitt 13.2.

En ansökan avseende befrielse ska enligt huvudregeln i 5 § medborgarskapsförordningen ges in till Migrationsverket. För den som inte är folkbokförd i Sverige ska ansökan ges in till en svensk beskickning eller ett svenskt karriärkonsulat inom vars verksamhetsområde sökanden är bosatt. Enligt 7 § medborgarskapsförordningen ska den myndighet hos vilken en anmälan eller ansökan ges in göra den utredning som behövs för ärendets prövning. När utredningen

är gjord ska handlingarna i ärendet skickas till Migrationsverket (8 § medborgarskapsförordningen).

Mot bakgrund av vad som framgår ovan och med beaktande av att antalet befrielseärenden är förhållandevis få per år anser utredningen att utredningsansvaret i befrielseärenden bör åligga Migrationsverket. Att en ansökan om befrielse i vissa fall ges in till en utlandsmyndighet hindrar inte att myndigheten tar hjälp av Migrationsverket under utredningen eller omvänt att Migrationsverket tar hjälp av personal som är placerad på utlandsmyndigheterna eller av tjänstemän på dessa myndigheter för att t.ex. hålla ett samtal med ett barn i ett befrielseärende i de fall det behövs. Utredningen föreslår därför inga ändringar i 5 § medborgarskapsförordningen.

11.4 Ytterligare justeringar av bestämmelserna om befrielse

11.4.1 Inledning

Utöver att utredningen har i uppdrag att stärka barns rättigheter ska utredningen utreda om ett beslut om befrielse av medborgarskap ska kunna ändras i fall då en person genom t.ex. påtryckningar, hot eller våld förmåtts att mot sin vilja ansöka om eller samtycka till befrielse från svenskt medborgarskap (se avsnitt 11.1). Av kommittédirektiven framgår också att utredaren är fri att ta upp även andra närliggande frågor om svenskt medborgarskap som bedöms ha samband med uppdraget och lämna de författningsförslag som utredaren anser nödvändiga.

Som anges ovan är det inte enbart barn som kan råka ut för påtryckningar, hedersrelaterat våld och förtryck och otillbörligt tvång. För att ytterligare stärka skyddet för alla människors medborgarskap föreslår utredningen i avsnittet nedan att det ska vidtas fler åtgärder för att motverka att den som befinner sig i en utsatt situation tvingas att avsäga sig sitt svenska medborgarskap och därigenom befrias från det.

11.4.2 Befrielse kan vägras om ansökan inte görs av fri vilja

Förslag: Bestämmelserna om befrielse från svenskt medborgarskap ska ändras och utökas på så sätt att befrielse ska kunna vägras om det finns anledning att anta att sökanden inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap. För den som har hemvist i Sverige ska befrielse, liksom i dag, kunna vägras också om det annars finns särskilda skäl.

Hemvist i Sverige

Mot bakgrund av vad som sägs om befrielse i 1961 och 1997 års konventioner (se avsnitt 11.2.3 ovan) kan konstateras att det i princip står konventionsstaterna fritt att utforma regler om befrielse från medborgarskap för den som har hemvist i konventionsstaten. Som regel gäller dock att befrielse från medborgarskap inte får leda till statslöshet.

För den som har hemvist i Sverige gäller i dag att en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap får vägras endast om det finns särskilda skäl för det (jfr 15 § första stycket tredje meningen medborgarskapslagen). Enligt förarbetena (prop. 1999/2000:147 s. 57) syftar skrivningen särskilda skäl till att bl.a. motverka den situationen att en sökande genom att avsäga sig sitt svenska medborgarskap uppnår otillbörliga fördelar gentemot svenska staten, t.ex. då sökanden är misstänkt för brottslighet här i landet och en avsägelse skulle försvåra eller omöjliggöra ett utlämnande hit. Ett annat exempel på särskilda skäl som nämns i förarbetena är då sökanden under pågående värnpliktstjänstgöring ansöker om befrielse från sitt svenska medborgarskap vilket med omedelbar verkan skulle innebära att personen i fråga inte längre omfattades av skyldigheten att fullgöra värnplikt här. Vidare uttalas att det är upp till handläggande myndigheter att avgöra vad som kan utgöra särskilda skäl.

Uttrycket ”särskilda skäl” förekommer i många författningar och används ofta för att dels undvika att tynga en författning med en lista med olika omständigheter som ska beaktas eller inte beaktas vid tillämpningen av en lag eller förordning, dels ge tillämparna av lagen eller förordningen utrymme att beakta sådana situationer som lagstiftaren inte alltid kunde förutse vid författningens tillkomst. Med beaktande

av vad som sägs i förarbetena om att det är upp till myndigheterna att avgöra vad som är särskilda skäl i befrielseärenden torde den omständigheten att det finns risk för att ett barn tvingas in i äktenskap eller råkar ut för könsstympning, eller utsätts för hot eller tvång kunna omfattas av uttrycket (jfr migrationsministerns uttalande som återges i avsnitt 11.2.3). Med detta sagt så är det viktigt att även skydda vuxna, om det finns anledning att misstänka att personens ansökan om att bli befriad från svenskt medborgarskap inte är ett uttryck för personens vilja, utan beror på t.ex. hedersförtryck eller otillbörlig påverkan från annan, t.ex. en fysisk person, en organisation eller annan stat. Som exempel kan nämnas att det förekommer att gifta kvinnor tas med utomlands och kvarlämnas där för att utsättas för kontroll och förtryck (SOU 2018:69 s. 173 f.).

Enligt Utrikesdepartementet kan det också förekomma situationer där människor som sitter häktade eller fängslade utomlands utsätts för påtryckningar att avsäga sig sitt medborgarskap. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna i 15 § medborgarskapslagen ska justeras så att befrielse från svenskt medborgarskap för den som har hemvist i Sverige ska kunna vägras om det finns anledning att anta att personen inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap, eller om det annars finns särskilda skäl.

Hemvist utomlands

I 15 § första stycket andra meningen medborgarskapslagen föreskrivs att befrielse från medborgarskap ska medges den som inte har hemvist i Sverige. Som enda krav för bifall gäller att befrielsen inte får leda till att den sökande blir statslös.

Av redogörelsen och analysen av konventionsåtaganden i avsnitt 11.2.3 framgår att det enligt 1961 års konvention är möjligt för en stat att ställa upp villkor för befrielse för den som har sitt vanliga och huvudsakliga hemvist i utlandet. 1997 års konvention innehåller däremot inga skrivningar om villkor, varför utredningen anser att det enligt ordalydelsen i artikel 6.2 inte går att dra slutsatsen att bestämmelserna om befrielse får förenas med några särskilda villkor för den som har hemvist utomlands, om bestämmelserna ska vara i överensstämmelse med båda nu nämnda konventionsåtaganden. I den förklarande rapporten till 1997 års konvention uttalas emellertid att

individens fria vilja är utgångspunkten för varför staterna bör ha bestämmelser som tillåter befrielse från medborgarskap. Med hänsyn till denna utgångspunkt anser utredningen att det är möjligt att föreskriva att också en ansökan om befrielse från en person som saknar hemvist i Sverige ska kunna vägras om det finns anledning att anta att han eller hon inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap. För denna tolkning talar även det faktum att syftet med den mänskliga rättigheten att kunna byta medborgarskap är att individen ska kunna utöva denna rättighet utan hinder från staten. Att staten skulle tvingas tillmötesgå en ansökan om befrielse som går emot personens egen vilja kan anses strida mot själva syftet med denna rättighet.

Mot bakgrund av vad som nu sagts föreslår utredningen att bestämmelserna om befrielse för den som saknar hemvist i Sverige ska ändras på så sätt att befrielse – på samma sätt som för den som har hemvist i Sverige – ska kunna vägras om det kan antas att sökanden inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap.

Vid bedömningen av om det finns anledning att anta att en person inte vill befrias från sitt medborgarskap bör kunna beaktas vilken avsikt personen har när det gäller hans eller hennes bosättning och om det finns skäl att ifrågasätta om personen själv har valt att bosätta sig utomlands. När någon inte frivilligt har bosatt sig i utlandet eller själv har medverkat till en registrering som utvandrad i folkbokföringsdatabasen kan Migrationsverket avslå ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap.

Handläggningen av det nya kriteriet

Utredningen anser att det sannolikt är svårt att handlägga dessa ärenden, eftersom det troligen inte finns orosanmälningar hos socialtjänsten på samma sätt som när det gäller barn. Det kan emellertid finnas uppgifter hos t.ex. Polismyndigheten och Utrikesdepartementet som kan användas vid handläggningen och vid bedömningen av om befrielse ska medges eller ej. Migrationsverket bör på samma sätt som när det gäller barn också kunna kalla sökanden till samtal för att ha ett bättre underlag för sin bedömning och beslut. Oavsett de svårigheter som kan finnas anser utredningen att bestämmelser om att befrielse får nekas om det finns skäl att anta att den sökande själv inte vill

befrias från sitt medborgarskap sänder ett viktigt budskap om att ingen ska förlora sitt medborgarskap mot sin vilja.

11.5 Ändring av beslut om befrielse från svenskt medborgarskap

11.5.1 Grunderna för att ändra förvaltningsbeslut

När det gäller frågan om ett beslut om befrielse från medborgarskap som meddelats efter en ansökan om befrielse som gjorts genom hot, tvång, urkundsförfalskning eller annat otillbörligt förfarande ska kunna ändras av Migrationsverket, och i så fall med retroaktiv effekt, konstateras inledningsvis följande.

Möjligheten för myndigheter att själva ändra sina beslut regleras i 37 och 38 §§ förvaltningslagen (2017:900). Enligt 37 § förvaltningslagen får en myndighet ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock ändras till den enskildes nackdel bara om det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Bestämmelserna kan sägas utgöra en kodifiering av vad som sedan länge gällt enligt fast praxis. Anledningen till att gynnande förvaltningsbeslut vinner negativ rättskraft är i första hand hänsyn till den enskildes rättstrygghet, men också hänsyn till förtroendet för det allmänna.

Bestämmelser som reglerar när en myndighet är skyldig att ändra ett beslut som den har meddelat som första instans finns i 38 § förvaltningslagen. Av bestämmelsen framgår att en myndighet ska ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är uppenbart felaktigt i något väsentligt hänseende på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning, och beslutet kan ändras snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Som framgår ovan kan myndigheter således med stöd av förvaltningslagen ändra såväl betungande som gynnande beslut i gynnande

riktning. För att en myndighet ska kunna ändra ett gynnande beslut till nackdel för en enskild krävs att någon av grunderna i 37 § förvaltningslagen är uppfyllda, t.ex. att beslutet blivit fel på grund av att parten har lämnat felaktiga eller vilseledande uppgifter eller om det finns bestämmelser om återkallelseförbehåll. I förarbetena (prop. 2016/17:180 s. 232 f. och 233 f.) uttalas bl.a. följande om detta.

En andra situation som bör omfattas av undantagsregleringen är sådana fall där det från början har stått klart för den enskilde att myndigheten kan komma att ändra sitt beslut om myndigheten anser att det finns skäl för det. Det är fallet t.ex. när det finns ett tydligt återkallelseförbehåll knutet till beslutet. Bestämmelser om sådana återkallelseförbehåll bör i första hand tas in i de föreskrifter som beslutet grundas på. Av tydlighetsskäl bör en upplysning om innehållet i dessa föreskrifter lämpligen tas in i beslutet i det enskilda ärendet. En särskild fråga är hur precisa föreskrifter om sådana återkallelseförbehåll rimligen måste vara för att uppfylla rättssäkerhetens krav. [...]

En tredje situation som bör omfattas av undantagsregleringen avser fall då ett beslut grundar sig på felaktiga förutsättningar till följd av att den enskilde har lämnat vilseledande uppgifter eller undanhållit relevanta fakta. På liknande sätt som när ett återkallelseförbehåll tagits in i ett beslut gäller här att den enskildes förväntningar om att beslutet ska stå sig under sådana förhållanden inte kan anses berättigade. Återkallelsen av en beslutad förmån är i dessa fall inte att se som någon form av bestraffning för ett oärligt beteende. Det är alltså inte det felaktiga uppgiftslämnandet i sig som utgör grund för ändring och det är inte heller relevant om vilseledandet har skett uppsåtligt eller inte. Det finns vidare inte något krav på att uppgifterna ska ha lämnats på heder och samvete. Den grundläggande förutsättningen för ändring är i stället att beslutet har blivit felaktigt till följd av partens agerande. Om felaktigheten inte är relevant för ärendets avgörande finns därför inte någon grund för återkallelse enligt nuvarande praxis. Detsamma gäller om myndigheten har insett att en i och för sig relevant uppgift var felaktig och därför bortsett från denna då beslutet fattades.

CSN och Stockholms universitet efterfrågar ett klargörande av att ett utelämnande av relevanta fakta kan vara en godtagbar grund för ändring av det tidigare beslutet. Enligt regeringens mening omfattar uttrycket ”oriktiga eller vilseledande uppgifter” de tänkbara fall då ett fel beror på partens eget agerande vid uppgiftslämnandet, dvs. även fall då en missvisande bild lämnas till följd av att vissa betydelsefulla fakta utelämnas. Däremot omfattas inte det fallet att ett beslut föregåtts av exempelvis en muta (jfr SOU 2006:2).

Som framgår ovan kan en myndighet ändra ett förvaltningsbeslut om det t.ex. framkommer att det grundas på felaktiga uppgifter eller omständigheter och inte minst om det finns ett återkallelseförbehåll i lag eller förordning. Som exempel på bestämmelser som innehåller återkallelseförbehåll kan nämnas 12 § passlagen (1978:302), 5 kap. 3 § körkortslagen (1998:488) och 7 kap. utlänningslagen (2005:716).

11.5.2 Återkallelse av beslut om befrielse

Förslag: Det ska införas en ny bestämmelse i lagen om svenskt medborgarskap om att ett beslut om befrielse från svenskt medborgarskap ska återkallas om det fanns hinder mot bifall till ansökan om befrielse vid tidpunkten för beslutet och inte särskilda skäl talar emot återkallelse. Ett beslut om återkallelse ska gälla från den dag då beslutet om befrielse från svenskt medborgarskap fick laga kraft.

Bestämmelserna i 5 § medborgarskapsförordningen, om vart vissa ansökningar om svenskt medborgarskap och ansökningar om bl.a. befrielse från svenskt medborgarskap ska ges in, ska kompletteras med att ansökningar om återkallelse av ett beslut om befrielse ska ges in till Migrationsverket. Om sökanden inte är folkbokförd i Sverige, ska ansökan dock ges in till en svensk beskickning eller ett svenskt karriärkonsulat inom vars verksamhetsområde sökanden är bosatt.

Utgångspunkten för den fråga som utredningen har att besvara är att Migrationsverket har meddelat ett beslut om befrielse från svenskt medborgarskap på felaktig grund, t.ex. att ansökan har lämnats in efter hot, tvång, urkundsförfalskning eller annat otillbörligt förfarande. Utredningsuppdraget i denna del syftar bl.a. till att motverka hedersförtryck och våld. Som framgår av avsnitt 10.3.2 innefattar hedersförtryck ofta hot om, eller genomförande av sanktioner som inte är accepterade av samhället i övrigt, i syfte att få den förtryckta personen att rätta sig efter de normer som familj eller släkt ställer upp. Som exempel på hedersförtryck kan bl.a. fysisk och social segregering, barn- och tvångsäktenskap och könsstympning nämnas, men i vissa fall också placering i s.k. uppfostringsinstitution. I sin mest extrema form kan hedersförtryck resultera i hot om våld och våld

inklusive dödligt våld. En felaktig grund för en ansökan om befrielse kan således vara att sökanden har tvingats eller hotats till att skriva under och vidhålla sin ansökan och att det i grund och botten inte finns något samtycke till befrielsen, eller att ett barn säger sig samtycka men egentligen inte gör det. En annan grund kan vara att ansökan har getts in av någon annan än sökanden.

Utredningen föreslår i avsnitt 11.3.2 att det, för att stärka barns ställning och medborgerliga rättigheter, ska krävas samtycke till en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap från barn som har fyllt 12 år och att befrielse från medborgarskap ska kunna medges endast om det inte strider mot barnets bästa. Förslaget utgör dock inte någon garanti för att barn inte kommer att befrias från sitt medborgarskap mot sin vilja, eftersom det – även vid en grundlig utredning – kan vara svårt att inse att samtycke inte finns eller att befrielsen står i strid med barnets bästa. Inte heller de förslag som lämnas i avsnitt 11.4.2, om att befrielse får vägras om det finns anledning att anta att sökanden inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap, utgör en absolut garanti mot en befrielse från svenskt medborgarskap på felaktig grund. Om det i efterhand framkommer att befrielse skett i strid med sökandens vilja kan han eller hon visserligen i vissa fall begära återvinning enligt 9 § medborgarskapslagen. Bestämmelsen om återvinning gäller dock endast vuxna och ställer krav på bl.a. hemvist i Sverige sedan två år. Detta innebär att bestämmelserna i 9 § inte utgör ett tillräckligt bra skydd för personer som ansökt om och på felaktig grund beviljats befrielse från sitt svenska medborgarskap enligt 15 § medborgarskapslagen.

En ofrivillig förlust av medborgarskap kan få både långtgående och oönskade konsekvenser för en enskild som har tagits med eller blivit kvarhållen utomlands – detta inte minst när den enskilde är ett barn. Som exempel kan nämnas att den som befriats från svenskt medborgarskap inte har rätt att vistas här i landet om uppehållstillstånd saknas. En person som saknar svenskt medborgarskap kan inte heller få ett pass utfärdat av svenska myndigheter, vilket får stor påverkan på dem som förts utomlands och utsätts för kvarhållande, tvång eller löper en risk för att bli bortgifta då de ofta har frantagits sina pass och behöver ett nytt pass för att kunna resa tillbaka till Sverige.

Som framgår av avsnitt 11.2.2 hanterar Utrikesdepartementet årligen ett antal konsulära ärenden som rör personer som befinner sig i utlandet och som riskerar att bli bortgifta eller som har blivit det,

eller barn och unga som skickats utomlands för att placeras i uppfostringsinstitutioner. Det förekommer också ärenden där vuxna kvinnor kvarhålls utomlands och utsätts för kontroll. Även ärenden om misstänkt könsstympning förekommer, om än i mycket mindre utsträckning. Det kan även förekomma situationer där svenska medborgare utsätts för påtryckningar från en annan stat att avsäga sig sitt svenska medborgarskap.

I avsnitt 11.5.1 framgår att det finns stöd i förvaltningslagen för att en myndighet under vissa omständigheter kan återkalla ett tidigare fattat beslut. När det gäller befrielse från medborgarskap kan det enligt utredningens uppfattning även hävdas att 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen, som innehåller bestämmelser om att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap, också ger stöd för att ett beslut om befrielse fattat på felaktiga grunder ska kunna återkallas (jfr RÅ 2006 ref. 73 och NJA 2014 s. 323). Regeln utgör ett skydd för det svenska medborgarskapet och omfattar alla svenska medborgare som någon gång har varit bosatta här i landet (prop. 1975/76:209 s. 121).

Mot bakgrund av vad som nu sagts anser utredningen att ett beslut om befrielse från svenskt medborgarskap ska kunna återkallas om det har fattats utifrån en felaktig föreställning av omständigheterna som var för handen vid tidpunkten för befrielsebeslutet. Som exempel på omständigheter som skulle ha kunnat utgjort hinder mot bifall till ansökan om befrielse kan nämnas att ett samtycke lämnades på grund av tvång eller hot om våld.

I sammanhanget bör beaktas att bestämmelserna i 2 § medborgarskapsförordningen, om att en ansökan ska vara skriftlig och att sökanden ska lämna en försäkran på heder och samvete om att uppgifterna är sanna, inte heller garanterar att en sökande vuxen inte har utsatts för tvång eller hot om våld och därför har skrivit under en ansökan om befrielse mot sin vilja. De bestämmelserna hindrar inte heller att han eller hon råkar ut för att en ansökan om befrielse förfalskas i hans eller hennes namn (jfr förslaget i avsnitt 11.4.2 om möjligheten att avslå en ansökan om befrielse om det finns anledning att anta att sökanden inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap). Återkallelsemöjligheten bör därför också omfatta vuxna.

Med beaktande av att återkallelse av ett beslut om befrielse från svenskt medborgarskap föreslås kunna ske under vissa omständigheter och med beaktande av vad som framgår av förarbetena till för-

valtningslagen (prop. 2016/17:180 s. 231 f.) ovan, föreslår utredningen att återkallelsemöjligheten förs in i lag. Lämplig placering är enligt utredningen i en ny bestämmelse efter den föreslagna nya 15 a § medborgarskapslagen om krav på samtycke till befrielse m.m. för barn.

När det gäller den faktiska utformningen av bestämmelserna kan det diskuteras om en återkallelse av ett befrielsebeslut som är grundat på felaktiga förutsättningar ska uttryckas som att återkallelse ska få ske om det finns särskilda skäl för det (jfr bestämmelserna om återkallelse i 7 kap. 2 § utlänningslagen) eller om det ska uttryckas som att beslutet ska återkallas eller inte ska gälla om det fanns hinder mot bifall till ansökan (jfr t.ex. 12 § 8 passlagen och 5 kap. 3 § 9 körkortslagen).

Formuleringarnas syfte är enligt utredningen desamma och det finns inget som i sig talar för att den ena skrivningen är att föredra framför den andra. Som framgår av avsnitt 11.4.2 ovan så ger uttrycket särskilda skäl tillämparen viss möjlighet att beakta även sådana omständigheter som lagstiftaren inte förutsåg vid införandet av en bestämmelse. Begreppet är också väl inarbetat i svensk rätt. En användning av begreppet särskilda skäl här kan emellertid skapa viss förvirring eller otydlighet då 15 § andra stycket medborgarskapslagen innehåller en bestämmelse om att en ansökan om befrielse från medborgarskap för den som har hemvist i Sverige får vägras endast om det finns särskilda skäl. Sådana särskilda skäl omfattar enligt vad som sägs ovan även risk för t.ex. tvångsäktenskap och könsstympning. Att då i en ny bestämmelse föreskriva att ett beslut om befrielse ska kunna återkallas eller inte gälla om det finns särskilda skäl, är inte lämpligt.

En formulering som innehåller begreppet hinder speglar dessutom bättre de faktiska omständigheterna, dvs. att det fanns hinder mot befrielse eftersom det saknades samtycke till ansökan om befrielse eller att personen inte ville befrias. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna utformas som att ett beslut om befrielse från svenskt medborgarskap ska kunna återkallas om det förelåg hinder vid tidpunkten för beslutet. Att hindret ska ha förelegat vid tidpunkten för beslutet kan t.ex. omfatta den situationen att barnet eller den vuxna inte samtyckte till ansökan om befrielse, men skrev under för att han eller hon inte vågade säga emot, eller för att det förekom hot om våld eller psykisk eller fysisk misshandel, eller att någon annan skrev under ansökan i stället för den som befriades från

medborgarskapet. Hindret behöver inte kvarstå vid tidpunkten då återkallelsen initieras, eftersom en sådan ordning skulle göra det omöjligt för den som först efter att tvånget upphört och/eller omständigheterna förändrats har möjlighet att ansöka om återkallelse.

Migrationsverket är dock inte skyldigt att återkalla ett tidigare fattat befrielsebeslut utan måste göra en individuell bedömning. I något fall skulle kanske en återkallelse av ett befrielsebeslut kunna vara till nackdel för individen, t.ex. om han eller hon har etablerat sig i sitt ”andra medborgarskapsland” och den omständigheten att han eller hon åter får svenskt medborgarskap innebär nackdelar i förhållande till det landet. Det skulle också kunna vara så att en individ begått terroristhandlingar under den tid som han eller hon var befriad från sitt svenska medborgarskap. Att härefter bifalla en ansökan om återkallelse av befrielsebeslutet skulle framstå som stötande, inte minst med beaktande av det förslag som utredningen lägger i avsnitt 7.6 om att den som medverkat i t.ex. en terroristorganisation inte ska kunna förvärva svenskt medborgarskap efter anmälan. Utredningen föreslår därför att bestämmelserna om återkallelse ska utformas så att återkallelse ska kunna ske om inte särskilda skäl talar emot en återkallelse.

Återkallelse ska kunna ske om det efter att beslutet om befrielse har meddelats visar sig att det inte fanns samtycke eller att det fanns anledning att anta att befrielseansökan inte låg i linje med den sökandes vilja, eller att någon förfalskat ansökan om befrielse. Det vill säga att omständigheterna var sådana att befrielse aldrig borde ha medgetts.

Som utgångspunkt bör det vara upp till den befriade att uppmärksamma Migrationsverket på att det förelåg hinder för bifall till ansökan vid tidpunkten för ansökan. Till stöd för att det förelåg hinder kan den befriade ge in t.ex. en polisanmälan eller en dom om hot, våld eller urkundsförfalskning som visar vilka omständigheter som förelåg vid tidpunkten för ansökan. Även uppgifter som visar vilka kontakter som förevarit och/eller åtgärder som t.ex. socialtjänsten, Utrikesdepartementet, ambassader och skolor har övervägt eller vidtagit, bör kunna användas till stöd för att visa att omständigheterna vid tidpunkten för ansökan om befrielse var sådana att hinder mot bifall till ansökan förelåg och att befrielse inte skulle ha medgivits om detta hade varit känt.

Utredningen har övervägt om det ska införas en uttrycklig rätt för t.ex. Utrikesdepartementet att ge in en ansökan om återkallelse av ett tidigare fattat beslut om befrielse. Utredningen anser emellertid att någon sådan bestämmelse inte ska föras in. Anledningen för det är att det dels framstår som ovanligt att reglera detta, dels förefaller svårt att utse vilken eller vilka myndigheter eller organ som ska anses lämpliga att åläggas denna uppgift. Därutöver framstår det som svårt att faktiskt veta om en enskild vill att en myndighet agerar för honom eller henne. För den som av någon anledning inte själv kan skicka in en ansökan om återkallelse bör det vara möjligt att använda sig av ombud som brukligt är i sådana situationer. En muntlig fullmakt till en företrädare för en svensk myndighet bör under vissa omständigheter kunna godtas. Om det kommer till Migrationsverkets kännedom att omständigheterna kring befrielsen var sådana att ansökan aldrig borde ha bifallits, torde myndigheten kunna initiera en omprövning av befrielsebeslutet.

Nästa fråga är att ta ställning till om ett återkallelsebeslut ska gälla med retroaktiv verkan och i sådana fall från vilken tidpunkt.

Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer får ett avgörande verkan när det har fått laga kraft om inget annat har bestämts i beslutet eller föreskrivits i lag (jfr t.ex. 40 § lagen med särskilda bestämmelser om vård av unga).²⁶

Enligt utredningens uppfattning är det rimligt att den som aldrig borde ha befriats från svenskt medborgarskap inte får ”ett glapp” i sitt medborgarskap, eftersom återkallelsebeslutet i sig innebär att befrielse inte skulle ha medgetts om hela situationen hade varit känd och personen således inte borde ha varit utan sitt svenska medborgarskap.

En retroaktiv verkan av ett återkallelsebeslut kan också få den positiva effekten att ett barn som fötts under sin förälders ”befrielse-tid” skulle kunna erhålla svenskt medborgarskap med stöd av 2 § medborgarskapslagen. En sådan ordning ligger enligt utredningens mening i linje med skyddet för barns rätt till medborgarskap från födelsen (jfr artiklarna 7 och 8 i barnkonventionen).

En fråga är dock om ett återkallelsebeslut med retroaktiv verkan kan resultera i att något annat myndighetsärende kompliceras, eller att det uppkommer någon annan fråga kopplad till den period som personen var befriad från sitt svenska medborgarskap som skulle tala

²⁶ Bohlin & Warnling-Nerep (2004), *Förvaltningsrättens grunder*, s. 193 ff.

mot att ett återkallelsebeslut ska gälla med retroaktiv verkan. Det kan konstateras att svenskt medborgarskap är en förutsättning för att få rösta i riksdagsval och för vissa arbeten. Den som har svenskt medborgarskap har också rätt att resa in i Sverige och kan få ett svenskt pass utfärdat. Det kan inte uteslutas att den som befriats från svenskt medborgarskap gått miste om att t.ex. rösta i riksdagsval (om han eller hon var myndig under befrielseperioden). En påtaglig och sannolik följd av befrielsen kan vara att den befriade inte kunnat erhålla ett svenskt pass och/eller att han eller hon hindrats eller haft svårt att resa in i Sverige. För den som sitter frihetsberövad utomlands kan en befrielse från svenskt medborgarskap försvåra för utlandsmyndigheterna att hävda konsulär access. Inget av det som nu sagts påverkas dock av att ett återkallelsebeslut får retroaktiv verkan.

Vad gäller andra eventuella effekter kan noteras att sociala förmåner såsom barnbidrag, sjukpenning och föräldrapenning är bosättnings- eller arbetsbaserade. Det faktum att en person inte innehaft svenskt medborgarskap under viss tid kan såvitt utredningen kan bedöma således inte resultera i att han eller hon gått miste om en social förmån. Detta under förutsättning att denne varit bosatt utomlands under befrielseperioden. För den som vistas i Sverige utan medborgarskap skulle det kunna vara en annan situation eftersom det krävs uppehållstillstånd för vistelse här. Den som befriats från sitt svenska medborgarskap mot sin vilja skulle således kunna gå miste om en social förmån.

Ett förslag om att ett återkallelsebeslut ska gälla retroaktivt bör oftast inte vara till nackdel för den enskilde som hamnat i en sådan situation. Mot bakgrund av vad som nu har sagts föreslår utredningen att ett återkallelsebeslut ska gälla från den dag då beslutet om befrielse från svenskt medborgarskap fick laga kraft. Det vill säga retroaktivt.

Utredningen föreslår ingen tidsgräns för när en ansökan om återkallelse ska ges in. Det kan visserligen argumenteras för att det är lättare att bedöma de omständigheter som förelåg vid tidpunkten för när befrielsebeslutet fattades om de ligger närmare i tiden. Den som är minderårig kanske emellertid inte har möjlighet att agera och ansöka om återkallelse förrän han eller hon är myndig. Det kan således dröja lång tid innan frågan om återkallelse aktualiseras. Det är heller inte omöjligt att det dröjer innan en vuxen person inser att någon annan har ansökt om att befria honom eller henne från svenskt medborgarskap, eftersom ett beslut om befrielse inte delges någon

personligen. Med hänsyn till vad som nu sagts föreslås ingen tidsgräns för när ansökan om återkallelse ska ges in.

Vad sedan gäller frågan om var en ansökan om återkallelse ska ges in anser utredningen att den, precis som en ansökan om befrielse, ska ges in till Migrationsverket. Om sökanden inte är folkbokförd i Sverige, ska ansökan emellertid ges in till en svensk beskickning eller ett svenskt karriärkonsulat inom vars verksamhetsområde sökanden är bosatt. Mot bakgrund av vad som nu sagts föreslår utredningen att bestämmelserna i 5 § medborgarskapsförordningen justeras till att också omfatta ansökningar om återkallelse av befrielsebeslut.

12 Personuppgiftsbehandling och sekretess

12.1 Allmänna utgångspunkter för personuppgiftsbehandlingen

12.1.1 Personuppgiftsbehandlingen omfattas av EU:s dataskyddsförordning

Bedömning: Den behandling av personuppgifter som sker i medborgarskapsärenden i dag och den behandling av personuppgifter som förslagen i detta betänkande ger upphov till omfattas av EU:s dataskyddsförordning.

En anmälan eller ansökan om svenskt medborgarskap, eller en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap innehåller med nödvändighet uppgifter om t.ex. namn, personnummer och adress. Enligt artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), hädanefter dataskyddsförordningen, är varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person personuppgifter. Med en identifierbar fysisk person förstås en person som direkt eller indirekt kan identifieras, särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringsuppgift eller onlineidentifikatorer, eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

Dataskyddsförordningen utgör den generella regleringen för personuppgiftsbehandling inom EU och är i alla delar bindande och direkt

tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer sedan den 25 maj 2018. Av artikel 2.2 a i dataskyddsförordningen framgår dock att förordningen inte ska tillämpas på behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten. Medborgarskapsrätten är inte EU-rättsligt reglerad och utgör alltså inte unionsrätt. I svensk rätt har dock lagstiftaren valt att låta den personuppgiftsbehandling som sker enligt medborgarskapslagstiftningen omfattas av dataskyddsförordningen.¹ Dataskyddsförordningen kompletteras i Sverige av bl.a. lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

Dataskyddslagen gäller vid behandling av personuppgifter som utförs inom ramen för verksamhet som bedrivs vid personuppgiftsansvarigas eller personuppgiftsbiträdens verksamhetsställen i Sverige (1 kap. 5 § första stycket dataskyddslagen). Med personuppgiftsansvarig avses en fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institution eller annat organ som ensamt eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifter; om ändamålen och medlen för behandlingen bestäms av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt kan den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denne ska utses föreskrivas i unionsrätten eller i medlemsstaternas nationella rätt (artikel 4.2 dataskyddsförordningen). Lagen är emellertid subsidiär till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i registerförfattningar (jfr 1 kap. 6 § dataskyddslagen). Exempel på författningar som kompletterar såväl dataskyddsförordningen som dataskyddslagen är utlänningsdatalagen (2016:27) och utlänningsdataförordningen (2016:30).

Under handläggningen av en anmälan eller ansökan kontrollerar Migrationsverket om de krav som medborgarskapslagen ställer upp, för förvärv av eller befrielse från svenskt medborgarskap, är uppfyllda. Det kan t.ex. röra sig om att kontrollera en persons ålder och uppehållstillståndsstatus och att bedöma hans eller hennes hemvist. När det gäller ansökningar om svenskt medborgarskap enligt 11 § medborgarskapslagen inhämtar Migrationsverket bl.a. uppgifter från Kronofogdemyndigheten, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen till stöd för sin bedömning av om sökanden uppfyller kravet i 11 § 5 på hederligt levnadssätt. De uppgifter som hämtas in kan t.ex. avse uppgifter om en person har begått brott eller har skulder. I samman-

¹ Detta framgår bl.a. av 1 kap. 2 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och 1 § och 2 § 6 utlänningsdatalagen.

hanget kan nämnas att anmälningsärenden som rör nordiska medborgare hanteras av vissa utpekade länsstyrelser.

Migrationsverket och länsstyrelserna behandlar således personuppgifter inom ramen för sin handläggning av medborgarskapsärenden i dag. Med behandling förstås enligt artikel 4.2 dataskyddsförordningen en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring.

Utredningen föreslår i detta betänkande bl.a. att alla anmälningsärenden om medborgarskap ska handläggas av Migrationsverket (avsnitt 8.3), att prövningen av förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet och att förvärv av svenskt medborgarskap ska fastställas till beslutsdagen i stället för vid anmälningsstillfället (avsnitt 9.3). Utredningen föreslår vidare att en förutsättning för medborgarskapsförvärv efter anmälan för den som fyllt 15 år ska vara att han eller hon, varken är skäligen misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet, bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller har varit verksamt i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor (avsnitt 7.4–7.6). De som omfattas av dessa krav måste också göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig (avsnitt 7.9).

Vidare lämnas förslag på ändringar i bestämmelserna som rör befrielse från svenskt medborgarskap (avsnitt 11.3.2 och 11.4.2) och i avsnitt 4.5 ger utredningen förslag på justeringar av hemvistkravet i 8 § medborgarskapslagen. I avsnitt 4.4.3 presenterar utredningen sin syn på hur bestämmelser om automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap skulle kunna utformas och hur ett sådant system skulle kunna fungera.

Som en följd av förslagen i detta betänkande kommer Migrationsverket att behandla fler personuppgifter i ärenden om förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan och i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap och återkallelse av befrielsebeslut än vad som sker vid ärendehandläggningen i dag. När det gäller anmäl-

ningsärendena kommer myndigheten – på liknande sätt som sker i naturalisationsärenden i dag – att med hjälp av Polismyndigheten och Säkerhetspolisen kontrollera bl.a. om en person är skäligen misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet eller utgör ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet samt om personen har varit verksamt i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor. Den personuppgiftsbehandling som kommer att utföras av Migrationsverket med anledning av förslagen i betänkandet faller alltså inom ramen för myndighetens handläggning av medborgarskapsärenden och omfattas, precis som i dag, av dataskyddsförordningen.

När det gäller avsnitt 4 och resonemanget om automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa födda i Sverige, konstateras att Skatteverkets handläggning i ärenden om registrering av nyfödda barn i Sverige i dag omfattas av dataskyddsförordningen. Om regeringen går fram med ett förslag med bestämmelser om automatiska förvärv av medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige kommer samma typ av personuppgifter att behöva behandlas som i dag. Enda skillnaden i personuppgiftsbehandlingshänseende är att personuppgifter i sådana fall också kommer att skickas mellan Skatteverket och Migrationsverket (om systemet sätts upp på det sätt som utredningen redogör för i avsnitt 4.4.3). Skatteverkets behandling av personuppgifter i det systemet skulle således omfattas av dataskyddsförordningen på samma sätt som den behandling som myndigheten utför i dag i folkbokföringshänseende med anledning av anmälningar om barns födsel. Utredningen redogör därför i avsnitt 12.4 för hur en sådan personuppgiftsbehandling skulle se ut.

12.1.2 Rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen

Bedömning: Det finns rättslig grund för den personuppgiftsbehandling som utförs inom medborgarskapsområdet i dag och den behandling som förslagen i detta betänkande ger upphov till.

Dataskyddsregleringen bygger på att varje behandling av personuppgifter ska vila på en rättslig grund för att vara laglig. Vilka de rättsliga grunderna är framgår av artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. Om

ingen av de grunder som anges där är tillämplig, är behandlingen inte laglig och får därmed inte genomföras. De rättsliga grunderna är i viss mån överlappande. Flera rättsliga grunder kan därför vara tillämpliga avseende en och samma behandling. Av artikel 6.1 framgår att personuppgiftsbehandlingen är laglig om den rättsliga grunden är någon av följande:

- a) Den registrerade har lämnat sitt samtycke till att dennes personuppgifter behandlas för ett eller flera specifika ändamål.
- b) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås.
- c) Behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige.
- d) Behandlingen är nödvändig för att skydda intressen som är av grundläggande betydelse för den registrerade eller för en annan fysisk person.
- e) Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.
- f) Behandlingen är nödvändig för ändamål som rör den personuppgiftsansvariges eller en tredje parts berättigade intressen, om inte den registrerades intressen eller grundläggande rättigheter och friheter väger tyngre och kräver skydd av personuppgifter, särskilt när den registrerade är ett barn.

Av särskilt intresse för myndigheters verksamheter är artikel 6.1 c enligt vilken personuppgiftsbehandlingen, för att vara laglig, ska vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige och artikel 6.1 e enligt vilken behandlingen, för att vara laglig, ska vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

Som framgår av avsnitt 12.1.1 kompletteras dataskyddsförordningen av bl.a. dataskyddslagen. I förarbetena till dataskyddslagen uttalas att alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem (prop. 2017/18:105 s. 56 f.). Begreppet myndighetsutövning definieras i svensk rätt ofta som ”utövning av befogenhet att bestämma om förmån, rättighet, skyldighet, disciplinär bestraffning eller annat jämförbart förhållande i förhållande till enskilda” (jfr

prop. 1971:30 s. 331 f., SOU 2017:39 s. 119 och Lagrådsremiss om Ny dataskyddslag s. 61). Den rättsliga grunden i artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen, dvs. att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning, bör därför i regel kunna tillämpas av myndigheter.

Utredningen bedömer att den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter hos Migrationsverket och länsstyrelserna i samband med handläggningen av en ansökan eller en anmälan om svenskt medborgarskap, är att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen). Det finns således rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen inom medborgarskapsområdet. Detsamma gäller Skatteverkets personuppgiftsbehandling vid handläggningen av anmälningar av nyfödda barn i folkbokföringshänseende i dag. Den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter hos Skatteverket, i samband med handläggningen i folkbokföringsverksamheten av en anmälan om att ett barn har fötts i Sverige och registreringen av bl.a. barnets medborgarskap, är således också att den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse, eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen).

Den rättsliga grunden samtycke aktualiseras inte, eftersom det råder betydande ojämlikhet mellan individerna och myndigheterna (jfr prop. 2017/18:218 s. 41 f. och utredningens delbetänkande SOU 2021:2 s. 322).

12.1.3 Personuppgiftsbehandlingen inom medborgarskapsområdet i dag är tillåten och fastställd

Bedömning: Den rättsliga grunden för personuppgiftsbehandlingen på medborgarskapsområdet är som utgångspunkt tillåten och fastställd på det sätt som krävs enligt EU:s dataskyddsförordning. Bestämmelserna i utlänningsdatalagen är tillämpliga vid Migrationsverkets personuppgiftsbehandling i verksamhet om svenskt medborgarskap, liksom lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning är tillämplig vid länsstyrelsernas behandling av personuppgifter vid handläggningen av anmälningsärenden om medborgarskap.

Personuppgiftsbehandling ska vara tillåten och fastställd

Enligt artikel 6.2 i dataskyddsförordningen får medlemsstaterna behålla eller införa mer specifika bestämmelser för att anpassa tillämpningen av bestämmelserna i förordningen med hänsyn till behandling för att efterleva punkt 6.1 c och e, genom att närmare fastställa specifika krav för uppgiftsbehandlingen och andra åtgärder för att säkerställa en laglig och rättvis behandling.

Enligt artikel 6.3 första stycket i dataskyddsförordningen ska den rättsliga grunden för behandlingen som avses i bl.a. 6.1 e vara fastställd i unionsrätten eller i den nationella rätten. I skäl 45 till dataskyddsförordningen anges att förordningen inte medför något krav på en särskild lag för varje enskild behandling, utan att det kan räcka med en lag som grund för flera behandlingar som bygger på en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige, eller om behandlingen krävs för att utföra en uppgift av allmänt intresse, eller om behandlingen utförs som ett led i myndighetsutövning. Av ordalydelsen i artikel 6.3 första stycket framgår att det som ska fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt är den grund för behandlingen som avses i artikel 6.1 c och e. Det krävs således inte en reglering i unionsrätten eller i nationell rätt av den personuppgiftsbehandling som ska ske med stöd av dessa rättsliga grunder. Det som måste ha stöd i rättsordningen är i stället den rättsliga förpliktelsen, respektive uppgiften av allmänt intresse eller rätten att utöva myndighet (prop. 2017/18:105 s. 49). En utgångspunkt är alltså att de myndigheter som behandlar personuppgifter i enlighet med gällande rätt uppfyller kraven på laglig behandling i artikel 6.1 c eller e och att den rättsliga grunden för behandlingen är fastställd i enlighet med nationell rätt.

Vid personuppgiftsbehandling ska också vissa principer iakttas. Detta framgår av artikel 5 i dataskyddsförordningen. I artikel 5.1 a slås t.ex. fast att personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade. Av artikel 5.1 b framgår att personuppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och att de inte senare får behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål (den s.k. finalitetsprincipen). Personuppgifterna ska även vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (principen om uppgiftsminimering i artikel 5.1 c). Personuppgifterna ska vidare vara riktiga och om nödvändigt uppdaterade (5.1 d). Bland de

ytterligare principer som nämns finns den om lagringsminimering samt integritet och konfidentialitet (5.1 e och f). Det är alltid den personuppgiftsansvarige som ansvarar för, och ska kunna visa att, principerna i artikel 5 följs (artikel 5.2). I dataskyddsförordningen definieras personuppgiftsansvarig som bl.a. en fysisk eller juridisk person, eller en offentlig myndighet som ensam eller tillsammans med andra bestämmer ändamålen för och medlen för behandlingen av personuppgifter. Den personuppgiftsansvarige eller de särskilda kriterierna för hur denna ska utses kan, i enlighet med artikel 4.7, också föreskrivas i medlemsstaternas nationella rätt.

Dataskyddslagen

Dataskyddslagen innehåller bestämmelser som på ett generellt plan kompletterar dataskyddsförordningen. Enligt 1 kap. 6 § dataskyddslagen är lagen subsidiär till annan lag eller förordning, vilket möjliggör avvikande bestämmelser i registerförfattningar.

Av dataskyddslagen framgår bl.a. att behandling som omfattar person- eller samordningsnummer ska vara klart motiverad med hänsyn till ändamålet, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl (3 kap. 10 § dataskyddslagen). I 3 kap. 3 § dataskyddslagen finns också bestämmelser som rör behandling av känsliga personuppgifter. I bestämmelsens första och andra stycken anges.

Känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning

1. om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag,
2. om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller
3. i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Vid behandling som sker enbart med stöd av första stycket är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.

Av artikel 9.1 i dataskyddsförordningen framgår att behandling av personuppgifter som avslöjar t.ex. ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter och uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons

sexuelliv eller sexuella läggning är förbjuden. För det fall det förekommer känsliga personuppgifter föreskrivs i artikel 9.2 g undantag från förbudet om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av t.ex. medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträvade syftet, vara förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

I dataskyddslagen finns också bestämmelser om behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelse. Uppgifter som rör lagöverträdelse räknas inte upp i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen och inkluderas därför inte i vad som avses med känsliga personuppgifter. Uppgifter som rör lagöverträdelse omfattas därför inte heller av förbudet i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen. Sådana uppgifter nämns dock i artikel 10 i dataskyddsförordningen. Enligt artikel 10 får behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och överträdelse eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder enligt artikel 6.1 endast utföras under kontroll av myndighet, eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten, eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet.

Bestämmelser om sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen finns i 3 kap. 8 § dataskyddslagen. I bestämmelsens första stycke anges att myndigheter får behandla sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen. De personuppgifter som avses i artikel 10 är, som framgår ovan, personuppgifter som rör fällande domar i brottmål och överträdelse eller därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder. Begreppet ”därmed sammanhängande säkerhetsåtgärder” torde, enligt regeringens uttalanden i förarbetena till dataskyddslagen, vara likvärdigt med straffprocessuella tvångsmedel.²

² Prop. 2017/18:105 s. 198.

Utlänningsdatalagen och utlänningsdataförordningen

När det gäller personuppgiftsbehandling vid handläggning av medborgarskapsärenden är två författningar av särskild betydelse: utlänningsdatalagen och utlänningsdataförordningen.

Utlänningsdatalagen är en sektorsspecifik registerlag som reglerar automatiserad personuppgiftsbehandling som sker i den verksamhet som Migrationsverket, utlandsmyndigheterna och Polismyndigheten bedriver enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Kompletterande bestämmelser till lagen finns i utlänningsdataförordningen.

Syftet med utlänningsdatalagen är att ge myndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt och effektivt sätt och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. I lagen finns bestämmelser om bl.a. tillåtna ändamål för personuppgiftsbehandling, behandling av känsliga personuppgifter, behandling av uppgifter i Migrationsverkets register över fingeravtryck och fotografier, sökbegränsningar och myndigheters direktåtkomst till Migrationsverkets register. Regelverket är tänkt att vara flexibelt för att passa de olika myndigheternas verksamheter och göra det möjligt att utveckla och effektivisera myndigheternas verksamheter och it-stöd. På grund av den snabba tekniska utvecklingen har målsättningen också varit att i så stor utsträckning som möjligt göra utlänningsdatalagen och utlänningsdataförordningen teknikneutrala.³

Av 2 § 6 utlänningsdatalagen framgår att lagen gäller vid behandling av personuppgifter i Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet som rör svenskt medborgarskap. Enligt 4 b § utlänningsdatalagen gäller dataskyddslagen, och föreskrifter som har meddelats i anslutning till dataskyddslagen, vid behandling av personuppgifter enligt utlänningsdatalagen, om inte annat följer av utlänningsdatalagen eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till den lagen. Det innebär att i den mån det finns avvikande bestämmelser i utlänningsdatalagen eller utlänningsdataförordningen ska dessa tillämpas, men om särreglering saknas i utlänningsdatalagen gäller i stället dataskyddslagen.

Av 14 § utlänningsdatalagen framgår att känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen endast får behandlas för de ändamål som anges i 11 och 13 §§ om uppgifterna är absolut nödvän-

³ Prop. 2017/18:254 s. 12.

diga för syftet med behandlingen (för innebörden av känsliga personuppgifter se avsnittet om dataskyddslagen ovan).

Utlänningsdataförordningen innehåller kompletterande föreskrifter om sådan behandling av personuppgifter som omfattas av utlänningsdatalagen, däribland bestämmelser om tillgången till personuppgifter och begränsningar av direktåtkomst enligt 19 § utlänningsdatalagen.

Migrationsverkets personuppgiftsbehandling i medborgarskapsärenden

Personuppgiftsbehandling

I 1 § förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket slås fast att Migrationsverket är förvaltningsmyndighet för frågor som rör bl.a. medborgarskap. Bestämmelser om förvärv av medborgarskap och befrielse från medborgarskap finns i medborgarskapslagen. I lagens 22–27 §§ finns bestämmelser om förfarandet, t.ex. att huvudregeln är att Migrationsverket prövar ärenden om medborgarskap. Av 7 § medborgarskapsförordningen (2001:218) framgår att den myndighet, till vilken en anmälan eller ansökan ska ges in, ska göra den utredning som behövs för ärendets prövning. Enligt 8 § samma förordning ska en svensk beskickning eller ett svenskt karriärkonsulat som har gjort en utredning enligt 7 § sända handlingarna i ärendet till Migrationsverket.

Som framgår ovan gäller utlänningsdatalagen Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas personuppgiftsbehandling i verksamhet som rör bl.a. svenskt medborgarskap (2 § 6). Enligt 11 § 1 utlänningsdatalagen, som är en ändamålsbestämmelse, får Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna behandla personuppgifter om det behövs för bl.a. handläggning av ärenden, eller en myndighets biträde i sådana ärenden i verksamhet som avses i 2 och 3 §§. Enligt förarbetena till utlänningsdatalagen avses med verksamhet som rör medborgarskap Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet enligt medborgarskapslagen och medborgarskapsförordningen.

Personuppgifter som behandlas enligt 11 och 12 §§ utlänningsdatalagen får även behandlas när det är nödvändigt för att tillhandahålla information till bl.a. en annan myndighet, om uppgifterna läm-

nas med stöd av lag eller förordning. Detta framgår av 13 § första stycket 2 utlänningsdatalagen (prop. 2015/16:65 s. 68 f.).

När det gäller medborgarskapsärenden torde känsliga uppgifter i form av t.ex. en persons personnummer, etnicitet, religion eller hälsotillstånd, liksom uppgifter om lagöverträdelse, kunna förekomma i samband med Migrationsverkets handläggning av en ansökan eller anmälan om medborgarskap. Som framgår av avsnitten ovan innehåller 3 kap. 3 § dataskyddslagen bestämmelser som rör behandling av känsliga personuppgifter. Av 14 § utlänningsdatalagen framgår att känsliga personuppgifter enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen endast får behandlas för de ändamål som anges i 11 och 13 §§ om uppgifterna är absolut nödvändiga för syftet med behandlingen. Bestämmelser om uppgifter om lagöverträdelse finns i artikel 10 i dataskyddsförordningen. Motsvarande bestämmelser finns i 3 kap. 8 § dataskyddslagen. Av 11 § 1 och 2 § 6 utlänningsdatalagen framgår att personuppgifter får behandlas inom ramen för handläggning av ärenden om medborgarskap.

Sammantaget är utredningens bedömning att Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas behandling av personuppgifter inom ramen för myndighetens handläggning av medborgarskapsärenden, däri inkluderat behandling av känsliga personuppgifter, är tillåten och fastställd i nationell rätt och lever upp till kraven på laglig behandling i dataskyddsförordningen.

Utredningens uppdrag att titta på frågan om det behövs ett tydligare författningsstöd för det informationsutbyte som sker inom ramen för Migrationsverkets prövning av hederligt levnadssätt enligt 11 § 5 medborgarskapslagen i naturalisationsärenden i dag, utreds i avsnitt 12.2.

När det gäller personuppgiftsbehandling och informationsutbyte kan det dock redan här konstateras att informationsutbyte kan ske på olika sätt.

Personuppgiftsbehandling och informationsutbyte genom uppgiftslämnande

Det finns en rad olika författningar som föreskriver en uppgiftsskyldighet för myndigheter, dvs. att myndigheter ska lämna ut uppgifter i vissa angivna situationer. Det kan vara fråga om att en myndighet i vissa fall är skyldig att lämna ut uppgifter till vissa utpekade

myndigheter. I 20 § andra stycket utlänningsdatalagen anges t.ex. att Migrationsverket på begäran av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en utlandsmyndighet ska lämna ut personuppgifter som myndigheten behandlar enligt 11 § 1 eller 2 utlänningsdatalagen, i bl.a. verksamhet som rör svenskt medborgarskap. Av detta följer att om någon av de uppräknade myndigheterna begär det, ska Migrationsverket lämna ut de efterfrågade personuppgifterna. Utlämnande förutsätter således att uppgifterna begärs.

Enligt 20 § andra stycket andra meningen ska Migrationsverket också på begäran av Polismyndigheten lämna ut personuppgifter som verket behandlar enligt 15 § andra stycket 1, 2 eller 5, dvs. fotografier och fingeravtryck. I denna bestämmelse nämns emellertid inte medborgarskapsärenden. Om det finns skäl för det ska Migrationsverket dock, enligt bestämmelserna i 20 § tredje stycket, på eget initiativ lämna uppgifter som avses i andra stycket andra meningen till Polismyndigheten.

Enligt utredningens bedömning är Migrationsverkets behandling av personuppgifter i medborgarskapsärenden i nu nämnda avseenden tillåten och fastställd på det sätt som artikel 6.3 dataskyddsförordningen kräver.

Personuppgiftsbehandling och informationsutbyte genom direktåtkomst

Som nämns ovan förutsätter 20 § utlänningsdatalagen att uppgifterna har begärts för att de ska lämnas ut. Det finns emellertid andra lösningar enligt vilka en begäran i det enskilda fallet inte förutsätts, t.ex. genom direktåtkomst i andra myndigheters register eller databaser.

Det finns inte någon legaldefinition av begreppet direktåtkomst, men frågor om sådan åtkomst har diskuterats i ett flertal förarbeten (se t.ex. prop. 2000/01:33 s. 110 f.). Den grundläggande innebörden av begreppet direktåtkomst är vanligtvis att någon har direkt tillgång till någon annans register eller databas och på egen hand kan söka efter information, dock utan att kunna påverka innehållet i registret eller databasen. I begreppet direktåtkomst ligger också att den som är ansvarig för registret eller databasen inte har någon kontroll över vilka uppgifter som mottagaren vid varje tillfälle tar del av.

En myndighet får inte ge en annan myndighet direktåtkomst till ett register, om uppgifterna i registret omfattas av sekretess som innebär att den mottagande myndigheten vid en prövning enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) inte med säkerhet skulle ha rätt att ta del av uppgifterna. I och med att direktåtkomst innebär att den mottagande myndigheten fritt kan avgöra vilka uppgifter den vill ta del av blir uppgifterna nämligen att anse som röjda i OSL:s mening i och med att direktåtkomsten finns. Det spelar i det avseendet ingen roll om den mottagande myndigheten faktiskt tar del av en viss uppgift eller inte. Eftersom en bestämmelse om direktåtkomst inte har ansetts ha någon sekretessbrytande effekt i sig, är en förutsättning för att direktåtkomst ska kunna tillåtas, att åtkomsten antingen endast avser offentliga uppgifter, eller att den avser sådana sekretessbelagda uppgifter som får lämnas ut till den mottagande myndigheten med stöd av sekretessbrytande bestämmelser. Mot den bakgrunden brukar regler om direktåtkomst enligt uttalanden i prop. 2015/16:65 därför ofta kompletteras med sekretessbrytande bestämmelser som är utformade som regler om uppgiftsskyldighet. Dessa formuleras ofta som en rätt för mottagande myndighet att ta del av uppgifter.⁴ Ett exempel på en sådan sekretessbrytande bestämmelse är 20 § utlänningsdatalagen enligt vilken, som framgår ovan, det bl.a. anges att Migrationsverket på begäran av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en utlandsmyndighet ska lämna ut personuppgifter som myndigheten behandlar enligt 11 § 1 eller 2 utlänningsdatalagen, i bl.a. verksamhet som rör svenskt medborgarskap. Med stöd i 20 § utlänningsdatalagen listas därefter i 19 § samma lag vilka myndigheter som får medges direktåtkomst till uppgifter hos Migrationsverket; däribland nämns Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, utlandsmyndigheterna och Skatteverket. De närmare förutsättningarna för direktåtkomst till personuppgifter hos Migrationsverket enligt 19 och 20 §§ utlänningsdatalagen, regleras i 8–13 §§ utlänningsdataförordningen. Det framgår av 8 § i den nämnda förordningen att direktåtkomst får medges endast i den utsträckning som anges i 9–13 §§ i utlänningsdataförordningen.

På liknande sätt har Migrationsverket direktåtkomst till andra myndigheters register och databaser. Som utvecklas i avsnitt 12.2.3 har Migrationsverket direktåtkomst till t.ex. Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister.

⁴ Prop. 2015/16:65 s. 93.

Enligt utredningens bedömning är Migrationsverkets behandling av personuppgifter i medborgarskapsärenden i nu nämnda avseenden tillåten och fastställd på det sätt som artikel 6.3 i dataskyddsförordningen kräver.

Länsstyrelsernas personuppgiftsbehandling i medborgarskapsärenden

Av 2 kap. 1 § och 2 § 1 dataskyddslagen framgår att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c och e i dataskyddsförordningen, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse, utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Enligt 2 kap. 2 § 2 dataskyddslagen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

I anmälningssärenden torde, i likhet med vad som sagts om Migrationsverkets medborgarskapsärenden, känsliga uppgifter i form av t.ex. etnicitet, religion eller hälsotillstånd kunna förekomma. Eftersom 18 § medborgarskapslagen ställer krav på att den som anmälan avser inte under sin hemvisttid sedan fem år får ha dömts till frihetsberövande påföljd, torde även uppgifter om lagöverträdelse kunna förekomma i samband med länsstyrelsens handläggning av en anmälan om medborgarskap. I 3 kap. 3 § dataskyddslagen finns bestämmelser som rör behandling av känsliga personuppgifter och i 3 kap. 8 § samma lag finns bestämmelser som rör behandling av uppgifter om lagöverträdelse.

Länsstyrelsernas uppdrag inom medborgarskapsområdet framgår bl.a. av 22 § medborgarskapslagen och 3 § medborgarskapsförordningen. Den behandling av uppgifter som sker hos länsstyrelserna i anmälningssärenden rörande svenskt medborgarskap (däri inkluderat behandling av känsliga personuppgifter), är således tillåten och fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.

12.2 Tydligare författningsstöd för informationsutbytet vid prövningen av hederligt levnadssätt

12.2.1 Utredningens uppdrag

Som framgår av avsnitt 5.3.3 hämtar Migrationsverket i alla ärenden om ansökan om naturalisation som ett led i prövningen av kravet på hederligt levnadssätt in uppgifter från såväl Polismyndigheten, Säkerhetspolisen som Kronofogdemyndigheten. Migrationsverket har i en skrivelse till Justitiedepartementet (Ju2018/02791/L7) efterfrågat ett tydligare rättsligt stöd för det informationsutbyte som sker i dag inom ramen för prövningen av hederligt levnadssätt.

Av skrivelsen framgår att samtliga ansökningar om medborgarskap sedan länge omfattas av ett remissförfarande med Säkerhetspolisen. Detta sker genom en automatisk överföring av uppgifterna till myndigheten. Migrationsverket anser att det rättsliga stödet för remissförfarandet och informationsutbytet behöver förtydligas ytterligare i författning. I samma skrivelse föreslår Migrationsverket en ny bestämmelse i medborgarskapsförordningen som ett förtydligande komplement till 11 § 5 medborgarskapslagen. Den föreslagna bestämmelsen uppges ge ett tydligt författningsstöd också åt övriga kontroller med myndigheter i medborgarskapsärenden.

Det framgår av skrivelsen att kontrollen motiveras utifrån den diskretionära prövning som 11 § medborgarskapslagen ger utrymme för samt vandelskravet i punkt 5 samma paragraf och att det är förarbetsuttalanden som ger stöd för att kontrollen hos Säkerhetspolisen är en del av vandelsprövningen. Migrationsverket anser emellertid att inte enbart dessa uttalanden bör utgöra grunden för kontrollen och informationsutbytet samt att det rättsliga stödet för remissförfarandet bör förtydligas i författning.

Myndigheten anser att eftersom det är Migrationsverket som initierar remissförfarandet och informationsutbytet är det mindre lämpligt att söka stöd i Säkerhetspolisens möjligheter att begära åtkomst till uppgifterna i 20 § utlänningsdataförordningen. Även om stödet för utlämnandet kan motiveras med 11 § 5 medborgarskapslagen och den sekretessbrytande regeln i 10 kap. 28 § OSL finns det enligt Migrationsverket skäl att förtydliga rätten till kontroll hos Säkerhetspolisen. I samma sammanhang bör övriga kontroller med myndigheter i medborgarskapsärenden ges ett tydligt författningsstöd.

Skälet till att det behövs ett tydligare författningsstöd är enligt Migrationsverket att det är fråga om integritetskänslig personuppgiftsbehandling. Migrationsverket föreslår en ny bestämmelse i medborgarskapsförordningen med följande lydelse.

Vid prövningen av om 11 § 5 medborgarskapslagen är uppfylld ska en kontroll göras med Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten samt med misstanke- och belastningsregistret.

12.2.2 Krav på stöd för informationsutbyte

Som framgår av avsnitt 12.1.3 är utgångspunkten att gällande rätt som tillämpas vid handläggningen av medborgarskapsärenden lever upp till kraven i dataskyddsförordningen. Mot bakgrund av Migrationsverkets skrivelse finns det ändå anledning att utreda om det finns ett behov av ett tydligare författningsstöd för informationsutbytet i prövningen av hederligt levnadssätt. Utredningen inleder därför med att utreda vilket stöd som finns i dag för det informationsutbyte som Migrationsverket gör i samband med prövningen av kravet på hederligt levnadssätt. Som utvecklas i avsnitt 12.1.3 kan informationsutbyte inom ramen för Migrationsverkets handläggning av medborgarskapsärenden ske på olika sätt. Oavsett vilket sätt det sker på, måste ett informationsutbyte göras i enlighet med offentlighets- och sekretesslagen.

Offentlighet- och sekretessaspekter

Enligt artikel 5.1 a i dataskyddsförordningen ska personuppgiftsbehandlingen ske på ett lagligt, korrekt och öppet sätt i förhållande till den registrerade.

För svensk del innebär den grundlagsskyddade offentlighetsprincipen att verksamhet inom den offentliga sektorn ska vara öppen för insyn och kontroll genom allmänhetens rätt att ta del av allmänna handlingar. Av 2 kap. 2 § tryckfrihetsförordningen följer att en begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges i en särskild lag, eller i annan lag, som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är numera offentlighets- och sekretesslagen.

Den som ansöker om eller anmäler förvärv av svenskt medborgarskap är med nödvändighet utlänning. Enligt 21 kap. 5 § första stycket

OSL, gäller sekretess för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föränleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Sekretessen gäller med ett rakt skaderekvisit, dvs. presumptionen är att uppgifterna är offentliga. Bestämmelsen avser att skydda mot skador som hänger samman med den enskildes särskilda förhållanden som utlänning. Typexemplet är att röjande av uppgifter om en politisk flykting här i landet leder till repressalier mot flyktingen eller hans anhöriga i hemlandet.

Härutöver finns bestämmelser om sekretess som rör utlänningar i 37 kap. OSL. I det kapitlet finns bestämmelser om sekretess till skydd för enskild bl.a. vid utlänningskontroll och i Schengensamarbetet. Enligt 37 kap. 1 § första stycket OSL gäller sekretess, utöver vad som följer av 21 kap. 5 §, också för uppgifter i verksamhet för kontroll över utlänningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Sekretessen gäller i detta fall med ett omvänt skaderekvisit, dvs. presumptionen är att uppgifterna inte är offentliga.

Med utlänning avses i 21 kap. 5 § och i bestämmelserna i 37 kap. både utländsk medborgare och statslös.⁵ Bestämmelsen i 37 kap 1 § OSL tar sikte på uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Sekretessen är här alltså mera omfattande än enligt 21 kap. 5 § OSL. Som exempel på uppgifter som skyddas kan nämnas uppgifter om hälsotillstånd och religiös eller politisk uppfattning. Uppgiften att en person sökt asyl eller uppehållstillstånd på annan grund skyddas också. Även uppgifter om utlänningens ekonomiska omständigheter av personlig natur kan skyddas. Inte bara uppgifter som är att hänföra till den utlänning som ett ärende avser omfattas av bestämmelsen, utan också uppgifter om andra personers förhållanden, t.ex. en uppgiftslämnare. Vid bedömning av frågan om vilka uppgifter som bör skyddas måste beaktas att uppgifter som i Sverige anses som tämligen harmlösa kan för den som kommer från ett annat land uppfattas som ytterst ömtåliga och sådana att deras röjande skulle kunna få negativa konsekvenser för utlänningen eller för utlänningens närstående i hemlandet.⁶

⁵ Lenberg, Geijer & Tansjö (2020), *Offentlighets- och sekretesslagen med kommentarer*.

⁶ Ibid.

Utgångspunkten enligt 8 kap. 1 § OSL är att en uppgift, för vilken sekretess gäller enligt OSL, inte får röjas för enskilda men inte heller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till. Bestämmelser som anger att en sekretessbelagd uppgift får lämnas ut under vissa förutsättningar kallas sekretessbrytande bestämmelser, se definitionen i 3 kap. 1 § OSL.⁷ Mot bakgrund av vad som stadgas i 8 kap. 1 § OSL behöver det alltså finnas stöd i OSL eller annan lag för Migrationsverket och andra myndigheters informationsutbyte. I 10 kap. OSL finns ett antal allmänna sekretessbrytande bestämmelser som är tillämpliga på sekretess enligt alla sekretessbestämmelser eller enligt ett stort antal sekretessbestämmelser.⁸ Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. I 10 kap. 27 OSL finns vidare en generalklausul, enligt vilken en sekretessbelagd uppgift, under där givna förutsättningar, får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Utlämnandet får inte heller strida mot lag eller förordning.

Personuppgiftsbehandling

Informationsutbyte mellan myndigheter kräver också att de olika myndigheterna har stöd för de personuppgifter som de behandlar inom ramen för det informationsutbyte som görs vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

12.2.3 Det befintliga stödet för informationsutbyte mellan Migrationsverket och Polismyndigheten, Säkerhetspolisen respektive Kronofogdemyndigheten

Bedömning: Migrationsverket bör ges ett tydligare författningsstöd för informationsutbytet med vissa myndigheter vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt i medborgarskapsärenden genom en ny bestämmelse i medborgarskapsförordningen.

Nedan följer en redogörelse av hur utredningen uppfattar det rättsliga stödet för Migrationsverkets befintliga informationsutbyte med Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kronofogdemyndigheten vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt i 11 § 5 medborgarskapslagen.

I dag är det främst ett utdrag från Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister, ett yttrande från Säkerhetspolisen och ett skuldudrag från Kronofogdemyndigheten som hämtas in av Migrationsverket vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt. I praktiken går informationsutbytet mellan Migrationsverket och nämnda myndigheter till på olika sätt i förhållande till de olika myndigheterna. När det gäller informationsutbytet mellan Migrationsverket och Polismyndigheten sker det genom att Migrationsverket har direktåtkomst till misstanke- och belastningsregistret. När det gäller Säkerhetspolisen och Kronofogdemyndigheten skickas i stället uppgifterna om en sökandes namn, personnummer och medborgarskap elektroniskt från Migrationsverket genom en knapptryckning på handläggarens dator. Därefter kan myndigheterna göra de kontroller som är nödvändiga och skicka tillbaka information till Migrationsverket. Sättet som informationen skickas tillbaka till Migrationsverket på ser olika ut beroende på vilken myndighet det handlar om. När det gäller Säkerhetspolisen meddelas ett yttrande elektroniskt. Ett sådant kan vara kortfattat om myndigheten inte lämnar någon erinran. I de fall myndigheten lämnar en erinran sker det i form av brev. Från Kronofogdemyndigheten skickas antingen ett elektroniskt meddelande om att personen inte förekommer hos myndigheten eller ett skuldudrag. Det utredningen ska ta ställning till är om författningsstödet för detta informationsutbyte är tillräckligt tydligt eller om det behöver förtydligas.

Polismyndigheten

Som framgår av avsnitt 12.1.3 finns det generella stödet för Migrationsverkets personuppgiftsbehandling i myndighetens handläggning i medborgarskapsärenden i 11 § 1 utlänningsdatalagen läst tillsammans med 2 § 6 samma lag. Enligt 1 § utlänningsdatalagen är syftet med lagen att ge Migrationsverket, Polismyndigheten och utlandsmyndigheterna möjlighet att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen och att skydda människor mot att deras personliga integritet kränks vid sådan behandling. Av 2 § 6 utlänningsdatalagen framgår att lagen gäller vid behandling av personuppgifter i Migrationsverkets och utlandsmyndigheternas verksamhet som rör svenskt medborgarskap. I 3 § samma lag sägs att utlänningsdatalagen också gäller vid behandling av personuppgifter i Polismyndighetens verksamhet som rör utlänningars inresa och vistelse i Sverige och utresa eller avlägsnande från Sverige. Det finns ingen hänvisning i 3 § till verksamhet som rör svenskt medborgarskap. Enligt utredningen kan detta inte förstås på annat sätt än att utlänningsdatalagen inte är tillämplig på behandling av sådana personuppgifter som Polismyndigheten behandlar med anledning av Migrationsverkets prövning av kravet på hederligt levnadssätt i medborgarskapsärenden.

Stöd för den behandlingen av personuppgifter hos Polismyndigheten som föranleds av Migrationsverkets prövning av kravet på hederligt levnadssätt får, enligt utredningen, i stället sökas i brottsdatalagen (2018:1177). Enligt 1 kap. 2 § gäller brottsdatalagen vid behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet, utreda eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder. Lagen gäller också vid behandling av personuppgifter som en behörig myndighet utför i syfte att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Enligt 1 kap. 3 § samma lag gäller brottsdatalagen vid sådan behandling av personuppgifter som är helt eller delvis automatiserad och för annan behandling av personuppgifter som ingår i eller är avsedda att ingå i en strukturerad samling av personuppgifter som är tillgängliga för sökning eller sammanställning enligt särskilda kriterier.

Enligt 2 kap. 1 § första stycket brottsdatalagen får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att en behörig myndighet ska kunna utföra sin uppgift att förebygga, förhindra eller upptäcka brotts-

lig verksamhet, utreda eller lagföra brott, verkställa straffrättsliga påföljder eller upprätthålla allmän ordning och säkerhet. Enligt 2 kap. 22 § samma lag stadgas dock också att innan personuppgifter som behandlas med stöd av lagen behandlas för ett ändamål utanför lagens tillämpningsområde ska det säkerställas att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det ändamålet. Enligt paragrafens andra stycke ska någon prövning inte göras i den utsträckning skyldighet att lämna uppgifter följer av lag eller förordning.

Mot bakgrund av vad som nu sagts tolkar utredningen det som att Polismyndigheten har stöd dels för att föra ett misstanke- och belastningsregister, dels för att behandla personuppgifterna som förekommer i detta register för ändamål utanför brottsdatalagens tillämpningsområde om det säkerställs att det är nödvändigt och proportionerligt att personuppgifterna behandlas för det ändamålet. Nödvändigheten och proportionaliteten i behandlingen behöver dock inte fastställas om det finns en fastställd skyldighet i lag eller förordning att lämna uppgifter.

I 5 § lagen (1998:621) om misstankeregister stadgas.

Uppgifter ur misstankeregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, åklagarmyndighet eller allmän domstol för verksamhet som avses i 2 § första stycket 1–3,
2. myndighet i övrigt i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det.

Regeringen får föreskriva att en myndighet som avses i första stycket får ha direktåtkomst till registret. [...]

Enligt 3 § 8 förordningen (1999:1135) om misstankeregister ska uppgifter ur misstankeregistret lämnas ut om det begärs av Migrationsverket, i bl.a. ärenden enligt medborgarskapslagen. På motsvarande sätt sägs i 6 § lagen (1998:620) om belastningsregister.

Personuppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av

1. Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern, Integritetsskyddsmyndigheten eller Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden för deras tillsynsverksamhet,
2. Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket, Kustbevakningen, en åklagarmyndighet eller allmän domstol för sådan verksamhet som avses i 2 § första stycket 1–3,

3. allmän förvaltningsdomstol för prövning enligt 2 § första stycket 4, eller

4. en myndighet i övrigt i den utsträckning regeringen för vissa slag av ärenden föreskriver det eller för ett särskilt fall ger tillstånd till det.

Regeringen kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om att en myndighet som avses i första stycket får ha direktåtkomst till registret. [...]

På motsvarande sätt som i förordningen (1999:1135) om misstankeregister framgår av 10 § 14 förordningen (1999:1134) om belastningsregister att uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av Migrationsverket i bl.a. ärenden enligt medborgarskapslagen.

Enligt 20 § andra stycket utlänningsdatalagen ska Migrationsverket på begäran av Polismyndigheten, Säkerhetspolisen eller en utlandsmyndighet lämna ut personuppgifter som myndigheten behandlar enligt 11 § 1 eller 2 utlänningsdatalagen, dvs. bl.a. i verksamhet som rör svenskt medborgarskap. Av detta följer att om någon av de uppräknade myndigheterna begär det, ska Migrationsverket lämna ut efterfrågade personuppgifter till dem. Bestämmelsen förutsätter således att uppgifterna begärs.

Med stöd i 20 § utlänningsdatalagen listas dock i 19 § utlänningsdatalagen vilka myndigheter som får medges direktåtkomst till uppgifter hos Migrationsverket; däribland nämns Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, utlandsmyndigheterna och Skatteverket (innebörden av direktåtkomst behandlas i avsnitt 12.1.3). Bestämmelserna i 19 § utlänningsdatalagen ger därför det stöd som krävs för att Polismyndigheten vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt ska få hämta uppgifter om sökandens namn, personnummer och medborgarskap direkt i Migrationsverkets register för att därefter kunna kontrollera om personen förekommer i misstanke- eller belastningsregistret. 20 § utlänningsdatalagen är den sekretessbrytande bestämmelse som gör att informationsutbytet i den här delen har stöd i 10 kap. 28 § OSL.

Enligt 9 § utlänningsdataförordningen ska Polismyndighetens direktåtkomst begränsas till de personuppgifter som myndigheten behöver för de ändamål som anges i 11 § 1–4 och 15 § andra stycket 2 och 6 utlänningsdatalagen. I 11 § 1 utlänningsdatalagen hänvisas till 2 § samma lag och i 2 § 6 utlänningsdatalagen finns en koppling till personuppgiftsbehandling som rör svenskt medborgarskap. Läst tillsammans innebär dessa bestämmelser att Polismyndighetens direkt-

åtkomst begränsas till de personuppgifter som myndigheten behöver för att bistå Migrationsverket i den myndighetens handläggning av ärenden om svenskt medborgarskap.

Sammantaget anser utredningen att det finns stöd i det befintliga regelverket för det informationsutbyte som sker mellan Migrationsverket och Polismyndigheten vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt vad gäller Migrationsverkets inhämtande av utdrag från Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister. Som nämnts i avsnitt 12.1.3 ska behandling av personuppgifter enligt artikel 5.1 a i dataskyddsförordningen inte bara vara laglig utan även korrekt och öppen. Utifrån ett öppenhetsperspektiv anser utredningen att det kan vara lämpligt att informationsutbytet mellan Migrationsverket och Polismyndigheten i fråga om misstanke- och belastningsregistret förtydligas.

Säkerhetspolisen

Som nämnts ovan sker informationsutbytet med Säkerhetspolisen vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt på ett annat sätt än mellan Migrationsverket och Polismyndigheten. Vid en prövning av kravet på hederligt levnadssätt skickar Migrationsverket en remiss till Säkerhetspolisen genom en knapptryckning. Migrationsverket skickar då över uppgifter om namn, personnummer och medborgarskap på den som ansökan om medborgarskap avser. Därefter kan Säkerhetspolisen göra kontroller mot sina register. De uppgifter som Säkerhetspolisen behandlar inom ramen för detta arbete har stöd i 2 kap. 1 § 3 c i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter där det framgår att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att fullgöra uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen.

Om Säkerhetspolisen inom ramen för sitt arbete med kontroller i medborgarskapsärenden behöver det har den myndigheten med stöd av 19 och 20 §§ utlänningsdatalagen direktåtkomst till uppgifter hos Migrationsverket. På motsvarande sätt som för Polismyndigheten utgör i så fall 20 § utlänningsdatalagen den sekretessbrytande bestämmelse som gör att utlämnandet av uppgifter till Säkerhetspolisen är i enlighet med 10 kap. 28 § OSL. Enligt 11 § utlänningsdataförordningen ska Säkerhetspolisens direktåtkomst begränsas till de person-

uppgifter som myndigheten behöver för att fullgöra sådana uppgifter som avses i 2 kap. 1 § 1 a och b, 2, 3 a och c och 4 lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Som framgår ovan anges i 2 kap. 1 § 3 c i den lagen att personuppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att fullgöra uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. I 11 § 1 utlänningsdatalagen hänvisas till 2 § samma lag och i 2 § 6 utlänningsdatalagen finns en koppling till personuppgiftsbehandling som rör svenskt medborgarskap. Läst tillsammans innebär dessa bestämmelser att Säkerhetspolisens direktåtkomst begränsas till de personuppgifter som myndigheten behöver för att bistå Migrationsverket vid den myndighetens handläggning av ärenden om svenskt medborgarskap. I dessa delar anser utredningen att det finns ett tillräckligt tydligt stöd för informationsutbytet mellan myndigheterna.

När det gäller det initiala utlämnandet av Migrationsverket av uppgifter anser dock utredningen att författningsstödet skulle behöva förtydligas ur sekretessperspektiv. Utredningen bedömer också att det finns behov av förtydligande när det gäller den delen av informationsutbytet som rör de uppgifter som Säkerhetspolisen lämnar tillbaka till Migrationsverket. Eftersom Migrationsverket lämnar ut och hämtar in uppgifter från Säkerhetspolisen i alla ärenden om ansökan om naturalisation som ett led i prövningen av kravet på hederligt levnadssätt anser utredningen att vare sig 10 kap. 2 § eller 10 kap. 27 § OSL är lämpliga att hänvisa till i sammanhanget. Enligt kommentaren till OSL är visserligen syftet med bestämmelsen i 1 kap. 2 § OSL att förhindra att sekretessregleringen gör det omöjligt för en myndighet och dess personal att sköta de uppgifter som åvilar myndigheten men bestämmelsen ska tillämpas restriktivt.⁹ Enligt 10 kap. 27 § OSL gäller utöver vad som följer av 2, 3, 5 och 15–26 §§ att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Eftersom inhämtandet av uppgifter sker regelmässigt vid prövningen av hederligt levnadssätt och det finns ett krav i 10 kap. 27 § OSL om att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda anser utredningen att inte heller 10 kap. 27 § OSL utgör ett lämpligt stöd för Migrationsverkets inhämtande av uppgifter från Säkerhetspolisen.

⁹ Se prop. 1979/80:2 Del A s. 465 och 494.

För att stöd ska finnas för Migrationsverkets utlämnande av uppgifter till Säkerhetspolisen respektive Säkerhetspolisens utlämnande av uppgifter till Migrationsverkets enligt 10 kap. 28 § OSL behöver uppgiftsskyldigheten följa av lag eller förordning. Någon explicit bestämmelse till stöd för Migrationsverkets regelmässiga utlämnande av uppgifter till Säkerhetspolisen har utredningen inte kunnat hitta i medborgarskapslagen, medborgarskapsförordningen, utlämningsdatalagen, utlämningsdataförordningen eller förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket.

Någon explicit skyldighet för Säkerhetspolisen att lämna uppgifter till Migrationsverket har utredningen inte heller kunnat hitta i vare sig medborgarskapslagen, medborgarskapsförordningen, lagen om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter, förordningen (2019:1235) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter eller förordningen (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen. Mot den bakgrunden bedömer utredningen att stödet för informationsutbytet skulle kunna förtydligas. Ett sådant stöd skulle även vara lämpligt med hänsyn till kraven på öppenhet i artikel 5.1 a dataskyddsförordningen.

Med hänsyn till hur 10 kap. 28 § OSL är formulerad har utredningen övervägt om inte det lämpligaste författningsstödet, ur ett sekretessperspektiv åtminstone, gällande Säkerhetspolisens utlämnande av uppgifter, skulle vara att införa en sekretessbrytande bestämmelse i lag eller förordning som styr Säkerhetspolisens arbete med en skyldighet för Säkerhetspolisen att lämna ut uppgifter till Migrationsverket som verket är i behov av för sin prövning av kravet på hederligt levnadssätt. Varken Migrationsverket eller Säkerhetspolisen har dock efterfrågat en sådan sekretessbrytande bestämmelse. Det Migrationsverket har föreslagit är en bestämmelse i medborgarskapsförordningen. Som framgår anser utredningen dessutom att även Migrationsverkets utlämnande av uppgifter till Säkerhetspolisen skulle behöva förtydligas ur ett sekretessperspektiv. Mot den samlade bakgrunden föreslår utredningen att utgångspunkten ska vara att det efterfrågade författningsstödet förs in i form av en bestämmelse i medborgarskapsförordningen som föreslagits av Migrationsverket.

Kronofogdemyndigheten

När det gäller informationsutbytet mellan Migrationsverket och Kronofogdemyndigheten kan utredningen inledningsvis konstatera att det framgår av 2 kap. 3 § 3 och 4 lagen (2001:184) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet att uppgifter i Kronofogdemyndighetens databas får behandlas för att fullgöra uppgiftslämnande som sker i överensstämmelse med lag eller förordning, och andra ändamål, under förutsättning att uppgifterna inte behandlas på ett sätt som är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in.

När det gäller utlämnandet och inhämtandet av uppgifter vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt kan utredningen därefter konstatera att Kronofogdemyndigheten inte nämns i vare sig 19 eller 20 § utlämningsdatalagen. Det finns inte heller några andra explicita bestämmelser till stöd för att Migrationsverket får lämna uppgifter till Kronofogdemyndigheten i medborgarskapslagen, medborgarskapsförordningen, förordningen (2016:1333) med instruktion för Kronofogdemyndigheten, lagen om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet eller förordningen (2001:590) om behandling av uppgifter i Kronofogdemyndighetens verksamhet. Utredningen anser därför att det finns ett behov av ett tydligare författningsstöd i den delen, åtminstone ur sekretessperspektiv. Det finns inte heller några explicita bestämmelser i nämnda författningar som rör Kronofogdemyndighetens skyldighet att lämna uppgifter till Migrationsverket inom ramen för Migrationsverkets prövning av kravet på hederligt levnadssätt. Även av det skälet finns det således enligt utredningen skäl för förtydligande. Stödet skulle även med hänsyn till kraven på öppenhet i artikel 5.1 a i dataskyddsförordningen vara lämpligt att förtydliga.

Med hänsyn till hur 10 kap. 28 § OSL är formulerad har utredningen även gällande informationsutbytet mellan Migrationsverket och Kronofogdemyndigheten övervägt om inte det lämpligaste författningsstödet, ur ett sekretessperspektiv, skulle vara att införa en sekretessbrytande bestämmelse i lag eller förordning som styr Kronofogdemyndighetens arbete med en skyldighet för Kronofogdemyndigheten att lämna ut uppgifter till Migrationsverket, som verket är i behov av för sin prövning av kravet på hederligt levnadssätt. Varken Migrationsverket eller Kronofogdemyndigheten har dock efterfrå-

gat en sådan sekretessbrytande bestämmelse. Det Migrationsverket har föreslagit är en bestämmelse i medborgarskapsförordningen. Mot den bakgrunden anser utredningen som utgångspunkt att en sådan lösning inte är lämplig.

Utredningen anser dessutom att även stödet för Migrationsverkets lämnande av uppgifter till Kronofogdemyndigheten skulle behöva förtydligas. I det sammanhanget har utredningen övervägt införandet av en sekretessbrytande bestämmelse i utlänningsdatalagen som motsvarar den som finns i 20 § utlänningsdatalagen, men där det skulle kunna framgå att Migrationsverket på eget initiativ ska lämna ut personuppgifter som verket behandlar enligt 11 § 1 utlänningsdatalagen. Eftersom det vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt inte är fråga om någon *skyldighet* för Migrationsverket att lämna ut uppgifter till Kronofogdemyndigheten, utan handlar om att Migrationsverket måste lämna ut vissa personuppgifter till Kronofogdemyndigheten för att den myndigheten ska kunna göra de kontroller som Migrationsverket är i behov av, anser utredningen att en sådan lösning inte är lämplig. Utredningen anser därför att utgångspunkten i stället bör vara att det efterfrågade författningsstödet förs in i form av en bestämmelse i medborgarskapsförordningen som föreslagits av Migrationsverket.

Sammanfattning

På olika grunder anser utredningen att författningsstödet för informationsutbytet mellan Migrationsverket och Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kronofogdemyndigheten med fördel skulle kunna förtydligas och att det förtydligandet kan göras i form av en bestämmelse i medborgarskapsförordningen såsom föreslagits av Migrationsverket.

12.2.4 En ny bestämmelse i medborgarskapsförordningen

Förslag: Medborgarskapsförordningen ska kompletteras med en ny bestämmelse där det framgår att Migrationsverket får lämna ut uppgifter till och hämta in uppgifter från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kronofogdemyndigheten vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt i 11 § 5 medborgarskapslagen.

I sin skrivelse (Ju2018/02791/L7) har Migrationsverket föreslagit att en bestämmelse införs i medborgarskapsförordningen och att den bestämmelsen ska få den lydelse som anges sist i avsnitt 12.2.1.

Utredningen noterar dock att Migrationsverket vid sin prövning av hederligt levnadssätt i dag även beaktar sökandens eventuella utländska brottslighet. Frågan är därför om det finns särskilda aspekter med anledning av detta som utredningen bör beakta. Det kan vidare konstateras att Migrationsverket i sitt förslag till bestämmelse har föreslagit en uttömmande uppräkningslista av myndigheter och register och frågan är om inte också detta reser frågor som utredningen måste beakta.

Överväganden med anledning av Migrationsverkets beaktande av utländsk brottslighet

Det faktum att Migrationsverket vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt även beaktar utländsk brottslighet medför inledningsvis att det är av intresse att här uppmärksamma det arbete som pågår med utvecklandet inom EU av bl.a. Schengens informationssystem (SIS) och det så kallade Ecris-systemet.

Vad är Schengens informationssystem (SIS) och hur fungerar det?

De flesta av EU:s medlemsländer, och ett antal andra europeiska länder, deltar i dag i det s.k. Schengensamarbetet. Schengensamarbetet syftar i huvudsak till att uppnå fri rörlighet inom Schengenområdet genom att människor ska kunna resa utan att behöva visa pass när de passerar gränserna mellan de länder som anslutit sig. Sverige är sedan mars 2001 fullt ut anslutet till Schengensamarbetet. Schengenreglerna är sedan 1999 införlivade i EU-rätten.

Schengens informationssystem är ett system som Schengenländerna använder för att utbyta information med varandra inom ramen för polissamarbete, straffrättsligt samarbete och migrationskontroll. SIS används tex. för att föra in uppgifter om efterlysta eller eftersökta personer eller föremål. På migrationsområdet används SIS för att föra in så kallade SIS-spärrar för tredjelandsmedborgare som ska nekas tillträde till Schengen på grund av att de har ett återreseförbud, eller att en medlemsstat anser att tredjelandsmedborgaren utgör ett hot mot t.ex. allmän ordning och säkerhet.

Sökningar och kontroll i SIS sker vid olika tillfällen: t.ex. när någon ansöker om Schengenvisering, innan ett uppehållstillstånd beviljas, vid gränskontroll och annan kontroll som verkställs av polismyndighet eller tullmyndighet.

SIS består dels av en central del, dels en nationell del som både är en spegling av centrala SIS och ett register där varje medlemsstat ansvarar för sina egna registreringar. I Sverige ansvarar Polismyndigheten för den nationella delen av SIS.

I november 2018 antogs tre nya EU-förordningar om SIS (SIS-förordningarna). Förordningarna ersätter EU:s nuvarande regelverk om SIS och innebär att en ny version av systemet ska tas i drift vid ett datum som kommissionen ska fastställa senast den 28 december 2021.

Vissa bestämmelser i SIS-förordningarna har börjat tillämpas redan innan den nya versionen av systemet tagits i full drift. Det gäller bl.a. ändringar i SIS II-regelverkets bestämmelser om användningen av fotografier och fingeravtryck som har tillämpats från och med den 28 december 2020. Med anledning av detta beslutade regeringen den 10 september 2020 propositionen Ändrade bestämmelser om fotografier och fingeravtryck i SIS II-regelverket (prop. 2020/21:6). Riksdagen beslutade den 18 november 2020 att anta regeringens förslag (bet. 2020/21:JuU7, rskr. 2020/21:55). Lagändringarna trädde i kraft den 28 december 2020.

I förhållande till den tidigare SIS-regleringen innebär de nya SIS-förordningarna bl.a. att SIS kommer att kunna användas för fler ändamål än tidigare, att fler uppgifter kan registreras i SIS och att fingeravtryck i högre utsträckning ska kunna användas för att identifiera personer. Samtidigt införs nya funktioner för kontroll och uppföljning av användningen av SIS för att ge ett bättre skydd för dem vars personuppgifter kommer att registreras i systemet.

En av SIS-förordningarna är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU (polisförordningen). Polisförordningen omfattar såväl personer som föremål och kännetecknande för förordningen är att det i regel är medlemsstaternas nationella regler som styr vilka registreringar som ska göras och om verkställighet av en begärd åtgärd kan beviljas. Genom polisförordningen förs nya typer av registreringar in i SIS. De nya registreringskategorierna gäller sårbara personer som behöver hindras från att resa (kapitel VII i polisförordningen), undersökningskontroller (kapitel IX i polisförordningen) och okända efterlysta personer som söks för identifiering (kapitel XI i polisförordningen).

En annan SIS-förordning är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna (återvändandeförordningen). Genom återvändandeförordningen införs ett krav på medlemsstater att i SIS föra in registreringar om tredjelandsmedborgare som är föremål för ett beslut om återvändande, dvs. för svensk del ett beslut om avvisning eller utvisning (artikel 3.1). Denna typ av SIS-spärr är ny och är tänkt att vara ett hjälpmedel för att kontrollera om skyldigheten att återvända har fullgjorts. En huvudprincip är att varje beslut om återvändande utan dröjsmål ska registreras i SIS som en registrering om återvändande. I registreringen ska det bland annat framgå om det finns ett beslut om återreseförbud.

Den tredje SIS-förordningen är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006 (gränsförordningen). Gränsförordningen gäller, i likhet med återvändandeförordningen, sådana tredjelandsmedborgare som inte har rätt att vistas på medlemsstaternas territorium. Enligt artikel 24.1 i gränsförordningen finns det två huvudsituationer när en SIS-spärr om nekad inresa och vistelse ska

föras in; dels när den berörda tredjelandsmedborgaren har ett återseförbud, dels när personen bedöms utgöra ett hot mot den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller den nationella säkerheten. Effekten av en sådan SIS-spärr är att den berörda tredjelandsmedborgaren kommer att nekas inresa och vistelse inom Schengenområdet, i huvudsak i enlighet med andra EU-författningar.

När en tredjelandsmedborgare som har ett beslut om återvändande sedan passerar Schengens yttre gränser ska SIS-registreringen om återvändande genast tas bort, och, i de fall beslutet åtföljs av ett återseförbud, ersättas med en registrering om nekad inresa och vistelse enligt artikel 24.1 b i gränsförordningen.

En tredjelandsmedborgare med rätt att bo och vistas i ett Schengenland, eller som blir medborgare i sådan medlemsstat, ska inte ha en SIS-registrering om återvändande eller nekad inresa och vistelse (se bl.a. artikel 40.3 i gränsförordningen och artikel 14.2 i återvändandeförordningen). Genom artiklarna om samråd i gränsförordningen och i återvändandeförordningen (artikel 27–30 respektive artikel 9–12) införs tydliga bestämmelser om hur medlemsstater ska agera när de uppmärksammar att andra medlemsstater har gjort en annan bedömning i fråga om tredjelandsmedborgares rätt till uppehållstillstånd eller visering för längre vistelse inom Schengen. Med visering för längre vistelse avses i svensk rätt en nationell visering (artikel 3.20 i gränsförordningen, artikel 18 i Schengenkonventionen, ändrad genom förordningen [EU] nr 610/2013, samt prop. 2010/11:121 s. 36). När den beviljande medlemsstaten fattar beslut i fråga om uppehållstillstånd eller nationell visering är den skyldig att ta hänsyn till skälen för den registrerande medlemsstatens beslut och i enlighet med nationell rätt beakta de eventuella hot mot den allmänna ordningen eller den allmänna säkerheten som den berörda tredjelandsmedborgarens närvaro på medlemsstaternas territorium kan utgöra.

I Ds 2019:27 föreslås att det ska införas ett stöd i nationell rätt för Migrationsverket att få direktåtkomst till SIS vid prövning av ansökan om medborgarskap. I promemorian föreslås därför även en ändring i 37 kap. 6 § andra stycket OSL så att sekretess ska gälla även hos en myndighet som prövar ansökningar om medborgarskap.

Vad är Ecris-systemet och hur fungerar det?

Ecris-systemet är ett EU-rättsligt grundat system som baseras på medlemsstaternas nationella kriminalregister. Systemet grundar sig på ett rambeslut och ett radsbeslut från år 2009 och syftar till att förbättra utbytet av uppgifter om brottmålsdomar mellan EU:s medlemsstater. Systemet innebär att varje medlemsstat som meddelar en dom mot en annan medlemsstats medborgare ska informera medborgarstaten om domen. Medborgarstaten lagrar sedan informationen och varje medlemsstat får på så vis samlad information om de egna medborgarnas brottshistorik inom EU. Informationen kan vidarebefordras vid förfrågningar från andra medlemsstater. Förfarandet att begära ut uppgifter ur kriminalregister har påskyndats och förenklats genom Ecris. Det är inte enbart uppgifter om domar som vidarebefordras via Ecris, utan även vissa identitetsuppgifter, såsom namn, födelsedatum, fingeravtryck och eventuell pseudonym eller alias. (Se vidare om Ecris-systemet i SOU 2021:20.)

Sverige anslöt sig till Ecris-systemet år 2013, varvid Polismyndigheten blev svensk centralmyndighet för samarbetet. Vid genomförandet av rambeslutet gjordes ändringar framför allt i lagen om belastningsregister och förordningen om belastningsregister.

Ecris-systemet utesluter i princip ett utbyte av uppgifter om dömda tredjelandsmedborgare, dvs. personer som inte är unions-medborgare. Till skillnad från när en unionsmedborgare döms inom EU finns det för tredjelandsmedborgare inte någon medborgarstat som tar emot och lagrar den samlade brottshistoriken. En medlemsstat måste alltså skicka generella ansökningar till samtliga medlemsstater för att få en heltäckande bild av en tredjelandsmedborgares brottshistorik inom EU. Av praktiska skäl är detta ofta inte genomförbart. Ecris-systemet används därför sällan för att begära uppgifter om dömda tredjelandsmedborgare. Det innebär att bl.a. domstolar och brottsbekämpande myndigheter inte har tillgång till fullständig information om dömda tredjelandsmedborgares brottshistorik inom EU.

För att förbättra informationsutbytet om fällande domar mot tredjelandsmedborgare inom EU utfärdade Europaparlamentet och rådet 2019 en förordning om inrättande av ett centraliserat system för identifiering av medlemsstater som innehar uppgifter om fällande domar mot tredjelandsmedborgare och statslösa personer (Ecris-TCN). Förordningen, som är direkt tillämplig, lägger fast regler om

inrättandet av ett centralt system på unionsnivå, däribland bestämmelser om personuppgifter, ansvarsfördelning mellan medlemsstaterna och den organisation som är ansvarig för utveckling och underhåll av det centraliserade systemet. Den lägger också fast vissa dataskyddsbestämmelser.

I enlighet med vad som närmare framgår av förordningen ska den dömande medlemsstaten skapa en uppgiftspost i Ecris-TCN för varje dömd tredjelandsmedborgare. Det gäller även om denne också är unionsmedborgare. Uppgiftsposten ska innehålla olika identitetsuppgifter om den dömd, bl.a. namn, födelsedatum och fingeravtryck. En träff i Ecris-TCN innebär att den sökande medlemsstaten får information om vilka andra medlemsstater som har uppgifter om fällande domar mot en viss tredjelandsmedborgare. Däremot ger en träff inte något svar på vad domarna innebär, t.ex. om brott och påföljd. För att få sådan information måste en träff i Ecris-TCN följas upp genom en ansökan via Ecris-systemet hos den medlemsstat som har dessa uppgifter.

Genom inrättandet av Ecris-TCN kommer det befintliga Ecris att i betydligt större utsträckning tas i anspråk för utbyte av kriminalregisteruppgifter om tredjelandsmedborgare. För att tillgodose ett ändamålsenligt utbyte av sådana uppgifter har Europaparlamentet och rådet antagit ett direktiv om ändring av rambeslutet om Ecris (ändringsdirektivet). I direktivet finns bl.a. bestämmelser om medborgarskap i domar och om skyldighet att bifoga ansiktsbild vid underrättelse om domar. Dessutom klargör ändringsdirektivet att kriminalregisterutdrag som avser eller begärs av en tredjelandsmedborgare ska kompletteras med uppgifter från andra medlemsstater. Till skillnad från förordningen om Ecris-TCN är ändringsdirektivet inte direkt tillämpligt, utan ska genomföras i svensk rätt. I SOU 2021:20 föreslås olika åtgärder med anledning av förordningen om Ecris-TCN och ändringsdirektivet.

Såvitt den här utredningen förstår kommer en träff i Ecris-TCN att resultera i att Polismyndigheten upprättar en ansökan om att få ut uppgifter om den registrerades brottshistorik via Ecris.

Såväl arbetet med det nationella regelverket med anledning av de nya SIS-förordningarna som arbetet med anledning av EU-rättsakterna gällande Ecris och Ecris-TCN föranleder utredningen att överväga om det i vissa fall skulle kunna uppstå ett behov hos Migrationsverket att även kunna hämta in andra uppgifter från Polismyndigheten än

de som finns i Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister. I så fall borde en ny bestämmelse i medborgarskapsförordningen hänvisa till Polismyndigheten i stället för till Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister. Om det i en bestämmelse i medborgarskapsförordningen skulle hänvisas till Polismyndigheten bedömer utredningen att det finns stöd i 2 kap. 22 § brottsdatalagen både för Polismyndighetens personuppgiftsbehandling och för att Polismyndigheten ska kunna lämna ut uppgifter som Migrationsverket är i behov av för sin prövning av kravet på hederligt levnadssätt.

Mot bakgrund av att Migrationsverket i dag beaktar utländsk brottslighet anser utredningen därför att det vore lämpligare att i en bestämmelse i medborgarskapsförordningen hänvisa till Polismyndigheten i stället för till Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister.

För- och nackdelar med att uttryckligen nämna vissa myndigheter

Migrationsverket har föreslagit en bestämmelse i medborgarskapsförordningen enligt vilken Migrationsverket vid prövningen av om 11 § 5 medborgarskapslagen är uppfylld ska göra en kontroll med Säkerhetspolisen, Kronofogdemyndigheten samt med misstanke- och belastningsregistret. Av skäl som framgår ovan anser utredningen att det är lämpligare att hänvisa till Polismyndigheten i stället för till Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister.

En helt annan fråga som utredningen har övervägt är hur en bestämmelse liknande den som Migrationsverket efterfrågar bör utformas med hänsyn till innebörden av kravet på hederligt levnadssätt. Som framgår av avsnitt 5.3 har vikten av att kravet på hederligt levnadssätt inte regleras uttömmande i lag betonats i flera förarbeten. Det framgår att det under lång tid funnits en politisk vilja att detta krav ska tolkas brett och kunna utvecklas i praxis. Om medborgarskapsförordningen innehåller en bestämmelse enligt vilken Migrationsverket inom ramen för sin prövning av kravet på hederligt levnadssätt ska lämna ut och hämta uppgifter från vissa myndigheter finns en risk att en sådan bestämmelse uppfattas som att det bara är från dessa myndigheter uppgifter får lämnas till och hämtas från. Det finns alltså enligt utredningen en risk att en sådan bestämmelse skulle kunna uppfattas som en begränsning vid prövningen och utvecklingen av kravet på hederligt levnadssätt i framtiden. Samtidigt går det inte att

säkerställa att det finns författningsstöd för informationsutbytet mellan Migrationsverket och andra myndigheter om det i en sådan bestämelse inte skrivs ut med vilka myndigheter informationsutbytet ska ske.

Sammantaget bedömer utredningen, med hänsyn till de krav som numera gäller, inte minst på personuppgiftsbehandlings- och offentlighets- och sekretessområdet, att det lämpligaste är att ange de myndigheter som det i dagsläget är fråga om. Utredningen vill emellertid understryka att det inte innebär att Migrationsverket är förhindrat att lämna ut uppgifter till eller hämta in uppgifter från andra myndigheter i enlighet med gällande regelverk. Enligt 23 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Enligt 26 § kan en myndighet inom ramen för sitt utredningsansvar enligt 23 § begära ett yttrande från en annan myndighet (remiss). För att fullfölja sitt utredningsansvar vid beredningen av ärendena kan alltså Migrationsverket välja att kommunicera också med andra myndigheter. Vidare gäller enligt 8 § första stycket förvaltningslagen att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter. Enligt andra stycket samma paragraf ska en myndighet i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttrandet från andra myndigheter. Enligt 6 § andra stycket myndighetsförordningen (2007:515) ska vidare alla förvaltningsmyndigheter under regeringen verka för att genom samarbete med myndigheter och andra ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda samt för staten som helhet. Om uppgiftsinhämtning i framtiden ska ske rutinmässigt från någon annan myndighet, kan emellertid den i avsnitt 12.3 föreslagna bestämmelsen i medborgarskapsförordningen ses över och justeras.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det bör föras in en bestämmelse i medborgarskapsförordningen som reglerar att Migrationsverket får lämna ut uppgifter till och hämta in uppgifter från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kronofogdemyndigheten vid prövningen av om kravet på hederligt levnadssätt i 11 § 5 medborgarskapslagen är uppfyllt.

12.3 Stöd för personuppgiftsbehandlingen vid handläggningen av de nya reglerna i medborgarskapslagen

Förslag: Medborgarskapsförordningen ska kompletteras med en ny bestämmelse där det framgår att Migrationsverket får lämna ut uppgifter till och hämta in uppgifter från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid prövningen i anmälningssärenden av om någon

1. är skäligen misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet,
2. bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller
3. har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

Bedömning: Utlänningsdatalagens bestämmelser om Migrationsverkets personuppgiftsbehandling i verksamhet om svenskt medborgarskap är tillämpliga vid verkets handläggning av anmälningar om förvärv av medborgarskap och ansökningar om befrielse samt återkallelse av befrielsebeslut. Någon ytterligare reglering behövs därför inte för att Migrationsverkets behandling av personuppgifter ska vara tillåten.

Lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning är tillämplig på länsstyrelsernas behandling av personuppgifter vid handläggning av anmälningssärenden. Någon ytterligare reglering behövs därför inte för att länsstyrelsernas behandling av personuppgifter ska vara tillåten.

12.3.1 Migrationsverkets personuppgiftsbehandling

I avsnitt 12.1.3 redogör utredningen för bestämmelser som reglerar bl.a. Migrationsverkets personuppgiftsbehandling inom medborgarskapsområdet. Av redogörelsen framgår att Migrationsverket får behandla personuppgifter för handläggning av ärenden om medborgarskap enligt medborgarskapslagen och medborgarskapsförordningen.

Utredningens förslag om utökade krav i anmälningsärenden, ändrad tidpunkt för förvärv av medborgarskap genom anmälan och ärenden om befrielse föreslås alla regleras i medborgarskapslagen.

Den behandling av uppgifter som kommer att ske hos Migrationsverket med anledning av förslagen är således tillåten enligt 2 § 6 och 11 § utlänningsdatalagen och fastställda i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.

Av avsnitt 12.1.3 framgår att det i 14 § utlänningsdatalagen finns stöd för Migrationsverket att behandla känsliga uppgifter i ärenden om bl.a. anmälningar om svenskt medborgarskap och ansökningar om befrielse från svenskt medborgarskap. Utredningen bedömer att den behandling av känsliga uppgifter som kommer att ske med anledning av förslagen i detta betänkande omfattas av samma bestämmelser. Behandlingen av känsliga uppgifter med anledning av förslagen i betänkandet är således tillåten och fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. När det gäller behandling av personnummer finns i stället stöd för behandlingen i 3 kap. 10 § dataskyddslagen (jfr prop. 2017/18:254 s. 49 f.).

Sammanfattningsvis finns således inte något behov av ytterligare bestämmelser för att Migrationsverkets behandling av personuppgifter i de ovan angivna förslagen ska vara tillåten.

När det gäller utredningens uppdrag att undersöka om det behövs ett tydligare författningsstöd för det informationsutbyte som sker inom ramen för Migrationsverkets prövning av hederligt levnadssätt enligt 11 § 5 medborgarskapslagen i naturalisationsärenden framgår av avsnitt 12.2.4 att utredningen föreslår att det ska införas en ny bestämmelse i medborgarskapsförordningen för att förtydliga författningsstödet för detta informationsutbyte. Mot den bakgrunden aktualiseras frågan om inte också det informationsutbyte som föreslås ske mellan Migrationsverket och andra myndigheter med anledning av utredningens förslag i avsnitt 7.4–7.6 om nya krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. också skulle behöva ett tydligt författningsstöd. Utredningen anser att så är fallet, eftersom de föreslagna kraven på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. förutsätts handläggas på likartat sätt som prövningen av kravet på hederligt levnadssätt enligt 11 § 5 medborgarskapslagen. Vad gäller personuppgiftsbehandling och frågan om stöd för informationsutbytet mellan Migrationsverket och andra myndigheter har utredningen övervägt om den bestämmelse som utredningen föreslår i avsnitt 12.2.4 kan

anses ge ett tillfredsställande stöd också för informationsutbytet som föranleds av de nya kraven på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. i anmälningssärenden. Utredningen har dock kommit till slutsatsen att det bör införas en separat bestämmelse med anledning av de nya kraven. För detta finns främst två skäl. För det första innebär de föreslagna kraven på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. inte att det finns ett behov för Migrationsverket att lämna ut uppgifter till eller hämta in uppgifter från Kronofogdemyndigheten. För det andra bedömer utredningen att det i en bestämmelse om informationsutbyte, för att uppfylla de krav som ställs ur såväl personuppgiftsbehandlings- som sekretessperspektiv, bör preciseras i vilka situationer Migrationsverket får lämna ut och hämta in uppgifter.

Utredningen föreslår därför att det ska införas en ny bestämmelse i medborgarskapsförordningen enligt vilken det framgår att Migrationsverket får lämna ut uppgifter till och hämta in uppgifter från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid prövningen i anmälningssärenden av om någon är skäligen misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet, bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

12.3.2 Länsstyrelsernas personuppgiftsbehandling

Utredningen föreslår i avsnitt 8.3 att Migrationsverket ska handlägga alla anmälningssärenden. De anmälningssärenden som finns inneliggande hos länsstyrelserna då förslaget träder i kraft ska av praktiska skäl inte flyttas över till Migrationsverket, vilket innebär att länsstyrelserna kommer att fortsätta att handlägga anmälningssärenden under en viss tid. Som framgår av avsnitt 12.1.3 är länsstyrelsernas handläggning tillåten och fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. Några ytterligare bestämmelser behövs därför inte för att länsstyrelsernas behandling ska vara tillåten.

12.4 Personuppgiftsbehandlingen vid automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap

12.4.1 Skatteverkets behandling av personuppgifter

Bedömning: Vid införandet av ett system med automatiskt förvärv kommer bestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, folkbokföringslagen och lagen om svenskt medborgarskap att vara tillämpliga vid den behandling av uppgifter som sker hos Skatteverket. Någon ytterligare reglering behövs därför inte för att Skatteverkets behandling ska vara tillåten.

Skatteverkets handläggning av ärenden om födelseanmälan av nyfödda barn i Sverige omfattas av dataskyddsförordningen. Den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter hos Skatteverket i form av bl.a. registrering av barnets medborgarskap, i samband med handläggningen av ett ärende om folkbokföring av barn från födelsen, är att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen).

En anmälan om födelsen av ett barn innehåller bl.a. uppgifter om barnets födelsedatum och kön samt namn och personnummer på den som har fött barnet. Skatteverkets handläggning av automatiska förvärv av medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige bedöms omfattas av dataskyddsförordningen på samma sätt som myndighetens nuvarande handläggning av anmälningar avseende barn födda i Sverige.

I avsnitt 4.4.3 resonerar utredningen kring hur ett system med automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige skulle kunna se ut. Bestämmelser som reglerar automatiska förvärv skulle enligt utredningens bedömning lämpligen tas in i 2 § 3 medborgarskapslagen. Det svenska medborgarskapet skulle i sådana fall registreras av Skatteverket på samma sätt som gäller vid förvärv av svenskt medborgarskap enligt 2 § medborgarskapslagen i dag. Skatteverket bedöms dock behöva ta hjälp av Migrationsverket vid bedömningen av om det nyfödda barnet är statslöst eller inte och för kontroll av om någon av barnets föräldrar har permanent uppehållstillstånd i Sverige. För att Migrationsverket i ett sådant scenario ska kunna bistå Skatteverket med sådana yttranden, kommer Skatte-

verket att behöva föra över uppgifter till Migrationsverket. Ett system med automatiskt förvärv innebär således att myndigheterna kommer att utbyta information med varandra och att personuppgiftsbehandling kommer att ske.

Ett system med automatiskt förvärv av medborgarskap innebär att uppgifter om bl.a. en nyfödd persons personnummer och medborgarskap kommer att behöva hanteras av såväl Skatteverket som Migrationsverket. Personuppgifter kommer i sådana fall alltså att behandlas av Skatteverket inom ramen för myndighetens ärendehanteringssystem, på det sätt som sker i dag, och av Migrationsverket inom dess verksamhet och system.

Skatteverkets uppdrag att folkbokföra nyfödda barn följer bl.a. av 2 § förordningen (2017:154) med instruktion för Skatteverket och 1 § tredje stycket folkbokföringslagen (1991:481). Skatteverkets personuppgiftsbehandling inom folkbokföringsverksamheten regleras av 1 kap. 1 § lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet. Av 2 kap. 1 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet framgår att det i folkbokföringsverksamheten finns en folkbokföringsdatabas. Enligt 1 kap. 4 § 2 i den senast nämnda lagen får personuppgifter bl.a. behandlas för handläggning av folkbokföringsärenden. I folkbokföringsdatabasen får bl.a. uppgifter om namn, personnummer och medborgarskap behandlas vid handläggningen av folkbokföringsärenden (2 kap. 3 §). Skatteverkets behandling av uppgifter i folkbokföringsdatabasen är således tillåten enligt 1 kap. 1 § och 4 § 2 och 2 kap. 1 och 3 §§ lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

Om automatiskt förvärv av medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige regleras i 2 § medborgarskapslagen kommer den behandling av uppgifter som sker hos Skatteverket att vara tillåten enligt de ovan angivna bestämmelserna i lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet, folkbokföringslagen och medborgarskapslagen och vara fastställda i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.

När det gäller känsliga personuppgifter framgår av avsnitt 12.1.3 att behandlingen av sådana uppgifter omgärdas av särskilda regler (se artikel 9.1 och 9.2 g dataskyddsförordningen).

Utredningen bedömer att det i en verksamhet med automatiska förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige, kan komma att förekomma känsliga personuppgifter i form av t.ex. etniskt ursprung hos Skatteverket. Känsliga personuppgifter får enligt 3 kap. 3 § dataskyddslagen behandlas med stöd av artikel 9.2 g i dataskyddsförordningen under vissa omständigheter bl.a. om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag eller om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende (se avsnitt 12.1.3).

Av 1 kap. 6 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet framgår att bl.a. känsliga personuppgifter i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen får behandlas endast om uppgifterna har lämnats i ett ärende eller är nödvändiga för handläggningen av det. Av 1 kap. 4 § 2 och 2 kap. 3 § i den nämnda lagen framgår att uppgifter, däribland uppgifter om medborgarskap, får behandlas för att tillhandahålla information som behövs för handläggningen av folkbokföringsärenden i folkbokföringsdatabasen. Utredningen bedömer att lagen ger Skatteverket stöd för att behandla känsliga personuppgifter inom ramen för sin folkbokföringsverksamhet och att bestämmelserna är fastställda i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.

Mot bakgrund av vad som nu sagts, bedöms inte några ytterligare bestämmelser behöva införas för att Skatteverket ska kunna behandla personuppgifter i ett system med automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige.

12.4.2 Stöd för Skatteverkets utlämnande av uppgifter till Migrationsverket

Bedömning: I ett system med automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige, bör det införas bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Bestämmelserna bör införas i förordningen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet för att möjliggöra ett elektroniskt överlämnande av personuppgifter från Skatteverket till Migrationsverket via medium för automatiserad behandling i ärenden om automatiskt förvärv av medborgarskap enligt lagen om svenskt medborgarskap.

För att Migrationsverket ska kunna bistå Skatteverket med en bedömning av om ett barn fött i Sverige är statslöst eller inte i ärenden om automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap och med kontroll av om någon av barnets föräldrar har permanent uppehållstillstånd här i landet, krävs att Migrationsverket erhåller uppgifter från Skatteverket (jfr avsnitt 12.4.1). Enligt utredningens uppfattning bör överföringen av uppgifter från Skatteverket till Migrationsverket, för bedömning av om ett barn är statslöst eller inte, i sådana fall ske genom utlämnande på medium för automatiserad behandling, vilket är fördelaktigt bl.a. från integritetshänseende. För att säkerställa att ett elektroniskt överlämnande av personuppgifter från Skatteverket till Migrationsverket kan ske via medium för automatiserad behandling i ärenden om automatiskt förvärv av medborgarskap enligt lagen om svenskt medborgarskap föreslår utredningen att det förs in bestämmelser om en uppgiftsskyldighet för Skatteverket. Sådana bestämmelser placeras lämpligast i förordningen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet.

12.4.3 Migrationsverkets behandling av personuppgifter

Bedömning: Utlänningsdatalagens bestämmelser om Migrationsverkets personuppgiftsbehandling i verksamhet om svenskt medborgarskap är tillämpliga om Migrationsverket ska bistå Skatteverket vid bedömningen av statslöshet i ett system med automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige.

I ett system med automatiskt förvärv av medborgarskap kommer uppgifter om bl.a. personnummer och medborgarskap att behöva hanteras av såväl Skatteverket som Migrationsverket.

Om Skatteverket ska ta hjälp av Migrationsverket vid bedömningen av om ett nyfött barn är statslöst, bedömer utredningen i avsnitt 4.4.3, att det i 5 § förordningen med instruktion för Migrationsverket bör tas in en bestämmelse om att Migrationsverket ska bistå Skatteverket med bedömningen av statslöshet i Skatteverkets ärenden om folkbokföring efter anmälan av ett barns födelse. Systemet förutsätter informationsutbyte mellan myndigheterna och innebär personuppgiftsbehandling.

Automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige regleras enligt vad som framgår av avsnitt 4.4.2 lämpligast i 2 § medborgarskapslagen. Den behandling av uppgifter som kommer att ske hos Migrationsverket om ett system med automatiskt förvärv införs, är enligt utredningens uppfattning tillåten enligt de i avsnitt 12.1.3 angivna bestämmelserna i utlänningsdatalagen och fastställda i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen. Det finns således inte något behov av ytterligare bestämmelser för att Migrationsverkets behandling av personuppgifter i ett sådant system ska vara tillåten.

Utredningen bedömer också att Migrationsverket har stöd för att behandla känsliga personuppgifter om myndigheten ska bistå Skatteverket med bedömningen av om ett barn är statslöst eller inte. Några ytterligare bestämmelser för att möjliggöra för Migrationsverket att hantera känsliga uppgifter inom ramen för automatiska förvärv av svenskt medborgarskap behövs således inte.

12.5 Sekretess

12.5.1 De nya kraven i anmälningsärenden

Bedömning: Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om sekretess i ärende om svenskt medborgarskap för enskilda personliga förhållanden är tillämpliga vid handläggningen av anmälningsärenden med de nya kraven. Några nya bestämmelser behövs därför inte.

I avsnitt 7.4–7.6 föreslår utredningen att det ska införas nya krav för förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan. De nya kraven innebär att Migrationsverket kommer att ta emot uppgifter som av olika skäl skulle kunna uppfattas som integritetskränkande om de lämnades ut. Det skulle t.ex. kunna röra sig om uppgifter som vid ett offentliggörande skulle kunna riskera att medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlänningar. Ett exempel skulle kunna vara om det i ärendehandläggningen framkommer att den som anmälan avser har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande

över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terrorhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor, och sådana uppgifter skulle kunna leda till repressalier mot den som anmälan avser eller hans anhöriga i hemlandet. Det skulle också kunna röra uppgifter om en enskilds personliga förhållanden gällande t.ex. religiös eller politisk uppfattning, vilket vid röjande skulle kunna få negativa konsekvenser för den som anmälan avser eller för utlänningens närstående i Sverige eller i hemlandet.

Även kravet som utredningen föreslår i avsnitt 7.9, dvs. ett krav på att vissa sökanden, i anmälningsärenden, ska göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig, innebär att Migrationsverket, på samma sätt som i naturalisationsärenden i dag, kan komma att ta emot uppgifter om olika typer av personliga förhållanden om t.ex. falska identitetsuppgifter, etnicitet och hälsotillstånd som vid ett röjande skulle kunna få negativa konsekvenser för den som anmälan avser eller någon närstående till denne.

Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om sekretess i ärende om svenskt medborgarskap för enskilds personliga förhållanden (bl.a. 21 kap. 5 § och 37 kap. 1 §) är tillämpliga vid handläggningen av ärenden med de nya kraven och bedöms ge tillfredsställande skydd i sekretesshänseende. Detta gäller enligt utredningen även eventuella uppgifter om andra än den som anmälan avser och dennes närstående. Det finns därför inte behov av ytterligare bestämmelser.

12.5.2 Befrielse från svenskt medborgarskap

Bedömning: Bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen om sekretess i ärende om svenskt medborgarskap för enskilds personliga förhållanden är tillämpliga vid handläggningen av ärenden om befrielse och återkallelse av ett befrielsebeslut. Några nya bestämmelser behövs därför inte.

Utredningen föreslår i kapitel 11 att bestämmelserna om befrielse i 15 § medborgarskapslagen ska ändras och att det ska införas nya bestämmelser om bl.a. samtycke från barn som har fyllt 12 år samt en möjligt att återkalla ett tidigare fattat beslut om befrielse. Uppgifter om den sökandes person och levnadsförhållanden kommer ofrånkomligen att behöva hanteras av Migrationsverket under utred-

ningen av ansökningarna om befrielse eller återkallelse av befrielsebeslut. Utredningen föreställer sig att det under utredningen kan framkomma uppgifter om t.ex. religion, hälsa och sexuella läggning eller andra personliga förhållanden.

Av 37 kap. 1 § OSL framgår att sekretess gäller i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Uttrycket personliga förhållanden omfattar bl.a. enskilds hälsotillstånd (prop. 1979/80:2 s. 209).

Befrielse från svenskt medborgarskap eller återkallelse av ett befrielsebeslut rör svenskt medborgarskap. Eftersom bestämmelserna omfattar såväl ärenden om svenskt medborgarskap, som personliga förhållanden, kan konstateras att uppgifter om en enskilds hälsa och religion, eller andra personliga förhållanden, som utgångspunkt kommer att omfattas av sekretess, då bestämmelserna är utformade som att det råder en presumtion för sekretess. Det finns därför inte anledning att föreslå några ytterligare bestämmelser för att skydda sådana personliga uppgifter.

13 Överklagande

I detta kapitel redogörs för möjligheterna för överklagande kopplade till förslagen i detta betänkande.

13.1 Förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan

Bedömning: Ett avslag på en anmälan om förvärv av medborgarskap på grund av att de nya kraven på identitet och frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. inte är uppfyllda, kan överklagas enligt 26 § lagen om svenskt medborgarskap.

Bestämmelserna om överklagande i 27 § lagen om svenskt medborgarskap är tillämpliga vid Migrationsverkets avslag på en anmälan om förvärv av svenskt medborgarskap med hänvisning till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet.

Den ändrade handläggningsordningen av och i anmälningsärenden föranleder inga författningsändringar när det gäller föreskrifter om överklagande.

I avsnitt 7.4 och 7.6 föreslår utredningen att medborgarskapslagens bestämmelser om förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan ska kompletteras med krav på att förvärv genom anmälan inte kan ske om den som anmälan avser är skäligen misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet, eller har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp som är eller har varit inblandad i terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor. Kraven föreslås gälla dem som fyllt 15 år. I avsnitt 7.9 föreslås att alla anmälningsbestämmelser, i vilka det föreslås införas krav enligt avsnitt 7.4–7.6, ska kompletteras med ett krav på att det måste göras sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig.

Eftersom de krav som utredningen föreslår utgör nya villkor för förvärv av medborgarskap efter anmälan och Migrationsverkets eller en länsstyrelses beslut enligt medborgarskapslagen får överklagas till en migrationsdomstol enligt 26 § medborgarskapslagen, utom i fall som avses i 27 §, kommer beslut om avslag med hänvisning till de nya kraven huvudsakligen att kunna överklagas enligt 26 § medborgarskapslagen. Någon ny överklagandebestämmelse behövs därför inte.

I avsnitt 7.5 föreslår utredningen att anmälningsärenden där Säkerhetspolisen föreslår avslag av skäl som rör Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet ska klassificeras som säkerhetsärenden och föreslår därför en ändring i 27 § andra stycket medborgarskapslagen. Beslut om avslag i ett ärende om anmälan om förvärv av svenskt medborgarskap med hänvisning till Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, som klassificeras som ett säkerhetsärende, kommer därför att kunna överklagas till regeringen enligt 27 § första stycket medborgarskapslagen. Det behövs därför inte någon ny överklaganderegulering avseende dessa ärenden heller.

I kapitel 8 föreslås att alla anmälningsärenden flyttas över till Migrationsverket, vilket innebär att, om utredningens förslag leder till lagstiftning, det i framtiden bara kommer att vara Migrationsverket som fattar beslut i medborgarskapsärenden. Som framgår i avsnitt 8.3 och 15.3 innebär det, under förutsättning att Migrationsverkets beslut fattas av myndighetens medborgarskapsenheter, som är placerade i Norrköping, att Migrationsverkets beslut ska överprövas av Förvaltningsrätten i Malmö, i sin egenskap av migrationsdomstol. Migrationsdomstolens beslut kan sedan överklagas hos Migrationsöverdomstolen i enlighet med bestämmelserna i 16 kap. utlänningslagen (2005:716).

I kapitel 9 föreslås att prövningen av förvärv av medborgarskap genom anmälan ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet och att förvärvet ska fastställas till beslutsdagen. Dessa förändringar påverkar inte möjligheten att överklaga.

Sammanfattningsvis bedöms det inte behöva göras några författningsändringar i överklagandebestämmelserna i medborgarskapslagen med anledning av de föreslagna ändringarna i bestämmelserna avseende anmälningsärenden.

13.2 Befrielse och återkallelse av befrielsebeslut

Bedömning: Ett beslut enligt lagen om svenskt medborgarskap om att avslå en ansökan om befrielse eller en begäran om återkallelse av ett beslut om befrielse, kan överklagas enligt 26 § lagen om svenskt medborgarskap.

I kapitel 11 föreslås att det i medborgarskapslagen ska föras in en ny bestämmelse, 15 a §, om att det ska ställas krav på att en befrielse från svenskt medborgarskap inte ska få stå i strid med barnets bästa och att det ska krävas samtycke från barn som har fyllt 12 år. Det föreslås också att befrielse ska kunna vägras om det finns anledning att anta att sökanden inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap. I kapitlet lämnas även förslag på bestämmelser om återkallelse av ett tidigare fattat beslut om befrielse om det fanns hinder mot bifall vid tidpunkten för beslutet om bifall i en ny 15 b § i medborgarskapslagen.

Ett avslag på en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap kan i dag överklagas till en migrationsdomstol. Skäl för att ändra ordningen för överklagande med anledning av utredningens förslag om avslag på en ansökan om befrielse finns inte. Migrationsverkets beslut om avslag på en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap ska således kunna överklagas på samma sätt och ordning som gäller i dag.

Detta innebär enligt 26 § medborgarskapslagen att det är migrationsdomstolen som ska pröva ett överklagande av bl.a. ett beslut som rör befrielse från svenskt medborgarskap. Som framgår av avsnitt 13.1 ovan kommer Migrationsdomstolen i Malmö att vara behörig domstol i första instans under förutsättning att ansökningarna prövas av Migrationsverkets medborgarskapsenheter i Norrköping (jfr 16 kap. 1 § utlänningslagen och 6 § förordningen (1977:937) om allmänna förvaltningsdomstolars behörighet m.m.). Migrationsöverdomstol är Kammarrätten i Stockholm.

Vad gäller frågan om beslut att avslå en begäran om att återkalla ett tidigare fattat beslut om befrielse ska kunna överklagas, anser utredningen att sådana beslut ska kunna överklagas och att ordningen för överklagande ska vara densamma som gäller för beslut om befrielse. Överklagande av beslut som fattats med stöd av medborgarskapslagen regleras av 26 § medborgarskapslagen. Återkallelse av befrielsebeslut föreslås regleras i 15 b § medborgarskapslagen. Det behövs således

ingen ny bestämmelse för att överklagande av beslut om återkallelse ska kunna ske.

13.3 Automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige

Bedömning: I ett system med automatiska förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige bör ett beslut om registrering av svenskt medborgarskap efter automatiskt förvärv kunna överklagas med stöd av befintliga bestämmelser i folkbokföringslagen.

Av 1 § första stycket folkbokföringslagen (1991:481) framgår att folkbokföring innebär fastställande av en persons bosättning samt registrering av uppgifter om identitet, familj och andra förhållanden som enligt lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får förekomma i folkbokföringsdatabasen. Av 1 § andra stycket och 2 § folkbokföringslagen framgår att såväl barn som föds levande här i landet till en moder som är folkbokförd eller en fader som är folkbokförd och vårdnadshavare, som en födelse här i landet av en person som inte är eller har varit folkbokförd, ska registreras.

Enligt 2 kap. 3 § lagen om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet får bl.a. uppgifter om födelseort och födelseort samt medborgarskap förekomma i folkbokföringsdatabasen.

Enligt nu gällande bestämmelser i 2 § medborgarskapslagen blir barn som föds till en förälder som är svensk medborgare eller till en avliden förälder som var svensk medborgare automatiskt svensk medborgare från födelsen. Skatteverket beslutar om registrering av det svenska medborgarskapet i samband med folkbokföringen. Vid beslutet om registreringen gör Skatteverket således en prövning av om de formella förutsättningarna för registrering är uppfyllda, men det fattas inte något särskilt beslut om att barnet ska förvärva svenskt medborgarskap (prop. 2013/14:143 s. 18).

Ett felaktigt beslut om folkbokföring rörande t.ex. en persons födelseort eller medborgarskap kan i dag angripas med stöd av bestämmelserna om överklagande i 38, 40 och 41 §§ folkbokförings-

lagen. Samma ordning bör enligt utredningens uppfattning gälla om det införs bestämmelser om automatiska förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige i 2 § 3 medborgarskapslagen. Några särskilda överklagandebestämmelser behövs således inte.

14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

14.1 Ikraftträdande

Förslag: De författningsförslag som lämnas i detta betänkande ska träda i kraft den 1 januari 2023.

I detta betänkande lämnas förslag bl.a. om att alla anmälningsärenden om medborgarskap ska handläggas av Migrationsverket (avsnitt 8.3), att prövningen av förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet och att förvärv av svenskt medborgarskap ska fastställas till beslutsdagen i stället för till anmälningstillfället (avsnitt 9.3).

Det föreslås även att en förutsättning för medborgarskapsförvärv efter anmälan för den som fyllt 15 år ska vara att han eller hon, varken är skäligen misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet, bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller har varit verksamt i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor (avsnitt 7.4–7.6) och att de som omfattas av kraven måste göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig (avsnitt 7.9). Det finns dock vissa grupper som inte ska omfattas av de nya kraven (avsnitt 7.7.2).

Det föreslås också att anmälningsärenden ska kunna klassificeras som säkerhetsärenden enligt 27 § andra stycket medborgarskapslagen. Ett beslut om avslag på en anmälan om förvärv av svenskt medborgarskap i säkerhetsärenden föreslås kunna överklagas till regeringen.

Utredningen föreslår även att vissa ändringar ska göras i medborgarskapsförordningen. Bl.a. föreslås att det ska införas en ny bestämmelse i förordningen som ska ge Migrationsverket tydligare författ-

ningsstöd för det informationsutbyte som förutsätts såväl i det befintliga kravet på hederligt levnadssätt som i utredningens förslag om nya krav i kapitel 7. Vidare föreslås t.ex. justeringar av de avgifter som tas ut av Migrationsverket för handläggningen av anmälningsärenden (avsnitt 15.5).

Utöver vad som nu sagts lämnas förslag på ändringar i bestämmelserna om befrielse från medborgarskap (avsnitt 11.3.2 och 11.4.2) och i avsnitt 4.4 redogör utredningen för hur bestämmelser om automatiskt förvärv av medborgarskap skulle kunna se ut och hur ett sådant system skulle kunna fungera. Det lämnas också ytterligare förslag på ändringar i medborgarskapsförordningen avseende till vem en ansökan om befrielse och återkallelse av ett befrielsebeslut ska ges in.

Utredningen anser att de förslag som lämnas i betänkandet bör träda i kraft så snart som möjligt. Innan förslagen kan träda i kraft krävs att Migrationsverket och övriga berörda myndigheter anpassar sina verksamheter till förslagen när det gäller t.ex. handläggningsrutiner och myndighetsföreskrifter. Det kan också komma att behöva göras vissa datatekniska anpassningar. Härutöver behövs viss tid för att bereda förslagen till författningsändringar inom regeringskansliet. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att de förslag som lämnas i betänkandet ska träda i kraft den 1 januari 2023.

För det fall regeringen skulle vilja gå fram med ett förslag om automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige som diskuteras i avsnitt 4.4 har Skatteverket uppgett att myndigheten behöver en förberedelsestid på mellan 9 och 15 månader, från det att riksdagen har fattat beslut om att systemet ska införas, för att hinna vidta de tekniska åtgärder som behövs för att systemet ska kunna tas i bruk. Detta bör enligt utredningen beaktas vid bestämmandet av en ikraftträdandetidpunkt för ett system med automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa födda i Sverige.

14.2 Övergångsbestämmelser

14.2.1 Automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige

Bedömning: Om bestämmelser om automatiskt förvärv införs bör födelsen av ett barn som har skett före ikraftträdandet handläggas enligt äldre bestämmelser i 2 § lagen om svenskt medborgarskap.

I kapitel 4 behandlas frågan om statslösa barn som föds i Sverige och som har minst en förälder som har permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige, ska förvärva svenskt medborgarskap automatiskt. Utredningen bedömer i avsnitt 4.4.4 att sådana bestämmelser inte bör införas, men presenterar olika lösningar och lämnar sin syn på vad som skulle kunna vara en lämplig ordning om ett sådant system skulle införas. Utredningen anser bl.a. att bestämmelser om automatiskt förvärv för statslösa barn födda i Sverige lämpligast förs in i 2 § medborgarskapslagen. Vidare görs bedömningen att Skatteverket bör ansvara för beslut om registrering av svenskt medborgarskap efter automatiskt förvärv, men att Migrationsverket ska bistå med bedömningen av statslöshet för nyfödda barn födda i landet och för kontroll av om en förälder har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Uppgifter kommer i sådana fall att behöva överföras mellan myndigheterna, sannolikt genom något slags digitalt system. Utöver vad som nu har sagts behöver det vid ett införande av automatiskt förvärv göras vissa ändringar i folkbokföringsförordningen (1991:749), förordningen (2001:589) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och förordningen (2019:502) med instruktion för Migrationsverket (avsnitt 4.4.2).

För det fall regeringen vill gå fram med ett förslag om automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige, har utredningen i avsnitt 14.1 ovan uttalat att det vid bestämmandet av ikraftträdandetidpunkten bör beaktas att Skatteverket behöver 9–15 månader på sig från det att riksdagen har fattat beslut om att systemet ska införas, för att kunna sätta det i drift och ha en fungerande handläggningsorganisation. När det gäller frågan om eventuella övergångsbestämmelser anser utredningen att det i sådana fall bör föras in bestämmelser som reglerar att de nya föreskrifterna om automa-

tiskt förvärv ska omfatta barn födda från och med ikraftträdandet, dvs. att en anmälan till Skatteverket om att ett barn fötts före det datumet ska handläggas utifrån de äldre bestämmelserna om förvärv av medborgarskap i 2 § medborgarskapslagen. Några ytterligare övergångsbestämmelser kopplade till automatiskt förvärv för statslösa barn födda i Sverige bedöms inte behövas.

14.2.2 Nya krav för förvärv i anmälningssärenden

Förslag: De äldre föreskrifterna i 7–10, 18 och 19 §§, punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap ska tillämpas vid handläggningen av sådana anmälningssärenden som kommit in till Migrationsverket eller en länsstyrelse före den 1 januari 2023.

Äldre föreskrifter ska gälla för överklagande av

- a) beslut som har meddelats före den 1 januari 2023, eller
- b) beslut i sådana ärenden som har handlagts enligt äldre föreskrifter.

I kapitel 7 föreslås krav som innebär att medborgarskap efter anmälan ska kunna förvärvas av den som har fyllt 15 år bara om det har gjorts sannolikt att uppgiven identitet är riktig och han eller hon varken är skäligen misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet, bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

Författningsförslagen finns i 7 § andra stycket, 8 § tredje och fjärde styckena, 9 § andra stycket och 10 § tredje stycket medborgarskapslagen samt i punkt 4 andra stycket i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen om svenskt medborgarskap och punkt 2 andra och tredje styckena i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Eftersom nordiska medborgare och deras barn inte ska omfattas av de nya kraven har det gjorts vissa ändringar också i 18 och 19 §§ medborgarskapslagen.

Innebörden av förslaget i avsnitt 7.4 är att även allvarlig brottslighet som den som anmälan avser har varit skäligen misstänkt eller dömd för, före ikraftträdandet kan beaktas. Det faktum att även äldre brottslighet kan beaktas strider inte mot retroaktivitetsförbudet i 2 kap. 10 § regeringsformen, eftersom det inte är fråga om något straff eller någon annan brottspåföljd.

Som utgångspunkt anser utredningen att det är angeläget att de nya kraven på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. kan börja tillämpas så fort som möjligt, helst omedelbart efter ikraftträdandet. Det skulle kunna uppfattas som märkligt att t.ex. en person som gör en anmälan om förvärv av svenskt medborgarskap före den 1 januari 2023 och som Säkerhetspolisen efter det datumet bedömer vara ett hot mot Sverige säkerhet eller allmän säkerhet inte skulle kunna diskvalificeras från att beviljas svenskt medborgarskap.

Om de föreslagna ändringarna skulle börja tillämpas i alla inneliggande öppna ärenden hos myndigheterna vid ikraftträdandet den 1 januari 2023, skulle det emellertid innebära att länsstyrelserna, som i avsnitt 14.2.3 föreslås handlägga alla anmälningsärenden som kommer in till länsstyrelserna före det datumet, skulle behöva införa nya rutiner bl.a. avseende inhämtande av yttranden från Säkerhetspolisen. Utredningen bedömer att en sådan ordning även skulle innebära att vissa justeringar skulle behöva göras i vissa författningar angående personuppgiftsbehandling.

Ett alternativ till detta skulle kunna vara att länsstyrelserna lämnar över alla öppna ärenden till Migrationsverket den 1 januari 2023 och att Migrationsverket i alla ärenden börjar tillämpa de nya kraven omedelbart efter ikraftträdandet. Det skulle innebära att det i ett stort antal ärenden skulle krävas att utlänningen ska göra sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig och att Migrationsverket inhämtar upplysningar från Polisen och Säkerhetspolisen. Utredningen bedömer dock att ett sådant alternativ inte framstår som lämpligt av bl.a. praktiska skäl, inte minst om ärendena redan sedan tidigare haft långa handläggningstider.

Ett ytterligare alternativ skulle kunna vara att bara Migrationsverket börjar tillämpa de nya kraven omedelbart den 1 januari 2023 i de ärenden som ligger inne hos myndigheten vid det tillfället. Utredningen anser dock att inte heller detta alternativ är lämpligt. Det skulle innebära att nordiska medborgare som anmäler ett förvärv av svenskt medborgarskap enligt t.ex. 8 § medborgarskapslagen till en

länsstyrelse före den 1 januari 2023 skulle slippa kraven medan någon annan som gör en anmälan enligt samma paragraf till Migrationsverket skulle omfattas av kraven.

Mot den bakgrunden anser utredningen att de föreslagna kraven ska tillämpas endast på anmälningsärenden som kommit in till Migrationsverket efter den 1 januari 2023. Utredningen föreslår att det av övergångsbestämmelserna ska framgå att äldre föreskrifter ska tillämpas vid handläggningen av sådana anmälningsärenden som har kommit in till Migrationsverket eller länsstyrelsen före den 1 januari 2023. Äldre föreskrifter ska också gälla vid överklagande av beslut som har meddelats före den 1 januari 2023, och beslut i sådana ärenden som har handlagts enligt äldre föreskrifter.

I avsnitt 7.5 föreslår utredningen att anmälningsärenden där Säkerhetspolisen hos Migrationsverket har föreslagit att anmälan ska avslås av skäl som rör Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet ska klassificeras som säkerhetsärenden enligt 27 § andra stycket lagen om svenskt medborgarskap. Konsekvensen av detta är att ett beslut om avslag på en anmälan om förvärv av svenskt medborgarskap som klassificeras som ett säkerhetsärende ska överklagas till regeringen enligt 27 § medborgarskapslagen. Förslaget i avsnitt 7.5 föreslås dock bara tillämpas i anmälningsärenden som kommit in till Migrationsverket efter 1 januari 2023.

14.2.3 En handläggande myndighet

Förslag: De äldre föreskrifterna i 22, 24 och 26 §§ medborgarskapslagen och 10 § medborgarskapsförordningen ska tillämpas vid handläggningen av sådana anmälningsärenden som har kommit in till länsstyrelsen före den 1 januari 2023.

Enligt 22 § första stycket medborgarskapslagen prövar Migrationsverket ärenden enligt lagen, om inte annat framgår av andra stycket. Enligt andra stycket prövas anmälningar enligt 7, 8, 9, 18 eller 19 § som gäller medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge av länsstyrelsen. I 3 § andra stycket medborgarskapsförordningen anges att sådana anmälningar ska ges in till vissa länsstyrelser. Dessa länsstyrelser är i dag enligt 24 § medborgarskapslagen ansvariga för att meddela beslut i sådana anmälningsärenden. Enligt 22 § första stycket

och 24 § medborgarskapslagen är Migrationsverket ansvarig myndighet för att handlägga och fatta beslut i övriga ärenden om förvärv av medborgarskap, dvs. naturalisation och ärenden om förvärv av medborgarskap efter anmälan som länsstyrelserna inte är ansvariga för. Enligt 10 § medborgarskapsförordningen ska Migrationsverket utfärda bevis om svenskt medborgarskap när någon har förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan eller naturalisation. Men om förvärvet skett genom en anmälan som avses i 3 § andra stycket, ska dock beviset enligt 10 § utfärdas av den länsstyrelse som först har prövat ärendet. I kapitel 8 föreslås att alla ärenden om förvärv av medborgarskap efter anmälan ska flyttas över till Migrationsverket. Därför föreslås att 22 och 26 §§ medborgarskapslagen ska ändras och att 24 § medborgarskapslagen ska upphävas. Vidare föreslås att 3 och 10 §§ medborgarskapsförordningen ska ändras.

För att undvika bl.a. praktiska svårigheter föreslår utredningen att de äldre föreskrifterna i 22, 24 och 26 §§ medborgarskapslagen samt 10 § medborgarskapsförordningen ska fortsätta tillämpas i sådana anmälningsärenden som har kommit in till Migrationsverket och länsstyrelsen före den 1 januari 2023.

I avsnitt 14.2.2 föreslår utredningen att det ska föras in övergångsbestämmelser enligt vilka det ska framgå att äldre föreskrifter ska tillämpas vid handläggningen av sådana anmälningsärenden som har kommit in till Migrationsverket eller länsstyrelsen före den 1 januari 2023. En sådan formulering täcker in även 22, 24 och 26 §§ medborgarskapslagen. Men det behövs en övergångsbestämmelse också i medborgarskapsförordningen där det framgår att de äldre föreskrifterna i 10 § ska tillämpas i anmälningsärenden som har kommit in till Migrationsverket eller länsstyrelsen före den 1 januari 2023. Det behövs dock inte någon övergångsregel i fråga om 3 § eftersom den endast reglerar till vilken myndighet en anmälan ska ges in.

Förslagen innebär bl.a. att länsstyrelserna ska fortsätta att handlägga de ärenden som kommit in till dem före ikraftträdandet och att detta ska ske enligt de föreskrifter som gällde före ikraftträdandet (jfr 14.2.2 och 14.2.4).

14.2.4 Tidpunkten för förvärv av medborgarskap i anmälningssärenden

Förslag: Äldre föreskrifter om prövningen och förvärv av medborgarskap genom anmälan ska tillämpas vid handläggningen av sådana ärenden som har kommit in till Migrationsverket före den 1 januari 2023.

Äldre föreskrifter ska gälla för överklagande av

a) beslut som har meddelats före den 1 januari 2023, eller

b) beslut i sådana ärenden som har handlagts enligt äldre föreskrifter.

I avsnitt 9.3 föreslår utredningen att prövningen av förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet och att förvärv av svenskt medborgarskap ska fastställas till beslutsdagen. Förslaget omfattar inte anmälningssärenden enligt 18 och 19 §§ medborgarskapslagen. Förslaget föreslås genomföras genom att uttrycket ”förvärv *genom* anmälan” i 6–10 §§ medborgarskapslagen och relevanta övergångsbestämmelser ersätts med uttrycket ”förvärv *efter* anmälan”.

När det gäller processrättslig lagstiftning är utgångspunkten att nya regler ska tillämpas på varje processuell företeelse som inträffar efter det att regleringen har trätt i kraft.¹ För många processrättsliga bestämmelser behövs därför inte några övergångsbestämmelser. I vissa fall kan det dock finnas anledning att överväga behovet av övergångsbestämmelser även för processrättsliga bestämmelser.

Utredningen anser att förslaget att prövningen av förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet inte egentligen ryms inom det processrättsliga området, men att samma synsätt skulle kunna appliceras på utredningens förslag. Mot bakgrund av att utredningens förslag i avsnitt 7.4–7.6 och 7.9 i hög grad motiveras av hänsyn till den allmänna rättskänslan skulle det ha kunnat vara befogat att den nya ordningen hade börjat gälla vid ikraftträdandetidpunkten och att de ärenden som då var inneliggande hos myndigheterna hade handlagts enligt de nya bestämmelserna. Men av likartade skäl som anförts emot att tillämpa de nya kraven i 7.4–7.6 och 7.9 i avsnitt 14.2.2 samt för att skapa

¹ Prop. 2012/13:45 s. 161 f.

förutsebarhet för den enskilde har utredningen stannat för att de nya bestämmelserna inte ska tillämpas. Utredningen föreslår alltså att det nya förslaget att prövningen av förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet och att förvärv av svenskt medborgarskap ska fastställas till beslutsdagen ska tillämpas i ärenden endast om anmälan kommer in till Migrationsverket efter ikraftträdandet.

I avsnitt 14.2.2 lämnas förslag på övergångsbestämmelser enligt vilka äldre bestämmelser i 7–10 §§, punkt 4 i ikraftträdande- och enligt övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap ska tillämpas vid handläggningen av anmälningsärenden som kommit in till Migrationsverket eller en länsstyrelse före den 1 januari 2023. Förslaget om att prövningen av förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet och att förvärv av svenskt medborgarskap ska fastställas till beslutsdagen berör också 6 § medborgarskapslagen. Äldre föreskrifter ska också gälla vid överklagande av beslut som har meddelats före den 1 januari 2023, och beslut i sådana ärenden som har handlagts enligt äldre föreskrifter.

14.2.5 Befrielse från svenskt medborgarskap

Förslag: Äldre föreskrifter om befrielse i 15 § lagen om svenskt medborgarskap ska tillämpas vid handläggningen av sådana ärenden som har kommit in till Migrationsverket före den 1 januari 2023.

Äldre föreskrifter om befrielse i 15 § lagen om medborgarskap ska gälla för överklagande av

a) beslut som har meddelats före den 1 januari 2023, eller

b) beslut i sådana ärenden som har handlagts enligt äldre föreskrifter.

Bestämmelserna om återkallelse av beslut om befrielse i lagen om svenskt medborgarskap ska inte tillämpas på beslut om befrielse som har fattats före den 1 januari 2023.

Utredningen föreslår i kapitel 11 att det ska krävas samtycke från barn som har fyllt 12 år för befrielse från svenskt medborgarskap och att befrielse endast ska få ske om det inte bedöms stå i strid med barnets bästa. Vid bedömningen av barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter med beaktande av barnets ålder och mognad, även då samtycke inte krävs på grund av att barnet är under 12 år

Vidare föreslås att bestämmelserna om befrielse ska ändras på så sätt att befrielse ska kunna vägras om det finns anledning att anta att den befrielsen gäller, inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap.

Utredningen anser att äldre föreskrifter ska tillämpas på ansökningar om befrielse som har getts in före ikraftträdandetidpunkten den 1 januari 2023 liksom eventuella överklaganden kopplade till beslut som fattats med stöd av äldre föreskrifter eller före detta datum. Detta eftersom de nya bestämmelserna bl.a. innehåller krav på samtycke från barn som har fyllt 12 år och en bedömning av om en befrielse kan anses stå i strid med barnets bästa. En annan ordning skulle innebära att Migrationsverket skulle behöva komplettera de ansökningar som kommit in före ikraftträdandet. Av samma anledning bör eventuella överklaganden av beslut som har fattats före ikraftträdandet eller med stöd av äldre föreskrifter prövas mot äldre föreskrifter i 15 § medborgarskapslagen.

Vad sedan gäller förslaget om återkallelse av ett beslut om befrielse i 15 b § medborgarskapslagen anser utredningen att endast beslut om befrielse som har fattats med stöd av de nya bestämmelserna i 15 § medborgarskapslagen ska kunna återkallas, dvs. beslut som har fattats den 1 januari 2023 eller därefter.

Utredningen grundar sitt ställningstagande på att de nya bestämmelserna om befrielse kommer att kräva att samtycke och barnets bästa utreds liksom en utredning av om det finns anledning att anta att den som ansökt om befrielse inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap. Migrationsverket kommer därför sannolikt att ha något fler uppgifter i befrielseärendena än tidigare, vilket torde underlätta handläggningen av begäran om återkallelse. Utredningen föreslår därför att det införs övergångsbestämmelser av denna innebörd.

14.2.6 Nya bestämmelser i medborgarskapsförordningen

Bedömning: Det krävs inte några övergångsbestämmelser när det gäller förslagen i medborgarskapsförordningen om

- att anmälningar om befrielse och återkallelse av ett tidigare fattat befrielsebeslut alltid ska ges in till Migrationsverket (5 §)
- tydligare författningsstöd för Migrationsverkets informationsutbyte med andra myndigheter med anledning av prövning av kravet på hederligt levnadssätt i 11 § 5 medborgarskapslagen och utredningens förslag om nya krav i anmälningsärenden (7 a §)
- avgiftsförändringar (11 §).

Utredningen bedömer att det inte finns något behov av övergångsbestämmelser när det gäller förslaget om ändringar i 5 § medborgarskapsförordningen om att ansökningar om befrielse och återkallelse av ett befrielsebeslut ska ges in till Migrationsverket. Det finns inte heller någon anledning att föreslå några övergångsbestämmelser med anledning av den nya 7 a § medborgarskapsförordningen rörande tydligare författningsstöd för Migrationsverkets prövning av kravet på hederligt levnadssätt i 11 § 5 medborgarskapslagen (avsnitt 13.1.2) och tydligare författningsstöd för Migrationsverkets handläggning av de nya kraven i anmälningsärenden (kapitel 7).

När det gäller utredningens förslag på höjning av avgiften i 11 § medborgarskapsförordningen för anmälningsärenden enligt 7–9 §§ medborgarskapslagen med 300 kronor och förslaget om en ny avgift om 475 kronor för anmälningsärenden enligt 10 § medborgarskapslagen och punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen om svenskt medborgarskap som är kopplade till förslagen om nya krav, ändrad tidpunkt för när villkoren för förvärv ska vara uppfyllda och överflyttning av alla anmälningsärenden till Migrationsverket bedömer utredningen att det också saknas behov av övergångsbestämmelser. Utredningen föreslår därför inga övergångsbestämmelser avseende dessa bestämmelser.

Däremot har utredningen föreslagit i avsnitt 14.2.3 att det ska tas in en övergångsbestämmelse avseende 10 §.

15 Konsekvensanalys

I 14 § kommittéförordningen (1998:1474) anges att om kommittéer presenterar förslag, som påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. I de fall beräkningarna visar att förslagen leder till kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska kommittén föreslå en finansiering.

I 15 § kommittéförordningen anges att om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

I förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns kompletterande anvisningar. I 6 § nämnda förordning anges bl.a. att betänkandet ska innehålla en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka kostnads- mässiga och andra skillnader som finns mellan de olika alternativen.

De förslag som presenteras i detta betänkande bedöms få begränsade ekonomiska konsekvenser. Förslagen bedöms få vissa ekonomiska konsekvenser för staten. Dessa redovisas därför i det inledande avsnittet. Därefter redogörs för de ekonomiska konsekvenserna som bedöms kunna uppstå för kommuner, regioner, länsstyrelser, företag och enskilda. Därefter görs en bedömning av de konsekvenser utredningens förslag bedöms få för domstolarna och regeringen i egenskap av överprövningsinstans.

Sedan följer en redogörelse för övriga konsekvenser. I redogörelsen ingår en bedömning av den betydelse förslagen kan förväntas få för jämställdheten mellan kvinnor och män och de integrationspolitiska målen. Därefter behandlas konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet och eventuella konsekvenser ur klimat och miljöperspektiv. Härfter behandlas andra än ekonomiska konsekvenser för kommuner och regioner, konsekvenser för den regionala tillväxten, konventionsåtaganden och övrigt. Avslutningsvis lämnas förslag till finansiering av de förslag som utredningen presenterar i betänkandet.

15.1 Ekonomiska konsekvenser för staten

15.1.1 Utgångspunkter

I kapitel 4 utreds frågan om automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige. Utredningens bedömning är att ett sådant system med automatiska förvärv inte bör införas. För att ge ett så gott beredningsunderlag som möjligt redogör utredningen ändå i detta kapitel för sina bedömningar av vilka effekter ett sådant system skulle få för framför allt Skatteverket och Migrationsverket.

I avsnitt 7.4–7.7.1 föreslås att det ska införas nya krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. i medborgarskapslagens bestämmelser om förvärv av medborgarskap efter anmälan för dem som fyllt 15 år. Förslagen förutsätter att Migrationsverket har kännedom om persons identitet. Utredningen har därför i avsnitt 7.9 föreslagit att det även införs ett krav på att den eller de som har vårdnaden om ett barn som fyllt 15 år, eller annars den som anmälan avser, gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig.

Enligt nu gällande ordning handläggs anmälningsärenden rörande nordiska medborgare av vissa utpekade länsstyrelser. I kapitel 8 föreslår utredningen att dessa ärenden flyttas över till Migrationsverket.

I kapitel 9 föreslår utredningen att prövningen av förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet och att förvärv av svenskt medborgarskap ska fastställas till beslutsdagen i stället för till anmälingstillfället.

I avsnitt 11.3.2 föreslår utredningen att det ska införas bestämmelser om krav på en bedömning av om en befrielse kan antas stå i strid

med barnets bästa och på samtycke från barn fyllda 12 år, i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap. I avsnitt 11.4.2 föreslås att bestämmelserna om befrielse från svenskt medborgarskap ska justeras på så sätt att befrielse ska kunna vägras om det kan antas att sökanden inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap. I avsnitt 11.5.2 föreslås också att beslut om befrielse ska kunna återkallas under vissa omständigheter, såvida inte särskilda skäl talar emot.

15.1.2 Migrationsverket

Bedömning: Utredningens förslag om införande av nya krav i anmälningsärenden, ändrad tidpunkt för när villkoren för förvärv ska vara uppfyllda och att alla anmälningsärenden ska flyttas över till Migrationsverket uppskattas innebära en kostnad för Migrationsverket om cirka 4,7 miljoner kronor per år. De ökade kostnaderna för Migrationsverket föreslås täckas genom anslag.

Förslaget om nya krav på samtycke m.m. i bestämmelserna om befrielse från svenskt medborgarskap i lagen om svenskt medborgarskap och de nya bestämmelserna om återkallelse av ett tidigare fattat befrielsebeslut bedöms innebära endast marginellt ökade kostnader för Migrationsverket. Kostnaderna bedöms därför rymmas inom befintliga anslag.

I ett system med automatiskt förvärv av medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige bedöms Migrationsverket få kostnader om cirka 500 000 kronor/år för arbetet med att bistå Skatteverket i bedömningen av statslöshet i ärenden om automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige och för kontrollen av om någon av barnets föräldrar har permanent uppehållstillstånd. Kostnaden för att underhålla det tekniska systemet uppskattas till cirka 450 000 kronor/år och 1,5 miljoner kronor i uppstartskostnad.

Utredningen bedömer att införandet av nya krav i anmälningsärenden generellt kommer att innebära att handläggningen av anmälningsärenden blir mer resurskrävande än den är i dag. Även om inhämtande av utdrag ur bl.a. misstanke- och belastningsregistret och mottagandet av yttrande och eventuell erinran från Säkerhetspolisen inte bedöms medföra någon större arbetsinsats bedöms kraven i 7.4–7.6 och 7.9

medföra en ökad arbetsbörda. Ett ökat antal krav innebär också i sig att det finns fler anledningar för den enskilde att t.ex. komplettera sitt ärende eller vilja kommunicera med myndigheten. Utredningen har redan i delbetänkandet (SOU 2021:2) föreslagit nya krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Därtill kommer utredningens förslag i kapitel 9 att prövningen av förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet och att förvärv av svenskt medborgarskap ska fastställas till beslutsdagen, vilket kan komma att innebära ytterligare handläggning i ärendena och ökade handläggningstider. Samtidigt bedömer utredningen att införandet av de nya kraven sannolikt kommer att påverka antalet personer som själva, eller genom vårdnadshavare, anmäler att de vill bli svenska medborgare. Antalet ärenden kommer alltså sannolikt att minska något.

Sammantaget är utredningens bedömning att de krav som föreslås i detta betänkande kommer att innebära en ökad kostnad när det gäller handläggningen av anmälningsärendena. Hur stor denna ökning kan antas bli är dock svårt att bedöma.

Enligt Migrationsverkets årsredovisning för år 2020 var den genomsnittliga kostnaden per avgjort medborgarskapsärende för det året 1 681 kronor.¹ Ansökningsavgiften i ett naturalisationsärende är 1 500 kronor för alla utom för utlänningar under 15 år som adopteras av en svensk medborgare. För dessa är avgiften 175 kronor. Enligt 11 § medborgarskapsförordningen är avgiften för prövningen av en anmälan enligt 6–9 §§ medborgarskapslagen 175 kronor, men för anmälan enligt 18 och 19 §§ – som handläggs av vissa länsstyrelser – är avgiften 475 kronor. Avgift ska inte i något fall tas ut av den som är statslös och som fått flyktingförklaring eller resedokument av en svensk myndighet.

Utredningen utgår ifrån antagandet att skillnaden mellan avgifterna hos Migrationsverket avspeglar den skillnad som hittills har funnits när det gäller omfattningen av handläggningsåtgärder i anmälningsärenden jämfört med naturalisationsärenden. En prövning av en ansökan om naturalisation är diskretionär och kan innehålla många svåra och resurskrävande bedömningar. Mot denna bakgrund och med beaktande av hur avgiften har satts för en prövning enligt 18 och 19 §§ medborgarskapslagen, med de krav som ställs i dessa paragrafer, anser utredningen att det är rimligt att uppskatta att de föreslagna

¹ Migrationsverket (2021). *Migrationsverkets årsredovisning 2020*, s. 76.

kraven på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. och identitet (avsnitt 7.4–7.6 och 7.9) kommer att innebära en väsentligt ökad arbetsinsats jämfört med ett anmälningssärende i dag.

Samtidigt kan det noteras att de nya kraven i kapitel 7 bara föreslås gälla dem som fyllt 15 år. Av tabell 15.1 nedan framgår hur många inkomna anmälningssärenden hos Migrationsverket som under åren 2017–2019 gällde personer som fyllt 15 år. Någon motsvarande statistik gällande ärenden hos länsstyrelserna finns inte.

Tabell 15.1 Inkomna anmälningssärenden till Migrationsverket

Åren 2017–2019

Medborgarskapslagen	Totalt antal ärenden	Ärenden gällande personer över 15 år
7 §	62 535	10 699
8 §	2 974	2 963
9 §	45	45
Punkt 4 ikraft- och övergångsbestämmelserna till 2001:82*	476	470
Punkt 2 ikraft- och övergångsbestämmelserna till 2014:481	623	72

Källa: Migrationsverket. *I dess lydelse enligt SFS 2014:481.

Som framgår är många av de som anmäler förvärv av medborgarskap enligt 7 § medborgarskapslagen, eller punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, under 15 år. Eftersom personer som är under 15 år inte föreslås omfattas av de föreslagna kraven om frånvaro på allvarlig brottslighet m.m. och identitet skulle det kunna anses omotiverat att beräkna ökade kostnader i dessa fall. Det totala antalet anmälningssärenden som gäller personer över 15 år är dock relativt stort. Mot den bakgrunden anser utredningen att det är rimligt att utgå från att tillämpningen av de nya kraven innebär en genomsnittlig ökning per ärende med 300 kronor, vilket innebär att ett genomsnittligt ärende antas kosta cirka 475 kronor.

Av statistik i Migrationsverkets årsredovisning för 2020 framgår att antalet anmälningssärenden har sjunkit markant från år 2018 till år 2020. År 2018 kom det in 29 652 anmälningssärenden, år 2019 var

siffran 16 444 för att år 2020 endast handla om 11 511 ärenden.² Utredningen gör bedömningen att det stora antalet ärenden år 2018 var en effekt av den markant ökade invandringen under åren 2012–2016 medan siffrorna för år 2020 speglar effekter av tillämpningen av lagen (2016:752) om tillfälliga begränsningar av möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige (den tillfälliga lagen), enligt vilken möjligheten till permanent uppehållstillstånd starkt begränsades. I prop. 2020/21:191 föreslås att huvudregeln i framtiden ska vara att asylsökande beviljas tidsbegränsade uppehållstillstånd och att möjligheterna till permanent uppehållstillstånd ska förenas med vissa villkor.³ Förslaget har ännu inte behandlats i riksdagen, men kommer, mot bakgrund av den politiska samsynen åtminstone när det gäller permanenta uppehållstillstånd, sannolikt leda till att möjligheterna till permanent uppehållstillstånd kommer att begränsas i framtiden. Mot den bakgrunden och med beaktande av att de krav som föreslås i delbetänkandet (SOU 2021:2) bedöms leda till ett minskat antal medborgarskapsärenden och förslaget i detta betänkande sannolikt kommer att medföra något färre anmälningssärenden, gör utredningen bedömningen att det är rimligt att utgå ifrån att Migrationsverket per år kommer att få in ungefär 10 000 anmälningssärenden, som redan enligt dagens regler behandlas av Migrationsverket. Den ökade kostnaden för att i dessa ärenden hantera de nya kraven kan beräknas till $(10\,000 \times 300)$ 3 miljoner kronor.

I avsnitt 9.3 föreslås att alla anmälningssärenden ska prövas av Migrationsverket, dvs. också sådana ärenden avseende nordiska medborgare som i dag prövas av länsstyrelserna. I tabell 15.2 nedan finns en sammanställning av antalet anmälningssärenden som under åren 2016–2019 kommit in till de länsstyrelser som enligt 3 § medborgarskapsförordningen handlägger anmälningssärenden. Uppgifterna måste läsas med viss försiktighet på grund av att länsstyrelserna har olika rutiner för diarieföring av dessa ärenden och att vissa uppgifter har uppgetts vara ofullständiga.

² Migrationsverket (2021). *Migrationsverkets årsredovisning 2020*, s. 75.

³ Prop. 2020/21:191, s. 54–58 och 64–71.

Tabell 15.2 Antal inkomna anmälningsärenden till länsstyrelserna

Åren 2016–2019

Länsstyrelse	2016	2017	2018	2019	Totalt
Stockholm	1 401	1 428	1 782	1 207	5 818
Östergötland	228	201	214	143	786
Norrbottnen	189	201	197	169	756
Skåne	1 264	1 067	1 281	980	4 592
Västra Götaland					902
Dalarna	245	225	280	180	930
Västernorrland	84	65	77	64	290
					14 074

Källa: Uppgifter från länsstyrelserna inhämtade av utredningen.

Således får länsstyrelserna i snitt in cirka 3 520 ärenden per år ($14\,074/4 = 3\,519$). Eftersom utredningen föreslår att alla anmälningsärenden ska flyttas över till Migrationsverket kommer den ökade kostnaden för handläggningen av dessa ärenden innebära en ökad kostnad för Migrationsverket med cirka ($3\,520 \times 475 =$) 1,7 miljoner kronor. Den sammantagna ökningen av kostnaderna hos Migrationsverket kan således beräknas till ($3 + 1,7 =$) 4,7 miljoner kronor.

För det fall regeringen går fram med ett förslag om ett system med automatiska förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa födda i Sverige som utredningen presenterar i avsnitt 4.4, kommer Migrationsverket få kostnader för arbetet med att bistå Skatteverket med bedömningen av statslöshet och med kontroll av om någon av barnets föräldrar har permanent uppehållstillstånd.

Av redogörelsen för hur ett sådant system skulle kunna se ut i avsnitt 4.4.3 framgår att Skatteverket föreslås skicka över uppgifter om de nyfödda barn som inte erhåller svenskt medborgarskap genom sin svenska förälder (2 § 1 och 2 medborgarskapslagen) eller något utländskt medborgarskap, dvs. de som sannolikt är statslösa eller har okänt medborgarskap. Enligt uppgift från Statistiska centralbyrån (SCB) registrerades åren 2016–2020 mellan cirka 300 och 900 barn per år som statslösa och cirka 3 000 barn per år med okänt medborgarskap. Av uppgifter från SCB framgår också att av de barn som registrerades som statslösa i den nämnda perioden hade mellan 200 och 900 av dem någon förälder med permanent uppehållstillstånd och cirka 2 000 av barnen som registrerades med okänt medbor-

garskap hade minst en förälder med sådant uppehållstillstånd (se avsnitt 4.4.4). Med beaktande av de siffror som nu nämnts antar utredningen att Skatteverket i sådana fall kommer att skicka över cirka 3 500 ärenden ($300 + 900 = 1200/2$ avrundat till $500 + 3000$) till Migrationsverket för bedömning av om de är statslösa och har en förälder med permanent uppehållstillstånd. Kontrollen av om ett barn har en förälder med permanent uppehållstillstånd torde vara en enkel utredningsåtgärd som består i att en slagning görs i ett datasystem. Kostnaden för en sådan kontroll bedöms därför inte utgöra en stor handläggningskostnad. Detta kan ske automatiskt. Utredningen uppskattar ändå att det uppkommer en viss kostnad och uppskattar den till 100 000 kronor per år. Utredningen föreställer sig att de ärenden där föräldrarna inte har permanent uppehållstillstånd kommer att skickas tillbaka till Skatteverket för fortsatt handläggning och registrering i folkbokföringsdatabasen. Dessa ärenden kommer således inte att kräva någon bedömning av statslöshet eller ytterligare åtgärd av Migrationsverket. Utredningen uppskattar därför att det borde kvarstå cirka 2 400 ärenden för Migrationsverket att hantera ($200 + 900/2 = 550 + 2000$ avrundat nedåt). Kostnaden för utredningen av statslöshet uppskattas till cirka 360 000 kronor per år. Utredningen baserar sin beräkning på följande antaganden och siffror.

Utredningen har i inledningen av detta avsnitt gjort antagandet att handläggningskostnaden för ett anmälningssärende motsvarar avgiften för en anmälan om medborgarskapsförvärv enligt 6–9 §§ medborgarskapslagen. Sådana anmälningar kostar 175 kronor (11 § medborgarskapsförordningen). I handläggningen av en anmälan enligt 6 och 8 §§ medborgarskapslagen ingår att utreda och bedöma om ett barn eller ung vuxen är statslös. Utredningen antar därför att kostnaden för att bedöma om ett barn fött i Sverige är statslöst eller inte, i ärenden om automatiskt förvärv av medborgarskap, inte kostar mer än 175 kronor. Då kontrollen av permanent uppehållstillstånd bedöms kosta cirka 25 kronor, återstår cirka 150 kronor per ärende som multipliceras med de 2 400 anmälningar som bedöms behöva en bedömning av statslöshet efter att en kontroll av uppehållstillstånd har gjorts (= cirka 360 000 kronor). Den totala summan för Migrationsverkets hantering av de automatiska förvärven blir då $100\,000 + 360\,000 = 460\,000$ kronor per år.

För att Migrationsverket ska kunna bistå Skatteverket med kontroll av permanent uppehållstillstånd och bedömning av statslöshet

behöver myndigheterna kunna utbyta uppgifter med varandra. För detta krävs sannolikt att det skapas ett system där myndigheterna kan skicka frågor och svar för varje barn och ärende mellan sig t.ex. i ett digitalt frågeformulär och att myndigheterna kan spara ned sina svar/ärenden. Ett sådant utbyte skulle enligt uppgift från Skatteverket t.ex. kunna ske genom Application Programming Interface (API) som är en teknik som gör det möjligt för två program att utbyta data med varandra. Att sätta upp och strukturera en API kostar enligt Skatteverket mellan 500 000 och 2 miljoner kronor för den myndigheten att sätta upp. Migrationsverket får antas ha samma kostnader. Därefter bedömer utredningen att det behöver ske ett visst underhållsarbete varje år. Kostnaden för det är enligt Skatteverket cirka 30 procent av installationskostnaden, dvs. mellan 150 000 och 600 000 kronor. Utredningen utgår ifrån att Migrationsverket skulle ha samma kostnader.

Utifrån vad som nu sagts uppskattar utredningen att ett system med automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige skulle kosta Migrationsverket 1,5 miljoner kronor i initiala utvecklingskostnader och cirka 1 miljon kronor per år i löpande kostnad däri inkluderat handläggning och årligt underhåll av API-systemet.

När det gäller förslaget om ändringar i bestämmelserna om befrielse från svenskt medborgarskap i medborgarskapslagen bedöms detta leda till endast marginella ökade kostnader för Migrationsverket.

Utredningen grundar sin bedömning på att befrielseärenden redan hanteras av Migrationsverket i dag, att antalet ärenden per år är få och att de nya bestämmelserna inte bedöms leda till att antalet ansökningar om befrielse ökar. År 2019 inkom drygt 200 ärenden och knappt 30 av dem avsåg barn. Detta gäller enligt utredningens uppfattning även med beaktande av att handläggningen i ärenden om befrielse som gäller barn regelmässigt kommer att bli bredare och mera omfattande, eftersom Migrationsverket kommer att behöva kontakta barn som omfattas av en befrielseansökan och även t.ex. socialtjänsten och Skatteverket. Migrationsverket kan också antas komma att behöva kontakta vuxna sökanden i vissa fall. Då antalet ärenden är så få antas de eventuella ökade kostnaderna emellertid inte bli märkbara. Det finns enligt utredningens uppfattning en liten chans att antalet ansökningar kan kunna komma att minska något, då de nya bestäm-

melseorna måhända har en avskräckande effekt på den, eller de, som hotar eller tvingar någon att ansöka om befrielse.

Antalet återkallelseärenden bedöms inte heller bli många eller kostnadskrävande. Inte heller de nya bestämmelserna med möjlighet till återkallelse av ett tidigare fattat beslut om befrielse bedöms därför leda till annat än marginellt ökade kostnader för Migrationsverket.

15.1.3 Säkerhetspolisen och Polismyndigheten

Bedömning: Utredningens förslag bedöms få konsekvenser för Säkerhetspolisen i form av fler förfrågningar och yttranden. Det bedöms medföra ett behov hos Säkerhetspolisen av ytterligare två årsarbetskrafter, motsvarande 2 miljoner kronor per år. De ökade kostnaderna bör täckas genom anslag. Vidare bedöms förslagen ge upphov till ett behov av teknisk utveckling och metodutveckling. Dessa kostnader bedöms rymmas inom befintliga anslag.

Utredningens förslag bedöms få begränsade konsekvenser för Polismyndigheten och bedöms inte medföra annat än marginellt ökade kostnader. Dessa bedöms rymmas inom befintliga anslag.

Utredningens förslag i avsnitt 7.5 innebär att Säkerhetspolisen kommer att få fler ärenden att lämna yttranden och eventuell erinran i jämfört med i dag. Utredningens förslag bedöms därför innebära ett behov hos Säkerhetspolisen av ytterligare två årsarbetskrafter och av teknisk utveckling och metodutveckling, både internt och tillsammans med andra myndigheter. Utredningen föreslår att Säkerhetspolisens behov av ytterligare arbetskraft täcks genom anslag om 2 miljoner kronor. Tillkommande kostnader för teknisk utveckling och metodutveckling bedöms rymmas inom befintliga anslag.

Med anledning av att Migrationsverket har direktåtkomst till Polismyndighetens misstanke- och belastningsregister bedöms utredningens förslag i avsnitt 7.4 i den delen inte medföra några särskilda konsekvenser eller ökade kostnader för Polismyndigheten. Utredningens förslag innebär dock att Migrationsverket ska kunna utbyta information med Polismyndigheten också på annat sätt. Utredningen bedömer emellertid att detta endast kommer att aktualiseras i ett fåtal fall och inte kommer att medföra annat än marginella kostnader. Dessa bedöms rymmas inom befintliga anslag.

15.1.4 Skatteverket

Bedömning: I ett system med automatiska förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige, bedöms Skatteverket ha initiala utvecklingskostnader om 1,55 miljoner kronor och kostnader om cirka 1 miljon kronor i handläggning och underhåll av datasystem per år.

I ett system med automatiska förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige, bedöms Skatteverket ansvara för beslut om registrering av svenskt medborgarskap efter automatiska förvärv för statslösa barn födda i Sverige (se avsnitt 4.4.3). En utredning av statslöshet samt kontroll av om någon förälder till barnet har permanent uppehållstillstånd ska i sådana fall göras av Migrationsverket som efter utredning och kontroll skickar över ett yttrande till Skatteverket. För att myndigheterna ska kunna samarbeta krävs att det finns ett digitalt system för detta. Skatteverket skulle enligt uppgift t.ex. kunna begära yttrande från Migrationsverket genom en Application Programming Interface (API), som är en teknik som gör det möjligt för två program att utbyta data med varandra. Skatteverket har uppgett att myndigheten har API:er som gör det möjligt för andra aktörer att kommunicera med dess system och använda Skatteverkets data i sina egna tjänster. Kostnaden för Skatteverket att sätta upp en API uppskattas till mellan 500 000 och 2 miljoner kronor (Migrationsverket antas få en liknande kostnad, se avsnitt 15.1.2). Driftkostnaden för en API bedöms uppgå till 30 procent av den initiala kostnaden, dvs. mellan 150 000 och 600 000 kronor per år. Utredningen antar härvid att kostnaden för utveckling skulle bli 1,5 miljoner kronor och det årliga underhållet av API-systemet 450 000 kronor. Härutöver uppkommer en engångskostnad för att ta bort en funktion hos Skatteverket som innebär att det sker en maskinell registrering av att ett barn är statslöst om båda föräldrarna är statslösa. Att ta bort den funktionen kostar enligt uppgift från myndigheten 50 000 kronor.

Utöver vad som nu sagts kommer det att uppkomma en kostnad för Skatteverkets handläggning av de automatiska förvärven. Denna kostnad uppskattas till 500 000 kronor per år, vilket motsvarar kostnaden för en årsarbetskraft för den ökade arbetsinsats som de automatiska förvärven bedöms komma att innebära.

15.2 Ekonomiska konsekvenser för kommuner, regioner, länsstyrelser, företag och enskilda

15.2.1 Kommuner och regioner

Bedömning: Utredningens förslag bedöms inte få några konsekvenser för kommunerna eller regionerna.

Utredningen bedömer att utredningens förslag inte får några ekonomiska effekter på kommunerna eller regionerna.

15.2.2 Länsstyrelser

Bedömning: Utredningens förslag innebär att länsstyrelserna avlastas från handläggningen av medborgarskapsärenden. Överflyttningen av anmälningssärendena från länsstyrelserna till Migrationsverket innebär en minskad årlig kostnad för länsstyrelserna om cirka 1,1 miljoner kronor.

Utredningens förslag att flytta över alla anmälningssärenden från länsstyrelserna till Migrationsverket innebär att länsstyrelsernas handläggning av medborgarskapsärenden helt upphör. Av tabell 15.2 i avsnitt 15.1.2 framgår att länsstyrelserna i snitt får in cirka 3 520 ärenden per år. Av den statistiken går inte att utläsa hur många av dessa som rör ärenden enligt 18 och 19 §§ medborgarskapslagen, för vilka avgiften är 475 kronor per ärende, och hur många som rör anmälningar enligt 7, 8 och 9 §§, för vilka avgiften är 175 kronor. Om antagandet görs att avgifterna i medborgarskapsförordningen för de olika ärendetyperna speglar kostnaden för deras respektive handläggning och antagandet görs att hälften av länsstyrelsernas ärenden utgör ärenden enligt 18 eller 19 § medborgarskapslagen och hälften utgör ärenden enligt 7, 8 eller 9 §, skulle en överflyttning av länsstyrelsernas ärenden till Migrationsverket innebära en minskad årlig kostnad för länsstyrelserna med omkring 840 000 kronor för ärenden enligt 18 och 19 §§ ($1\,760 \times 475 = 836\,000$) och omkring 310 000 kronor för övriga anmälningssärenden ($1\,760 \times 175 = 308\,000$). Totalt innebär alltså överflyttningen av anmälningssärendena från länsstyrelserna till Migrationsverket en minskad kostnad på omkring 1,1 miljoner kronor per år ($836\,000 + 308\,000 = 1\,144\,000$).

15.2.3 Företag och enskilda

Bedömning: Utredningens förslag bedöms inte få några konsekvenser för företagen.

Höjda avgifter med anledning av de nya kraven innebär en ökad kostnad för den enskilde för anmälan av förvärv av svenskt medborgarskap.

Utredningen bedömer att utredningens förslag inte får några ekonomiska effekter för företag i allmänhet, eller på små företags förutsättningar eller villkor i förhållande till större företags.

Som framgår i avsnitt 15.5 föreslår utredningen att utredningens förslag kan finansieras genom att avgifterna för anmälningsärenden enligt 7–9 §§ medborgarskapslagen höjs med 300 kronor samt att en avgift införs för förvärv av medborgarskap enligt punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. De ekonomiska konsekvenserna för enskilda blir därför en ökad kostnad för anmälan av förvärv av svenskt medborgarskap i vissa fall. Avgiften för anmälningsärenden enligt 7–9 §§ medborgarskapslagen blir efter höjningen 475 kronor. Avgiften för ärenden enligt punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap föreslås bli 475 kronor. Övriga avgifter påverkas inte.

15.3 Konsekvenser för domstolarna och regeringen i egenskap av överprövningsinstans

Bedömning: Utredningens förslag förväntas ge upphov till vissa kostnader för domstolarna, vilka bedöms rymmas inom domstolarnas befintliga anslag.

Regeringen kan i sin egenskap av överprövningsinstans för säkerhetsärenden komma att få fler ärenden. Detta förmodas ge upphov till vissa kostnader för Justitiedepartementet, vilka bedöms rymmas inom befintliga anslag.

När det gäller utredningens förslag om nya krav i kapitel 7 är det svårt att bedöma konsekvenserna för domstolarna. Som anförts i delbetänkandet (SOU 2021:2) kan en möjlighet ändå vara att utgå ifrån den överklagandefrekvens som gällt tidigare för medborgarskapsärenden. Antalet mål om svenskt medborgarskap i migrationsdomstolarna brukar uppgå till cirka 1 200 om året. Om förslagen i delbetänkandet genomförs liksom om regeringens förslag i prop. 2020/21:191 om ändrade regler i utlänningslagen leder till lagstiftning bedöms det på sikt leda till färre ansökningar om medborgarskap. Om den här utredningens förslag leder till lagstiftning kommer det sannolikt också att innebära att antalet sökande minskar något. Å andra sidan införs nya krav vilket kan leda till fler överklaganden i de ärenden som kommer in till Migrationsverket. Det kan också leda till att målen avseende anmälningsärenden blir mer komplicerade.

I avsnitt 13.2 föreslås att Migrationsverkets beslut om befrielse från svenskt medborgarskap och beslut om återkallelse av ett sådant beslut ska kunna överklagas till migrationsdomstol i enlighet med vad som gäller enligt befintliga bestämmelser i 26 § medborgarskapslagen. Antalet befrielseärenden i dag är emellertid förhållandevis få och bedöms inte öka med anledning av utredningens förslag. Möjligheten till återkallelse av ett befrielsebeslut bedöms resultera i endast ett fåtal nya ärenden.

Även om utredningens förslag sannolikt kommer att innebära en viss ökning i antalet överklagade ärenden, bedöms nivån på antalet överklaganden sammantaget fortfarande vara så låg att migrationsdomstolarna får antas kunna hantera konsekvenserna av de nya kraven inom ramen för sina befintliga anslag.

En konsekvens av utredningens förslag att vissa anmälningsärenden ska klassificeras som säkerhetsärenden enligt 27 § andra stycket medborgarskapslagen är emellertid att regeringen, i sin egenskap av överprövningsinstans för säkerhetsärenden, kan komma att få fler ärenden. Eftersom de nya ärendena främst rör barn över 15 år och unga vuxna handlar det troligtvis om ytterst få ärenden. Kostnaderna för att handlägga dessa bedöms som mycket begränsade och bedöms rymmas inom befintliga anslag.

För det fall regeringen går fram med ett förslag om automatiska förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa födda i Sverige, framgår av avsnitt 13.3 att ett beslut om registrering i folkbokföringsdatabasen ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol på

samma sätt som beslut om övriga registreringar i folkbokföringsdatabasen i dag. Utredningen bedömer att antalet överklaganden skulle kvarstå på samma nivå som i dag, eller förändras endast mycket marginellt.

15.4 Övriga konsekvenser

15.4.1 Jämställdhet och integration

Bedömning: Utredningens förslag om nya krav i anmälningssärenden bedöms få större konsekvenser för män än kvinnor. Utredningen anser dock med hänsyn till ändamålet med kraven att den effekten får godtas.

Minskade möjligheter att förvärva svenskt medborgarskap kan leda till segregation.

Utredningens förslag om ändrade regler vid befrielse från svenskt medborgarskap bedöms leda till ett ökat skydd mot förlust av svenskt medborgarskap mot en individs vilja, särskilt för barn och vuxna som lever i en hedersrelaterad kontext.

De övergripande målen för jämställdhetspolitiken har redogjorts för i utredningens delbetänkande och upprepas inte här (SOU 2021:2 s. 388 f.). Som nämns i delbetänkandet är medborgarskapet en formell förutsättning för att ytterst kunna påverka den politiska styrningen i Sverige. Mot bakgrund av regeringens första jämställdhetsmål bör det därför vara en självklarhet att möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap ska vara lika för kvinnor och män. Med beaktande av att män är överrepresenterade i den statistik som finns hos Brottsförebyggande rådet (Brå) över lagförda mord och dråp, rån, våld och misshandel och våldtäkt och sexualbrott, som alla skulle kunna klassificeras som sådan allvarlig brottslighet som avses i avsnitt 7.4.1, bedömer utredningen att utredningens förslag i avsnitt 7.4 kommer att innebära att det blir fler män än kvinnor som kommer att hindras från att få svenskt medborgarskap på grund av de nya reglerna.⁴ Utredningen anser dock med hänsyn till ändamålet med kravet att den effekten får godtas. Utredningen ser inte att förslagen i övrigt får några konsekvenser av betydelse ur jämställdhetsperspektiv.

⁴ Brottsförebyggande rådet (2020). *Statistik utifrån brottstyper*.

En konsekvens av utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. (avsnitt 7.4–7.7) är att det sannolikt är färre som kommer att förvärva svenskt medborgarskap. Som utvecklats i delbetänkandet (SOU 2021:2) finns det en risk för att minskade möjligheter att förvärva svenskt medborgarskap kan leda till segregation.

När det gäller förslaget i avsnitt 11.3.2 om krav på samtycke för befrielse från medborgarskap och att befrielse inte ska medges om det bedöms strida mot barnets bästa, bedömer utredningen att förslaget kommer att stärka barns och ungas rätt till medborgarskap och minska risken för att de förlorar sitt svenska medborgarskap mot sin vilja. Samma sak kan sägas när det gäller förslaget i avsnitt 11.4.2 om att befrielse ska kunna vägras, om det kan antas att sökanden inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap. Detta gäller inte minst för personer som lever i en utsatt miljö eller hedersrelaterad kontext och oavsett om de är barn eller vuxna.

15.4.2 Brottslighet och allmän säkerhet

Bedömning: Utredningen bedömer att de krav som utredningen föreslår på bl.a. frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. under vissa förutsättningar skulle kunna få en preventiv effekt på den enskildes benägenhet att begå allvarliga brott, eller agera på ett sätt som anses utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet.

Förslagen om ändringar i bestämmelserna om befrielse i lagen om svenskt medborgarskap och nya krav på barns samtycke till befrielse från medborgarskap, krav på en bedömning av barnets bästa och bestämmelser om återkallelse av befrielsebeslut bedöms utgöra ett ökat skydd mot att enskilda befrias från sitt svenska medborgarskap mot sin vilja.

Om betydelsen av ett svenskt medborgarskap värderas högt av den enskilde, bedömer utredningen att de krav som utredningen föreslår avseende bl.a. frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. (avsnitt 7.4–7.6) i vissa fall skulle kunna få en preventiv effekt på den enskildes benägenhet att begå allvarliga brott, eller agera på ett sätt som anses utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet. Detta skulle kunna leda till ett minskat lidande för enskilda, både sett ur det potentiella offrets och den potentiella förövarens perspektiv. Det

skulle också kunna innebära samhällsekonomiska besparingar i olika hänseenden.

Förslagen om krav i anmälningssärenden bedöms vidare skapa förutsättningar för en bättre kontroll av vilka som beviljas svenskt medborgarskap efter anmälan. De föreslagna kraven innebär att personer som bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet förhindras återfå svenskt medborgarskap efter anmälan. Kraven innebär också att personer som begått allvarlig brottslighet inte längre kan bli svenska medborgare efter anmälan. Eftersom ett svenskt medborgarskap innebär fri rörlighet inom EU och EES kan kraven förväntas leda till att Sverige bidrar till mindre brottslighet inom EU.

Utredningen bedömer vidare, att förslagen om barns samtycke till befrielse från medborgarskap m.m. och möjligheten till återkallelse av ett beslut om befrielse från medborgarskap, kan ha en viss preventiv effekt. Som framgår av avsnitt 10.3.4 är det ytterst få brott som anmäls och ännu färre som leder till åtal och/eller dom. Den eventuella effekten av förslagen bedöms därför inte gå att räkna på. Förslagen om barns samtycke till befrielse, krav på en bedömning av barnets bästa och bestämmelser om återkallelse av befrielsebeslut bedöms dock öka skyddet för utsatta individer och innebära att staten har större möjlighet att bistå med konsulär hjälp utomlands om individerna inte förlorar sitt svenska medborgarskap. Förslagen bedöms också kunna bidra till att färre barn med svenskt medborgarskap utsätts för brottslighet i form av hedersförtryck. Vad som nu sagts har bäring också på förslaget om att befrielse ska kunna vägras om det finns anledning att anta att sökanden inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap, dvs. även på vuxna.

15.4.3 Sysselsättning och offentlig service

Bedömning: Utredningens förslag bedöms få marginella konsekvenser för sysselsättningen.

Utredningens förslag bedöms få marginella konsekvenser för sysselsättningen. Förslaget innebär att vissa arbetstillfällen skapas i kategorin handläggning hos Migrationsverket. Införandet av flera krav för medborgarskapsförvärv i anmälningssärenden och Migrationsverkets eventuella uppdrag att bistå Skatteverket med bedömningar och kon-

troller i ärenden om automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige, bedöms kunna innebära fler arbetsuppgifter och/eller mer arbete per handläggare och ärende, vilket i sig bedöms medföra ett visst behov av nyanställning. I övrigt bedöms förslagen inte få några konsekvenser för sysselsättning och offentlig service.

15.4.4 Klimat och miljö

Bedömning: Förslagen i detta betänkande bedöms inte inverka på vare sig klimat eller miljö.

Förslagen i detta betänkande bedöms inte inverka på vare sig klimat eller miljö.

15.4.5 Kommuner och regioner

Bedömning: Förslagen i betänkandet bedöms inte få annat än marginella konsekvenser för vare sig kommuner eller regioner.

Utredningens förslag bedöms inte få några särskilda konsekvenser för kommuner och regioner.

Det bör dock nämnas att Migrationsverket kan komma att kontakta socialtjänsten i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap, eller ärenden om återkallelse av ett tidigare fattat beslut om befrielse. Socialtjänsten kommer därför sannolikt att påverkas av utredningens förslag. Det torde dock handla om ytterst få fall.

15.4.6 Enskilda

Bedömning: Förslagen om krav på bl.a. frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. innebär att möjligheten till förvärv av svenskt medborgarskap för barn, unga vuxna och de som vill återfå svenskt medborgarskap i viss utsträckning begränsas. Utredningen anser dock att den begränsningen är motiverad med hänsyn till syftet med förslagen.

Förslaget om krav på sannolik identitet i anmälningssärenden bedöms innebära att möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap efter anmälan begränsas något i förhållande till hur det är i dag. Den konsekvensen är motiverad med beaktande av att förslagen om krav på bl.a. frånvaro av allvarlig brottslighet förutsätter att Migrationsverket har kännedom om personens identitet.

Förslagen om krav på bl.a. frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. förutsätter en kontroll som riskerar att kränka enskildas integritet. Kontrollen har stöd i medborgarskapsförordningen vilket bedöms utgöra ett ändamålsenligt skydd för den enskilde.

Utredningens förslag om ändringar i bestämmelserna om befrielse från svenskt medborgarskap bedöms innebära positiva – icke mätbara – effekter för både barn och vuxna.

Ett system med bestämmelser om automatiska förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa födda i Sverige bedöms få positiva effekter för enskilda – annars statslösa – individer.

Förslaget om ett krav på frånvaro av allvarlig brottslighet (avsnitt 7.4) innebär att möjligheten till förvärv av svenskt medborgarskap för barn, unga vuxna och de som vill återfå svenskt medborgarskap begränsas. Med hänsyn till den innebörd av begreppet ”allvarlig brottslighet” som utredningen föreslår, bedömer dock utredningen att förslaget endast får en begränsad inverkan på barns möjligheter att förvärva svenskt medborgarskap. Sannolikheten att barn är skäligen misstänkta, eller har dömts för allvarliga brott är relativt liten. Förslaget bedöms få större inverkan på gruppen unga vuxna och de som vill återfå svenskt medborgarskap. Motsvarande borde enligt utredningen gälla för förslaget om krav på att den som anmälan avser inte får bedömas utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet (avsnitt 7.5) liksom förslaget om krav på att den som anmälan avser inte får ha varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor (avsnitt 7.6). Som framgår av avsnitt 7.4–7.6 anser dock utredningen att förslagen är motiverade med hänsyn till att beviljande av svenskt medborgarskap i det enskilda fallet inte ska anses stötande för den allmänna rättskänslan.

Som påpekas i avsnitt 7.9 är en förutsättning för att de föreslagna kraven i avsnitt 7.4–7.6 ska kunna kontrolleras och bli meningsfulla

att den handläggande myndigheten känner till anmälarens identitet. Eftersom det inte finns något identitetskrav i anmälningsärenden i dag föreslås därför ett sådant i avsnitt 7.9. Kravet ska formuleras på samma sätt som i 12 § andra stycket medborgarskapslagen. Det faktum att det nu förs in ett krav på att det ska göras sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig innebär att möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap efter anmälan begränsas jämfört med i dag. Eftersom förslagen om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. (avsnitt 7.4–7.6) förutsätter att den som vill förvärva svenskt medborgarskap efter anmälan inte har begått något sådant brott anser utredningen att begränsningen får anses motiverad.

Utredningens förslag om krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. förutsätter också att det görs kontroller som riskerar att kränka enskildas integritet. Med den kompletterande bestämmelse som utredningen föreslår i medborgarskapsförordningen (avsnitt 12.2.5) anser utredningen dock att det finns författningsstöd för den personuppgiftsbehandling som utredningens förslag kräver och att det författningsstödet också utgör ett ändamålsenligt skydd för den enskilde.

När det gäller förslaget om krav på barns samtycke till befrielse från svenskt medborgarskap och en bedömning av barnets bästa vid en ansökan om befrielse bedöms detta, som framgår av avsnitt 11.3.2, utgöra ett extra skydd mot förlust av svenskt medborgarskap, om än inte en garanti. Detsamma bedöms gälla förslaget i avsnitt 11.4.2 om att befrielse ska kunna vägras om det finns anledning att anta att sökanden inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap. Några större mätbara effekter kan dock inte förutses även om bestämmelserna kan antas få stor betydelse för den enskilda individen.

Om ett system med automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige införs, bedömer utredningen att detta kommer att få såväl en principiell som faktisk betydelse för vissa barn och unga (jfr avsnitt 4.4.1). Vid ett införande av ett system med automatiska förvärv får sannolikt fler statslösa barn svenskt medborgarskap och vid en tidigare tidpunkt än enligt befintliga bestämmelser eftersom de i dag kräver ett aktivt agerande av barnets föräldrar, eller barnet själv när han eller hon blivit myndig. Detta bedöms vara en positiv effekt för den enskilda individen. Effekten är dock inte mätbar.

15.4.7 Konventionsåtaganden

Bedömning: Förslagen bedöms inte få några EU-rättsliga konsekvenser. Förslagen bedöms respektera de konventionsåtaganden och internationella avtal som Sverige har att följa.

Utredningen har i sina förslag förhållit sig till de konventionsåtaganden och internationella avtal som finns på området.

I avsnitt 7.7.2 föreslår utredningen, med hänvisning till konventionsåtaganden och internationella avtal som Sverige har att följa, att statslösa födda i Sverige och nordiska medborgare och deras barn inte ska omfattas av utredningens föreslagna krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. (jfr avsnitt 7.4–7.6). Vidare föreslås den ändrade tidpunkten för förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan i avsnitt 9.3 inte omfatta anmälningsärenden enligt 18 och 19 §§ medborgarskapslagen med hänvisning till Sveriges åtaganden enligt internationella avtal.

I avsnitt 4.4.3 redogör utredningen för ett system som möjliggör för statslösa barn födda i Sverige att kunna förvärva medborgarskap automatiskt vid födelsen, om minst en förälder har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här. Bestämmelser om automatiskt förvärv ex lege finns i flera konventioner som reglerar rättigheter för statslösa. Förslaget om automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa födda i Sverige medför att tiden som statslös förkortas eller försvinner. Detta bidrar till att bättre uppfylla syftet som uttrycks i artikel 7 i barnkonventionen att varje barn från födelsen ska ha rätt till ett medborgarskap. Genom förslaget om justering av hemvisttiden för förvärv av medborgarskap efter anmälan i 8 § medborgarskapslagen bedöms Sverige fullt ut uppfylla de tidsfrister som ställs upp i 1961 och 1997 års konventioner när det gäller medborgarskapsförvärv (avsnitt 4.5). Kravet på permanent uppehållstillstånd vid förvärv ex lege innebär att förslaget inte fullt ut motsvarar det automatiska förvärv av medborgarskap som regleras i 1961 års konvention, men bidrar till att motverka uppkomsten av statslöshet vilket är syftet med konventionen.

Förslagen bedöms inte få några EU-rättsliga konsekvenser.

15.5 Förslag till finansiering av förslagen

Förslag: Utredningens förslag på nya krav, ändrad tidpunkt för förvärv av medborgarskap i anmälningssärenden och överflyttning av alla anmälningssärenden till Migrationsverket ska främst finansieras genom avgifterna för anmälningssärenden i 11 § medborgarskapsförordningen.

Avgiften för anmälningssärenden enligt 7–9 §§ lagen om svenskt medborgarskap ska höjas med 300 kronor till 475 kronor och det ska införas en avgift för ärenden enligt punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen om svenskt medborgarskap som ska uppgå till 475 kronor.

Migrationsverkets kostnader med anledning av de nya kraven föreslås täckas genom att medel tillförs Utgiftsområde 8 Migration.

Säkerhetspolisens kostnader med anledning av de nya kraven på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. föreslås täckas genom att medel tillförs Utgiftsområde 4 Rättsväsendet.

Bedömning: Kostnaderna som bedöms uppkomma om Migrationsverket får i uppdrag att bistå Skatteverket med en bedömning av statslöshet hos barn födda i Sverige och kontroll av om någon av barnets föräldrar har permanent uppehållstillstånd i landet, bör finansieras genom att myndigheten tillförs medel till Utgiftsområde 8.

De kostnader som Skatteverket får vid ett införande av ett system med automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap bör finansieras genom att medel tillförs Utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution.

Utredningens antaganden i avsnitt 15.1.2 utgår ifrån att avgifterna i medborgarskapsförordningen för de olika ärendetyperna speglar kostnaden för deras respektive handläggning i dag. Vidare antas att de nya kraven och den ändrade tidpunkten för förvärv av medborgarskap medför en väsentligt ökad arbetsinsats i de anmälningssärenden där den utökade prövningen ska göras. Om dessa antaganden är riktiga innebär det att en höjning av avgiften för anmälningssärenden med 300 kronor till 475 kronor skulle finansiera utredningens förslag när det gäller sådana ärenden (7–9 §§ medborgarskapslagen).

Utredningen noterar att någon avgift inte tas ut enligt 11 § medborgarskapsförordningen vid förvärv enligt 10 § medborgarskapslagen. I dag sker förvärv av svenskt medborgarskap enligt 10 § medborgarskapslagen i princip automatiskt. Det har därför inte funnits någon grund för att ta ut en avgift. Om utredningens förslag i dels delbetänkandet (SOU 2021:2), dels detta betänkande, blir lagstiftning kommer dock ärenden enligt 10 § medborgarskapslagen att behöva handläggas på samma sätt som andra anmälningsärenden. Det skulle därför kunna framstå som omotiverat att inte ta ut någon avgift i dessa fall. Med hänsyn till bestämmelsens särart samt att det endast bedöms vara fråga om ett fåtal fall anser utredningen emellertid att någon avgift för dessa inte ska införas.

Enligt 11 § medborgarskapsförordningen tas det ut en avgift med 475 kronor för anmälningsärenden enligt punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, men däremot inte för anmälningsärenden enligt punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. För att systemet ska vara konsekvent och rättvist föreslår utredningen att det ska tas ut en avgift på 475 kronor vid handläggningen av ärenden avseende båda dessa övergångsbestämmelser.

Sammanfattningsvis föreslår utredningen att förslagen på nya krav, ändrad tidpunkt för förvärv av medborgarskap i anmälningsärenden och överflyttning av alla anmälningsärenden till Migrationsverket ska finansieras främst genom en höjning av avgiften i 11 § medborgarskapsförordningen för anmälningsärenden enligt 7–9 §§ samt genom införande av en avgift för anmälningsärenden enligt punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen om svenskt medborgarskap. Avgiften för anmälningsärenden enligt 7–9 §§ medborgarskapslagen föreslås höjas med 300 kronor och avgiften för ärenden enligt punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen om svenskt medborgarskap föreslås uppgå till 475 kronor. Dessa avgifter kommer, liksom i dag, att tillfalla statsbudgeten. Migrationsverkets kostnader med anledning av de nya kraven föreslås därför täckas genom att medel tillförs Utgiftsområde 8.

När det gäller bedömningen av kostnader kopplade till ett system med automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige framgår av avsnitt 15.1.2 och 15.1.4 att Migrations-

verket och Skatteverket bedöms få ökade kostnader vid införandet av ett sådant system. Utredningen anser att de kostnaderna i sådana fall ska finansieras genom att det tillförs medel till Utgiftsområde 3 Skatt, tull och exekution respektive Utgiftsområde 8.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om förvärv av svenskt medborgarskap vid födelsen.

Punkt 3 föreslås föras in om ett system med automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige ska införas.

I bestämmelsen anges att ett barn förvärvar svenskt medborgarskap vid födelsen om han eller hon föds i Sverige och är statslös vid födelsen samt en förälder till barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet.

Att medborgarskapet förvärvas vid födelsen innebär att medborgarskapsförvärvet ska gälla från och med födelsedagen, även om handläggningen av födelseanmälan och registreringen av barnets medborgarskap i folkbokföringsdatabasen inte sker den dagen.

Statslös person definieras i artikel 1.1 i 1954 års FN-konvention angående statslösa personers rättsliga ställning som ”den som ej av någon stat med tillämpning av dess lagstiftning anses såsom dess medborgare”. Det ska vara fråga om ofrivillig statslöshet, dvs. barnet ska vara statslöst utan egen eller föräldrarnas förskyllan och barnets eventuella möjligheter att bli medborgare i ett annat land ska inte påverka bedömningen av om barnet ska anses vara statslöst (jfr prop. 1999/2000:147 s. 75). Att en förälder till barnet ska ha permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige ska förstås som att det är en och samma förälder som ska uppfylla dessa krav.

Innebörden av hemvist är att en person har sitt hemvist där han faktiskt och på ett varaktigt sätt är bosatt - ett boende med avsikt att

kvarstanna. Hemvistbegreppet är inte knutet till krav på en viss minsta tids vistelse (jfr Ds 1983:17 s. 12).

Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

6 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för barn födda i Sverige och som sedan födelsen är statslösa, att förvärva svenskt medborgarskap efter anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet.

I *första stycket* har ordet *genom* anmälan bytts ut mot ordet *efter* anmälan för att markera att prövningen av förvärv av svenskt medborgarskap enligt denna paragraf ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet i stället för, som tidigare, vid anmälningstillfället och att förvärv av svenskt medborgarskap ska fastställas till beslutsdagen. Ändringen innebär att en anmälan kan avslås om barnet efter anmälningsdagen förlorar sitt hemvist i Sverige eller om hans eller hennes uppehållstillstånd har återkallats innan prövningen av anmälan har gjorts. Om barnet i stället får uppehållstillstånd eller tar sitt hemvist här under Migrationsverkets handläggning kan anmälan bifallas.

Ändringen att villkoren ska vara uppfyllda vid tidpunkten för beslutet i stället för vid anmälan innebär dock inte att tidpunkten i tredje stycket ändras, utan fortsatt gäller att anmälan ska göras innan barnet har fyllt 18 år.

För innebörden av att vara statslös, se kommentaren till 2 §.

Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

7 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för ett barn som inte har svenskt medborgarskap att förvärva sådant efter anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet.

I *första stycket* har ordet *genom* anmälan bytts ut till ordet *efter* anmälan. Innebörden av bytet framgår av kommentaren till 6 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

I *andra stycket*, som är nytt, införs nya krav för medborgarskap. Enligt dessa kan medborgarskap för barn som har fyllt 15 år förvärvas bara om det görs sannolikt att barnets uppgivna identitet är riktig och barnet varken är skäligen misstänkt eller dömt för allvarlig

brottslighet, bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

Kraven gäller bara för barn som vid beslutstillfället har fyllt 15 år (avsnitt 7.3 och 7.7.1).

Kravet på att det måste göras sannolikt att barnets uppgivna identitet är riktig är i den här bestämmelse främst riktad till den som har vårdnaden om barnet. Kravet har formulerats med 12 § andra stycket medborgarskapslagen som förebild (avsnitt 7.9).

Med begreppet allvarlig brottslighet avses brott med ett maximistraff på minst fyra års fängelse i straffskalan (avsnitt 7.4.1), utländsk brottslighet (avsnitt 7.4.2) och upprepad brottslighet (avsnitt 7.4.3).

När det gäller uttrycket utländsk brottslighet omfattar det dels sådana allvarliga brott som har ett maximistraff på minst fyra års fängelse i straffskalan (avsnitt 7.4.1), dels mindre allvarliga brott om de är en del i upprepad brottslighet. Såväl misstankar som domar rörande utländska brott omfattas. Med utländska brott avses att brottet har begåtts utomlands.

Vid bedömningen av upprepad brottslighet är det typen av brott och hur allvarliga de är, hur många brott det handlar om och hur lång tid det har gått mellan brotten och tidpunkten för anmälan som ska beaktas. Vägledning för hur en sådan bedömning kan göras bör i viss utsträckning kunna hämtas från de karenstider som gäller vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt i 11 § 5 medborgarskapslagen i naturalisationsärenden (se avsnitt 5.3.2). Det är inte bara allvarlig brottslighet som någon dömts för som avses utan även skälig misstanke om allvarlig brottslighet omfattas (avsnitt 7.4.5).

När det gäller kravet på att den som anmälan avser inte får bedömas utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet ska samma bedömningar göras som vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt enligt 11 § 5 medborgarskapslagen i naturalisationsärendena (avsnitt 7.5).

Kravet att den som anmälan avser inte får ha varit verksam i, eller ha haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor, har formulerats utifrån praxis från regeringen och Migrationsöverdomstolen rörande

prövningen av kravet på hederligt levnadssätt enligt 11 § 5 medborgarskapslagen i naturalisationsärenden. Avsikten är att innebörden av vad som avses med verksamhet i, eller bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp, liksom vad som avses med en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor, som utvecklats i Migrationsöverdomstolens praxis, ska gälla även vid prövningen av detta krav (avsnitt 7.6).

Övervägandena finns främst i avsnitt 7.3–7.7, 7.9 och 9.3.

8 §

Paragrafen ger unga vuxna mellan 18 och 21 år möjlighet att ge in en egen anmälan om att förvärva svenskt medborgarskap.

I *första stycket* har ordet *genom* anmälan bytts ut mot ordet *efter* anmälan. Innebörden av bytet framgår av kommentaren till 6 §.

För att bestämmelsen ska vara i enlighet med 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet har första stycket justerats så att det av *punkt 1* framgår att det är den som har fyllt 18 men inte 21 år vid anmälningstillfället som kan förvärva medborgarskap enligt bestämmelsen, om övriga förutsättningar är uppfyllda (se avsnitt 9.3). Innebörden av detta är att anmälan kan ges in av den som har fyllt 18, men inte 21 år. Som en följd av detta har kraven i de tidigare punkterna 1 och 2 numrerats om till 2 och 3.

Punkt 2, som innehåller krav på permanent uppehållstillstånd i Sverige, motsvarar den tidigare punkten 1. Någon ändring i sak har inte gjorts.

Punkt 3, som motsvarar den tidigare andra punkten, har ändrats på så sätt att det som huvudregel krävs hemvist här i landet sedan fem år, i stället för som tidigare sedan utlänningen fyllde 13 år.

För den som är statslös, gäller delvis ett annat krav på hemvist, som innebär att de statslösa har fler alternativa sätt att uppnå hemvistkravet. Enligt *punkterna 3 a–c*) gäller för den som är statslös ett krav på hemvist i Sverige sedan fem år, under sammanlagt tio år, eller sedan han eller hon fyllde 15 år. Ändringarna innebär bl.a. att kraven på hemvist för statslösa födda i Sverige anpassas till artikel 6.2 i 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet. Övervägandena finns i avsnitt 4.5.

Andra stycket ändras på så sätt att hänvisning sker till första stycket 2 i stället för första stycket 1. Ändringen är en följd av att det i första stycket 1 införs ytterligare en förutsättning för förvärv av medborgarskap (se ovan) och innebär ingen ändring i sak.

I *tredje stycket*, som är nytt, införs nya krav för förvärv av medborgarskap. Enligt dessa kan medborgarskap förvärvas bara om utlänningen gör sannolikt att hans eller hennes uppgivna identitet är riktig, och han eller hon varken är skäligen misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet, bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

Kraven är utformade på samma sätt och har samma innebörd som 7 § andra stycket med undantag för att kravet på att det måste göras sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig i tredje stycket är riktat till den som anmäler, dvs. den unga vuxna. För den närmare innebörden av bestämmelsen i övrigt hänvisas till kommentaren till 7 § andra stycket.

Enligt *fjärde stycket*, som är nytt, framgår att kraven i tredje stycket inte gäller statslösa födda i Sverige. Stycket är en anpassning till Sveriges konventionsåtaganden (se 7.7.2).

Övervägandena finns främst i avsnitt 4.5, 7.4–7.7, 7.9 och 9.3.

9 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för den som fyllt 18 år och som har förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap att återfå detta efter anmälan.

I *första stycket* har ordet *genom* anmälan bytts ut mot ordet *efter* anmälan 6 §. Innebörden av bytet framgår av kommentaren till 6 §.

I *andra stycket*, som är nytt, införs nya krav för den som vill återfå sitt medborgarskap. Enligt dessa kan medborgarskapet återfås bara om den som anmälan avser gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig, och han eller hon varken är skäligen misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet, bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller har varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet inne-

fattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

Kraven är utformade på samma sätt och har samma innebörd som 7 § andra stycket. Kravet på att det måste göras sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig är dock riktat till den som anmälan avser, dvs. den som vill återfå svenskt medborgarskap. Kravet syftar i det här fallet bl.a. till att säkerställa att det verkligen är fråga om en person som tidigare varit svensk medborgare. För den närmare innebörden av bestämmelsen i övrigt hänvisas till kommentaren till 7 § andra stycket.

Övervägandena finns främst i avsnitt 7.4–7.7, 7.9 och 9.3.

10 §

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar ett barn till en utlänning som förvärvat eller återfår svenskt medborgarskap efter anmälan enligt 6–9 §§ samtidigt kan förvärva svenskt medborgarskap. Paragrafen är tillämplig också enligt punkt 3 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap på barn till dem som förvärvat medborgarskap enligt punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och enligt punkt 2 i samma ikraftträdande- och övergångsbestämmelser när en person förvärvat medborgarskap enligt den upphävda 5 § medborgarskapslagen (se avsnitt 7.7.1).

I *tredje stycket*, som är nytt, införs nya förutsättningar för förvärv av medborgarskap. Bestämmelsen innebär att ett barn som har fyllt 15 år förvärvat svenskt medborgarskap samtidigt som sin förälder bara om det görs sannolikt att barnets uppgivna identitet är riktig, och om barnet inte är skäligen misstänkt eller dömt för allvarlig brottslighet, bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller har varit verksamt i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

Kravet är utformat på samma sätt som och har samma innebörd som 7 § andra stycket. För den närmare innebörden av bestämmelsen hänvisas därför till kommentaren till den bestämmelsen.

Övervägandena finns främst i avsnitt 7.4–7.7, 7.9 och 9.3.

15 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för befrielse från svenskt medborgarskap.

Första stycket ändras på så sätt att befrielse kan vägras om det finns anledning att anta att sökanden inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap, eller om det annars finns särskilda skäl. Exempel på när det skulle kunna antas att sökanden inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap är om det finns anledning att misstänka att personens ansökan om att bli befriad från sitt svenska medborgarskap inte är ett uttryck för hans eller hennes vilja, utan beror på t.ex. hedersförtryck eller otillbörlig påverkan från annan, t.ex. en fysisk person, en organisation eller annan stat. Även den situationen att någon gett in en förfalskad ansökan bör kunna omfattas av uttrycket.

Begreppet ”annars finns särskilda skäl” omfattar dem som har hemvist i Sverige och inrymmer som tidigare den situationen att sökanden genom att avsäga sig sitt svenska medborgarskap skulle uppnå otillbörliga fördelar gentemot svenska staten eller då sökanden under pågående värnpliktstjänstgöring ansöker om befrielse från sitt svenska medborgarskap. Det är dock fortsatt upp till de tillämpande myndigheterna att i varje enskilt fall pröva om omständigheterna är sådana att de kan anses utgöra särskilda skäl för att vägra någon befrielse från svenskt medborgarskap (jfr prop. 1999/2000:147 s. 57).

Bestämmelserna om att en ansökan om befrielse ska avslås på grund av att sökanden inte själv vill befrias från sitt medborgarskap omfattar såväl den som har hemvist i Sverige som den som saknar hemvist här i landet. Bestämmelserna om att befrielse kan vägras också om det annars finns särskilda skäl träffar som tidigare enbart den som har hemvist i Sverige. För betydelsen av begreppet hemvist hänvisas till författningskommentaren till 2 § ovan.

I *andra stycket* görs endast en språklig justering.

Övervägandena finns i avsnitt 11.4.2.

15 a §

Paragrafen, som är ny, ställer upp särskilda villkor för barns befrielse från svenskt medborgarskap, som gäller utöver kraven i 15 §.

Enligt *första stycket* ska som villkor för barns befrielse från svenskt medborgarskap enligt 15 § dels krävas att befrielsen inte bedöms stå

i strid med barnets bästa, dels krävas samtycke av barn som har fyllt 12 år.

Att befrielsen inte ska bedömas stå i strid med barnets bästa innebär att en befrielse som inte anses ligga i barnets intresse ska avslås på samma sätt som en ansökan om befrielse ska avslås om barnet inte samtycker till den. En befrielse skulle t.ex. kunna stå i strid med barnets bästa om syftet med ansökan om befrielse på goda grunder kan misstänkas vara att försvaga barnets skydd mot utnyttjande, omänsklig behandling eller sådana traditionella sedvänjor som är skadliga för barnet. Det skulle t.ex. kunna omfatta den situationen att det finns uppgifter från socialtjänst eller skola om att barnet lever i en hederskontext och riskerar att giftas bort utomlands eller föras utomlands för att placeras i uppfostringsinstitution.

Med samtycke ska förstås att barnet har skrivit under ansökan om befrielse och att det genom Migrationsverkets kontakter med barnet framgår att barnet – utifrån sin ålder och mognad – är införstått med vad en befrielse betyder och att han eller hon önskar befrias från sitt svenska medborgarskap. Migrationsverket ska således genom kontakter och samtal med barnet försäkra sig om att barnet förstår innebörden och konsekvenserna av samtycke till en befrielse. För det fall Migrationsverket tvivlar på att samtycket är välgrundat bör ansökan om befrielse kunna avslås på den grunden att samtycke inte föreligger och/eller med hänvisning till att en befrielse bedöms stå i strid med barnets bästa.

Av *andra stycket* framgår att vid bedömningen av om en befrielse från svenskt medborgarskap står i strid med barnets bästa ska hänsyn tas till barnets åsikter med beaktande av barnets ålder och mognad, även då inte samtycke krävs. Bestämmelsen innebär att barnets åsikter ska beaktas utifrån dess ålder och mognad även vid ansökningar som avser barn under 12 år. Att barnets ålder och mognad ska beaktas innebär att det normalt ska fästas större avseende vid ett äldre barns inställning än vid ett yngre barns. Enbart ålder kan dock inte avgöra vikten av ett barns åsikter. Hur mycket ett barn förstår är inte på ett entydigt sätt knutet till barnets ålder. Med mognad avses förmågan att förstå och bedöma konsekvenserna av en särskild fråga, varvid den fortlöpande utvecklingen av barnets förmågor måste beaktas.

I det *tredje stycket* anges att det inte ska krävas samtycke om barnet är varaktigt förhindrat att lämna samtycke på grund av sjukdom eller något annat liknande förhållande. Bestämmelsen innebär att det inte

krävs samtycke från barn fyllda 12 år om barnet är varaktigt förhindrad att ta ställning till och lämna ett grundat samtycke till ansökan om befrielse. I begreppet varaktigt ligger att hindret ska vara av sådan omfattning och påverka barnet på ett sådant sätt att det inte går att förstå vad barnet vill och önskar. Hindret får inte vara övergående och bör kunna styrkas med läkarintyg (jfr prop. 1981/82:156 s. 78 f.). Som exempel på vad som skulle kunna vara ett hinder kan nämnas fysisk eller psykisk sjukdom eller resultatet av en sådan sjukdom eller en omfattande intellektuell funktionsnedsättning.

Övervägandena finns i avsnitt 11.3.2.

15 b §

Paragrafen, som är ny, reglerar förutsättningarna för återkallelse av ett beslut om befrielse från svenskt medborgarskap.

Enligt *första stycket* ska ett beslut om befrielse från svenskt medborgarskap återkallas om det fanns hinder mot bifall till ansökan om befrielse vid tidpunkten för beslutet, om inte särskilda skäl talar emot en återkallelse. Bestämmelsen innebär att om det i efterhand visar sig att någon av de förutsättningar som anges i 15 eller 15 a § inte var uppfyllda vid tidpunkten då beslutet om befrielse fattades ska befrielsebeslutet kunna återkallas. Uttrycket ”om inte särskilda skäl talar emot” innefattar t.ex. den situationen att det vid prövningen av om ett beslut om befrielse ska återkallas visar sig att personen bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller att han eller hon deltagit i en organisation som begår eller har begått terroristhandlingar. Det vill säga sådana handlingar som enligt bl.a. 7 § andra stycket, 8 § tredje stycket, 9 § andra stycket och 10 § tredje stycket medborgarskapslagen skulle exkludera en person från att förvärva medborgarskap genom anmälan (jfr författningskommentarerna till de bestämmelserna ovan). Om en återkallelse skulle vara till nackdel för den enskilde eller om det framgår att den enskilde inte vill ha tillbaka sitt svenska medborgarskap ska återkallelse inte ske.

I *andra stycket* anges att ett beslut om återkallelse ska gälla från den dag då beslutet om befrielse från svenskt medborgarskap fick laga kraft. Ett återkallelsebeslut gäller således retroaktivt.

Övervägandena finns i avsnitt 11.5.2.

18 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för när en medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan och vilka bestämmelser i medborgarskapslagen som ska tillämpas på medborgarens barn vid ett sådant förvärv.

I *andra stycket* införs en ändring för att barn till den som gör ett medborgarskapsförvärv enligt denna bestämmelse inte ska omfattas av de nya krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. som utredningen föreslår i avsnitt 7.4–7.6 och 7.9.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.2.

19 §

Paragrafen reglerar förutsättningarna för den som har förlorat sitt svenska medborgarskap och därefter oavbrutet varit medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge att få tillbaka sitt svenska medborgarskap genom anmälan och vilka bestämmelser i medborgarskapslagen som tillämpas på medborgarens barn vid sådant förvärv.

I paragrafen görs en ändring för att barn till den som gör ett medborgarskapsförvärv enligt denna bestämmelse inte ska omfattas av de nya krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. som utredningen föreslår i avsnitt 7.4–7.6 och 7.9.

Bestämmelsen har utformats på samma sätt och har samma innebörd som 18 § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 7.7.2.

22 §

Paragrafen reglerar vilken myndighet som prövar och fattar beslut i ärenden enligt medborgarskapslagen. Ändringen innebär att Migrationsverket ska pröva alla medborgarskapsärenden.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

26 §

Paragrafen reglerar hur beslut enligt medborgarskapslagen får överklagas.

Genom ändringen i *första stycket* framgår att huvudregeln är att Migrationsverkets beslut enligt medborgarskapslagen får överklagas till en migrationsdomstol. Ändringen är en följd av att utredningen föreslår att alla anmälningssärenden som handläggs av länsstyrelserna ska flyttas över till Migrationsverket.

Övervägandena finns i avsnitt 8.3.

27 §

Paragrafen reglerar överklaganden av Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden.

Andra stycket ändras på så sätt att begreppet säkerhetsärenden också omfattar anmälningar som avslås av skäl som rör Sveriges säkerhet och allmän säkerhet. Säkerhetsärenden överklagas enligt första stycket till regeringen. Uttrycket ”Sveriges säkerhet”, som är nytt, ersätter uttrycket ”rikets säkerhet”. Någon ändring i sak är dock inte avsedd.

I *tredje stycket* görs endast en språklig justering.

Övervägandena finns i avsnitt 7.5.

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

Ikraft- och övergångsbestämmelsen reglerar medborgarskapsförvärv för personer som före år 2001 förlorade sitt svenska medborgarskap på grund av att de blev medborgare i en annan stat, men som önskar återfå detta.

I *första stycket* har ordet *genom* anmälan bytts ut mot ordet *efter* anmälan. Innebörden av efter anmälan framgår av kommentaren till 6 §.

I *andra stycket*, som är nytt, införs nya förutsättningar för den som vill återfå sitt medborgarskap. Enligt dessa kan medborgarskap bara återfås om den som anmälan avser gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig, och han eller hon varken är skäligen misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet, bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller har varit verksam i, eller haft

bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp på andra människor.

Kravet är utformat på samma sätt och har samma innebörd som i 7 § andra stycket med undantag för att kravet på att det måste göras sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig är riktat till den som anmälan avser, dvs. den som vill återfå sitt svenska medborgarskap. För den närmare innebörden av bestämmelsen i övrigt hänvisas till kommentaren till 7 § andra stycket.

Övervägandena finns främst i avsnitt 7.4–7.7.1, 7.9 och 9.3.

Punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen om svenskt medborgarskap

Ikraft- och övergångsbestämmelsen reglerar medborgarskapsförvärv för barn under vissa omständigheter enligt de upphävda 4 och 5 §§ i medborgarskapslagen. De bestämmelserna gäller fortfarande för barn som fötts före den 1 april 2015, men den upphävda 4 § är inte aktuell i detta sammanhang. Enligt den upphävda 5 § kan ett barn som har fötts utomlands och som inte har förvärvat svenskt medborgarskap men vars far sedan barnets födelse är svensk medborgare, förvärva svenskt medborgarskap om fadern anmäler det innan barnet har fyllt 18 år.

I *andra stycket*, som är nytt, införs nya krav för barns förvärv av medborgarskap. I bestämmelsen anges att vid tillämpning av den upphävda 5 § kan ett barn som fyllt 15 år förvärva medborgarskap bara om det görs sannolikt att barnets uppgivna identitet är riktig, och barnet varken är skäligen misstänkt eller dömt för allvarlig brottslighet, bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller har varit verksamt i, eller haft bestämmande inflytande över, en organisation eller grupp vars verksamhet innefattat terroristhandlingar eller systematiska, omfattande och grova övergrepp av andra människor.

Kraven är utformade på samma sätt och har samma innebörd som i 7 § andra stycket, se kommentaren till den bestämmelsen.

I *tredje stycket*, som är nytt, införs den tidigare andra meningen i första stycket om att 10 § ska tillämpas på ett barn till den person som förvärvar medborgarskap enligt den upphävda 5 §. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Övervägandena finns främst i avsnitt 7.3–7.7.1, 7.9 och 9.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt *första punkten* ska lagen träda i kraft den 1 januari 2023.

Enligt *andra punkten* ska förvärv av svenskt medborgarskap för ett barn som har fötts före ikraftträdandet handläggas enligt äldre bestämmelser i 2 §. Detta under förutsättning att regeringen lägger fram ett förslag om ett system med automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa statslösa barn födda i Sverige (se kommentaren till 2 § och avsnitt 4.4).

Enligt *tredje punkten* ska äldre föreskrifter tillämpas vid handläggningen av sådana anmälningssärenden som har kommit in till Migrationsverket eller länsstyrelsen före den 1 januari 2023. Med äldre föreskrifter avses bestämmelserna i 6–10, 15, 18, 19, 22, 24 och 26 §§ medborgarskapslagen, punkt 4 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap och punkt 2 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Enligt *fjärde punkten* ska bestämmelserna om återkallelse av beslut om befrielse i 15 b § inte tillämpas på beslut om befrielse som har fattats före den 1 januari 2023.

Enligt *femte punkten a)* och *b)* ska äldre föreskrifter fortfarande gälla för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 januari 2023 eller beslut i sådana ärenden som har handlagts enligt punkten 2 eller 3. Beslut som har meddelats före ikraftträdandet och som överklagas till domstol ska således handläggas enligt äldre föreskrifter. Som exempel kan nämnas att kraven på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. inte ska tillämpas vid överklagande av ett beslut som meddelats före ikraftträdandet. Detsamma ska gälla vid överklagande av ett beslut som fattats efter ikraftträdandet men där ansökan eller anmälan om medborgarskapsförvärv kom in till Migrationsverket eller länsstyrelsen före den 1 januari 2023.

Övervägandena finns i kapitel 14.

Referenser

Böcker, artiklar och rapporter

Asp & Ulväng (2013). *Kriminalrättens grunder*. 2:a uppl.
ISBN9789176788585, IUSTUS.

Bohlin & Warnling-Nerep (2004). *Förvaltningsrättens grunder*.
Stockholm: Norstedts juridik.

Isdal (2001). *Meningen med våld*. Oslo: Kommuneforlaget AS.

Lenberg, Geijer & Tansjö (2020). *Offentlighets- och sekretesslagen
med kommentarer*, ISBN9789139313878, Norstedts Juridik
(nj.se).

Nordisk familjebok (1878).

Sandesjö & Björk (2021). *Medborgarskapslagen – med kommentarer*,
ISBN9789139313083, Norstedts Juridik (nj.se).

Sundberg (1953). *Förvärv och förlust av svenskt medborgarskap*.
Stockholm: P. A. Norstedt & söners förlag.

Wahlbäck och Nordström (1952). *Lagen om svenskt medborgarskap
med förklarande anmärkningar*. Stockholm: P. A. Norstedt &
söners förlag.

Offentligt tryck

Propositioner

Justitiedepartementet (1893). *Förslag till lag om förvärfvande och
förlust af medborgararätt*. (Regeringens proposition 1894:8).
Stockholm: Regeringskansliet.

Justitiedepartementet (1923). *Förslag till lag om förvärfvande och
förlust av medborgararätt*. (Regeringens proposition 1923:29).
Stockholm: Regeringskansliet.

- Justitiedepartementet (1924). *Förslag till lag om förvärvande och förlust av svenskt medborgarskap*. (Regeringens proposition 1924:137). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (1950). *Förslag till lag om svenskt medborgarskap*. (Regeringens proposition 1950:217). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (1968). *Förslag till lag om ändring i utlänningslagen den 30 april 195b (nr 193), m.m.* (Regeringens proposition 1968:158). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (1971). *Förslag till lag om allmänna förvaltningsdomstolar m.m.* (Regeringens proposition 1971:30). Stockholm: Regeringskansliet.
- Arbetsmarknadsdepartementet (1976). *Om ändringar i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap*. (Regeringens proposition 1975/76:136). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (1976). *Om ändring i regeringsformen*. (Regeringens proposition 1975/76:209). Stockholm: Regeringskansliet.
- Arbetsmarknadsdepartementet (1978). *Om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap*. (Regeringens proposition 1978/79:72). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (1979). *Förslag till sekretesslag m.m.* (Regeringens proposition 1979/80:2). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (1982). *Om namnlag*. (Regeringens proposition 181/82:156). Stockholm: Regeringskansliet.
- Socialdepartementet (1982). *Om förbud mot omskärelse av kvinnor*. (Regeringens proposition 1981/82:172). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (1982). *Om ändring i sekretesslagen (1980:100), m.m.* (Regeringens proposition 1981/82:186). Stockholm: Regeringskansliet.
- Arbetsmarknadsdepartementet (1984). *Om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap*. (Regeringens proposition 1983/84:156). Stockholm: Regeringskansliet.

- Socialdepartementet (1989). *Om vård i vissa fall av barn och ungdomar*. (Regeringens proposition 1989/90:28). Stockholm: Regeringskansliet.
- Arbetsmarknadsdepartementet (1995). *Ändringar i utlänningslagen (1989:529)*. (Regeringens proposition 1994/95:179). Stockholm: Regeringskansliet.
- Arbetsmarknadsdepartementet (1998). *Kvinnofrid*. (Regeringens proposition 1997/98:55). Stockholm: Regeringskansliet.
- Inrikesdepartementet (1998). *Medborgarskap och identitet*. (Regeringens proposition 1997/98:178). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2000). *Uppehållstillstånd på grund av anknytning*. (Regeringens proposition 1999/2000:43). Stockholm: Regeringskansliet.
- Kulturdepartementet (2000). *Lag om svenskt medborgarskap*. (Regeringens proposition 1999/2000:147). Stockholm: Regeringskansliet.
- Finansdepartementet (2000). *Behandling av personuppgifter inom skatt, tull och exekution*. (Regeringens proposition 2000/01:33). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2006). *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning*. (Regeringens proposition 2005/06:77). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2006). *Barn som bevittnat våld*. (Regeringens proposition 2005/06:166). Stockholm: Regeringskansliet.
- Socialdepartementet (2006). *Utfärdande av provisoriska pass för barn för direkt resa till Sverige*. (Regeringens proposition 2005/06:144). Stockholm: Regeringskansliet.
- Socialdepartementet (2011). *Ändringar av viss länsstyrelseverksamhet*. (Regeringens proposition 2011/12:31). Stockholm: Regeringskansliet.
- Arbetsmarknadsdepartementet (2013). *Ett medborgarskap som grundas på samhörighet*. (Regeringens proposition 2013/14:143). Stockholm: Regeringskansliet.

- Justitiedepartementet (2014). *Straffansvar för folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser*. (Regeringens proposition 2013/14:146). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2014). *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap samt tillträde till Europarådets konvention om våld mot kvinnor*. (Regeringens proposition 2013/14:208). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2014). *Cirkulär migration och utveckling*. (Regeringens proposition 2013/14:213). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2015). *Utlänningsdatalag*. (Regeringens proposition 2015/16:65). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2015). *En ny lag om personnamn*. (Regeringens proposition 2015/16:180). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2017). *En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag*. (Regeringens proposition 2016/17:180). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2018). *Ny dataskyddslag*. (Regeringens proposition 2017/18:105). Stockholm: Regeringskansliet.
- Socialdepartementet (2018). *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*. (Regeringens proposition 2017/18:186). Stockholm: Regeringskansliet.
- Utbildningsdepartementet (2018). *Behandling av personuppgifter på utbildningsområdet*. (Regeringens proposition 2017/18:218). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2018). *Anpassning av utlänningsdatalagen till EU:s dataskyddsförordning*. (Regeringens proposition 2017/18:254). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2020). *Ungdomsövervakning*. (Regeringens proposition 2019/20:118). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2020). *Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet*. (Regeringens proposition 2019/20:131). Stockholm: Regeringskansliet.

Finansdepartementet (2020). *Budgetpropositionen för 2021*.
(Regeringens proposition 2020/21:1).
Stockholm: Regeringskansliet.

Justitiedepartementet (2020). *Ändrade bestämmelser om fotografier och fingeravtryck i SIS II-regelverket*. (Regeringens proposition 2020/21:6). Stockholm: Regeringskansliet.

Justitiedepartementet (2021). *Ändringar i utlänningslagen*.
(Regeringens proposition 2020/21:191).
Stockholm: Regeringskansliet.

Offentliga utredningar

Betänkande med förslag till nya medborgarskapslagar för Danmark, Norge och Sverige (SOU 1949:45).
Stockholm: Justitiedepartementet.

1961 års utredning om översyn av medborgarskapslagstiftningen (1966). *Decentralisering av naturalisationsärenden m.m.* (SOU 1966:20). Stockholm: Justitiedepartementet.

Invandrarutredningen (1974) *Invandrarna och minoriteterna* (SOU 1974:69). Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.

Hemvistsakkunniga (1976). *Hemvist* (SOU 1976:39).
Stockholm: Finansdepartementet.

Utvisningsutredningen (1994). *Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden m.m.* (SOU 1994:33).
Stockholm: Kulturdepartementet.

1997 års medborgarskapskommitté (1999). *Svenskt medborgarskap* (SOU 1999:34). Stockholm: Justitiedepartementet.

Förvaltningslagsutredningen (2010). *En ny förvaltningslag* (SOU 2010:29). Stockholm: Justitiedepartementet.

Utredningen om stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap (2012). *Stärkt skydd mot tvångsäktenskap och barnäktenskap* (SOU 2012:35). Stockholm: Justitiedepartementet.

Medborgarskapsutredningen (2013). *Det svenska medborgarskapet* (SOU 2013:29). Stockholm: Justitiedepartementet.

- Utredningen om skärpta straff för allvarliga våldsbrott (2014).
Straffskalorna för allvarliga våldsbrott (SOU 2014:18).
Stockholm: Justitiedepartementet.
- Dataskyddsutredningen (2017). *Ny dataskyddslag Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning* (SOU 2017:39).
Stockholm: Justitiedepartementet.
- Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångs-
äktenskap och brott med hedersmotiv (2018). *Ökat skydd mot
hedersrelaterad brottslighet* (SOU 2018:69).
Stockholm: Justitiedepartementet.
- Utredningen om utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (2020).
*Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhets-
aspekter* (SOU 2020:16). Stockholm: Justitiedepartementet.
- Kommittén om den framtida svenska migrationspolitiken
(Migrationskommittén) (2020). *En långsiktigt hållbar migrations-
politik* (SOU 2020:54). Stockholm: Justitiedepartementet.
- Hedersbrottsutredningen (2020). *Ett särskilt hedersbrott*
(SOU 2020:57). Stockholm: Justitiedepartementet.
- Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt
medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (2020).
*Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt
medborgarskap* (SOU 2021:2).
Stockholm: Justitiedepartementet.

Avtal, konventioner och internationella åtaganden

- Haagkonventionen den 12 april 1930 för lösande av vissa konflikter
mellan medborgarskapslagar (SÖ 1937:9).
- Förenta nationernas allmänna förklaring om de mänskliga
rättigheterna (1948).
www.regeringen.se/contentassets/d6d5653029e14e338a4b86f5f4b34c6b/fns-konventioner-om-manskliga-rattigheter.
- 1951 års FN-konvention om flyktingars rättsliga ställning
(SÖ 1953:17).

- 1954 års FN-konvention angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54).
<https://lifos.migrationsverket.se/dokument?documentSummaryId=3342>.
- 1957 års konvention om gifta kvinnors medborgarskap (SÖ 1958:27).
- 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12).
- 1963 års Wienkonvention om konsulära förbindelser (SÖ 1974:10).
- Den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (SÖ 1971:42). www.regeringen.se/rattsliga-dokument/sveriges-internationella-overenskommelser/1994/01/so-197142/.
- 1989 års FN-konvention om barnets rättigheter (SÖ 1990:20).
- 1997 års europeiska konvention om medborgarskap (SÖ 2001:20).
www.regeringen.se/rattsliga-dokument/sveriges-internationella-overenskommelser/2001/01/so-2001201/ [2021-06-12].
- Avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om medborgarskap, Köpenhamn den 13 september 2010 (SÖ 2012:6).
www.regeringen.se/49c826/contentassets/ad330e150dc8480da13c21b2b9438aa6/avtal-mellan-danmark-finland-island-norge-och-sverige-om-medborgarskap [2021-04-27].
- Avtal om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands utträde ur Europeiska unionen och Europeiska atomenergi-gemenskapen. (EUT L 29, 31.1.2020).
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG, L 229/35, 29.6.2004. L 158/77, 30.4.2004.
- Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning). L 337/9, 20.12.2011.

- Europiska rådets direktiv 2015/637/EU av den 20 april 2015 om samordnings- och samarbetsåtgärder för underlättande av konsulärt skydd till icke-företrädna unionsmedborgare i tredjeländer och om upphävande av beslut 95/553/EG. L 106/1, 24.4.2015.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). L 119/1, 4.5.2016.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860 av den 28 november 2018 om användning av Schengens informationssystem för återvändande av tredjelandsmedborgare som vistas olagligt i medlemsstaterna. L 312/1, 7.12.2018.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området in- och utresekontroller, om ändring av konventionen om tillämpning av Schengenavtalet och om ändring och upphävande av förordning (EG) nr 1987/2006. L 312/14, 7.12.2018.
- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862 av den 28 november 2018 om inrättande, drift och användning av Schengens informationssystem (SIS) på området polissamarbete och straffrättsligt samarbete, om ändring och upphävande av rådets beslut 2007/533/RIF och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1986/2006 och kommissionens beslut 2010/261/EU. L 312/56, 7.12.2018.
- Rådets gemensamma ståndpunkt av den 27 december 2001, om tillämpning av särskilda åtgärder i syfte att bekämpa terrorism (2001/931/GUSP). L 344/93, 28.12.2001.

Övrigt

- Arbetsmarknadsdepartementet (1975). *Förvärv av svenskt medborgarskap* (DsA 1975:14). Stockholm: Regeringskansliet.
- Arbetsmarknadsdepartementet (1983). *Hemvisttidens beräkning i naturalisationsärenden och prövning av anmälningsärenden enligt medborgarskapslagen* (DsA 1983:12). Stockholm: Regeringskansliet.
- Delegerade för de tre länderna (1921). *Förslag till särskilda lagar för Sverige, Norge och Danmark om förvärvande och förlust av medborgarrätt*. Stockholm: Isaac Marcus boktryckeri-aktiebolag
- Justitiedepartementet (2017). *Ny dataskyddslag* (Regeringens lagrådsremiss). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2019). *Ett nytt regelverk för Schengens informationssystem (SIS)* (Ds 2019:27). Stockholm. Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2020). *Slopad straffrabatt för unga myndiga vid allvarlig brottslighet (utkast till lagrådsremiss)* (Regeringens lagrådsremiss). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2021). *Ändringar i utlänningslagen* (Regeringens lagrådsremiss). Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet (2021). *Anpassningar av svensk lag till EU:s förordningar om Schengens informationssystem* (Regeringens lagrådsremiss). Stockholm: Regeringskansliet.
- Regeringen (2007). *Handlingsplan för att bekämpa mäns våld mot kvinnor, hedersrelaterat våld och förtryck samt våld i samkönade relationer*. (Regeringens skr. 2007/08:39).
- Regeringen (2016). *En nationell strategi för att förebygga och bekämpa mäns våld mot kvinnor* Utdrag (kapitel 5, sid 109–155) ur *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid* Skr. 2016/17:10.
- Regeringen (2016). *Makt, mål och myndighet – feministisk politik för en jämställd framtid* (Regeringens skr. 2016/17:10).
- Regeringens beslut den 30 juli 2020 [A2020/01666/MRB]. *Uppdrag till Myndigheten för ungdoms- och civilsambällesfrågor att kartlägga och sammanställa kunskap om unga hbtq-personers levnadsvillkor*.

- Riksdagen (2018). *Befrielse från medborgarskap vid risk för tvångsgifte, Skriftlig fråga 2017/18:570 av Johan Forssell (M)*. (Ju2018/00400/POL). https://riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/fraga/_H511570 [2021-05-12].
- Socialdepartementet (2021). *Utredning om utvidgat utreseförbud för barn*. <https://regeringen.se/pressmeddelanden/2021/03/utredning-om-utvidgat-utreseforbud-for-barn/> [2021-03-10].
- Utrikesdepartementet (2020). *Statistik – ärenden gällande familjerelaterat tvång 2019*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Utrikesdepartementet (2021). *Statistik – ärenden gällande familjerelaterat tvång 2020*. Stockholm: Regeringskansliet.

Publikationer från myndigheter och organisationer

- Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 10 (2007) (CRC/C/GC/10). www.barnombudsmannen.se/globalassets/dokument-for-nedladdning/publikationer/allmanna-kommentarer/ak-10-barnets-rattigheter-inom-rattskipning-for-ungalagovertradare.pdf [2021-01-28].
- Barnrättskommitténs allmänna kommentar nr 5 (2003) (CRC/GC/2003/5). <https://www.barnombudsmannen.se/globalassets/dokument-for-nedladdning/publikationer/allmanna-kommentarer/ak-05-allmanna-atgarder-for-genomforandet-av-konventionen-om-barnets-rattigheter.pdf> [2021-05-10].
- Brottsförebyggande rådet, Brå-centrum för kunskap om brott och åtgärder mot brott, (2009). *Orsaker till brott bland unga och metoder att motverka kriminell utveckling – En kunskapsinventering*. www.bra.se/download/18.1ff479c3135e8540b2980001575/1371914736934/2009_orsaker_till_brott_bland_unga.pdf [2021-01-28].
- Brottsförebyggande rådet (2020). *Statistik utifrån brottstyper*. www.bra.se/statistik/statistik-utifran-brottstyper/organiserad-brottslighet.html [2021-03-24].
- Europarådet (1997). *Explanatory Report to the European Convention on Nationality*. <https://rm.coe.int/16800ccde7> [2021-03-15].

- Finska Migrationsverket (2020). *Befrielse från finskt medborgarskap*. <https://migri.fi/sv/befrielse-fran-finskt-medborgarskap> [2021-02-03].
- Finska Migrationsverket (2021). *Information om anmälan om medborgarskap*. <https://migri.fi/sv/medborgarskapsanmalan> [2021-01-18].
- Finska Migrationsverket (2021). *Information om anmälan om medborgarskap för nordiska medborgare*. <https://migri.fi/sv/medborgare-i-ett-nordiskt-land> [2021-01-18].
- Finska Migrationsverket (2021). *Information om anmälan om medborgarskap för unga vuxna*. <https://migri.fi/sv/unga-vuxna-som-ar-18-22-ar-gamla> [2021-01-18].
- Finska Migrationsverket (2021). *Statistik Ansökan om befrielse*. <https://tilastot.migri.fi/index.html#decisions/23331/45?l=sv&start=588&end=599> [2021-02-26].
- FN (1990). *United Nations Guidelines for the Prevention of Juvenile Delinquency* (The Riyadh Guidelines). www.barnombudsmannen.se/globalassets/dokument-for-nedladdning/externa-dokument/fran-insidan/riyadh-riktlinjer.pdf [2021-03-29].
- FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor och FN:s kommitté för barnets rättigheter (2014). *Gemensam allmän rekommendation nr 31 av FN:s kommitté för avskaffande av diskriminering av kvinnor/allmän kommentar nr 18 av FN:s kommitté för barnets rättigheter*. <https://barnombudsmannen.se/globalassets/dokument-for-nedladdning/publikationer/allmanna-kommentarer/ar31-och-ak18-svensk-overs---slutlig.pdf> [2021-05-12].
- Kronofogdemyndigheten (2021). *Information om skuldupplysning*. <https://kronofogden.se/Skuldupplysning.html> [2021-01-20].
- Kronofogdemyndigheten (2021). *Information om skuldutdrag*. <https://kronofogden.se/Skuldutdrag.html> [2021-04-19].
- Lovdata (2020). *Information om lagen om norskt medborgarskap (statsborgerloven)*. www.lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-10-51 [2020-08-25].

- Länsstyrelsen Östergötland (2020). *Vad är hedersrelaterat våld och förtryck?* www.hedersfortryck.se/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/vad-ar-hedersrelaterat-vald-och-fortryck/ [2021-02-04].
- Migrationsverket (2015). *Ansökan om att bli befriad från svenskt medborgarskap.* https://migrationsverket.se/download/18.5e83388f141c129ba6312e8e/1485556226052/mbl_312011_sv.pdf [2021-04-20].
- Migrationsverket (2021). *Information om krav för naturalisation.* www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Medborgarskap-for-vuxna/Skotsamhet.html [2021-01-19].
- Migrationsverket (2021). *Information om skötsamhet.* www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Medborgarskap-for-vuxna/Skotsamhet.html [2021-02-05].
- Migrationsverket (2020). *Migrationsverkets årsredovisning 2019.* www.migrationsverket.se/download/18.2b2a286016dabb81a186962/1582201496682/%C3%85rsredovisning%202019.pdf [21-03-24].
- Migrationsverket (2021). *Migrationsverkets årsredovisning 2020.* www.migrationsverket.se/download/18.2fa4056d1775f05c203633/1614757755760/Migrationsverket_%C3%85R_2020.pdf [21-03-18].
- Nationellt centrum för kvinnofrid (2021). *Hedersrelaterat våld och förtryck.* <https://nck.uu.se/kunskapsbanken/amnesguider/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/hedersrelaterat-vald-och-fortryck/> [2021-02-03].
- Nordic Council of Ministers (2018). *Citizenship in the Nordic Countries Past, Present, Future.* TemaNord 2018:522 Rosendahls. <https://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1197581/FULLTEXT03.pdf> [2021-02-11].
- Nordiska samarbetet (2021). *Information om anmälan om medborgarskap.* www.norden.org/sv/info-norden/danskt-medborgarskap [2021-01-18].

- Polismyndigheten (2021). *Information om några av polisens register*. <https://polisen.se/lagar-och-regler/behandling-av-personuppgifter/polisens-register/> [2021-01-21].
- Regeringskansliet (2018). *Handlingsplan mot könsstämpning av flickor och kvinnor*. Stockholm: Socialdepartementet. www.regeringen.se/4a34bd/contentassets/3257c5e17acb44258a8a1caf5b343414/handlingsplan-mot-konsstympling-av-flickor-och-kvinnor_webb.pdf [2021-02-16].
- Regeringskansliet (2021). *Hjälp till svenskar utomlands*. www.regeringen.se/uds-reseinformation/under-din-resa/ [2021-02-10].
- Regeringskansliet (2008). *Regeringskansliet genom tiderna* (2 uppl.). www.regeringen.se/49bb57/contentassets/7f9d827dd80c4008a59b031f45620ab0/regeringskansliet-genom-tiderna [21-03-08].
- Regeringskansliet i Förenade kungariket (2021). *Give up (renounce) British citizenship or nationality*. www.gov.uk/renounce-british-nationality [2021-02-10].
- Regeringskansliet i Norge (2020). *FNs konvensjon om barnets rettigheter*. <https://regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/innsiktsartikler/fns-barnekonvensjon/fns-konvensjon-om-barnets-rettigheter/id2511390/> [2021-05-27].
- Riksorganisationen GAPF. *Vad är hedersvåld och förtryck?* <https://gapf.se/hedersvald/> [2019-12-06].
- Service-Public.fr (2021). *Perte volontaire de la nationalité française*. <https://service-public.fr/particuliers/vosdroits/F3073> [2021-02-10].
- Socialstyrelsen (2019). *Slutredovisning av uppdraget att genomföra en nationell kartläggning av hedersrelaterat våld och förtryck*.
- Socialstyrelsen (2019). *Ett liv utan våld och förtryck*.
- Sweden Abroad (2018). *Befrielse svenskt medborgarskap*. www.swedenabroad.se/sv/om-utlandet-f%C3%B6r-svenska-medborgare/norge/hj%C3%A4lp-till-svenskar-utomlands/hj%C3%A4lp-kring-medborgarskap/befrielse-svenskt-medborgarskap/# [2021-02-05].
- Säkerhetspolisen (2021). *Information om Säkerhetspolisens arbete med utlänningsärenden*. www.sakerhetspolisen.se/om-sakerhetspolisen/utlanningsarenden.html [2021-01-20].

- U.S. Department of State Bureau of Consular Affairs.
Avsägelse av amerikanskt medborgarskap.
<https://travel.state.gov/content/travel/en/legal/travel-legal-considerations/us-citizenship/Renunciation-US-Nationality-Abroad.html> [2021-02-09].
- UNHCR, Department of International Protection, (2003).
The 1954 Convention relating to the Status of Stateless Persons: Implementation within the European Union Member States and Recommendations for Harmonisation.
www.unhcr.org/protection/statelessness/4039fbba2/1954-convention-relating-status-stateless-persons-implementation-european.html [2021-01-27].
- UNHCR (2005). *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians.*
www.un.org/ruleoflaw/files/Nationality%20and%20Statelessness.pdf [2021-01-27].
- UNHCR (2014). *Ensuring that no child is born stateless.*
<https://refworld.org/pdfid/58cfab014.pdf> [2021-03-30].
- UNHCR (2016). *Mapping Statelessness in Sweden.*
www.refworld.org/pdfid/58526c577.pdf [2020-10-09].
- UNHCR (2020). *UNHCR uppmanar stater att till 2024 finna lösningar för statslösa personer.* www.unhcr.org/neu/se/46545-unhcr-uppmanar-stater-att-till-2024-finna-losningar-for-statslosa-personer.html [2021-03-23].
- UNICEF (2008). *Handbok om barnkonventionen.*
- Utländingsdirektoratet (2021). *Information om anmälan om medborgarskap.*
www.udi.no/skal-soke/statsborgerskap/melde-statsborgerskap-for-de-som-tidligere-har-vart-norsk-statsborger/?c=usa [2021-01-18].
- Utlännings- och integrationsministeriet i Danmark (2020).
Befrielse från danskt medborgarskap.
<https://uim.dk/arbejdsomrader/statsborgerskab/danske-statsborgere/losning-fra-dansk-statsborgerskab> [2021-02-03].

Beslut och domstolsavgöranden

- Förvaltningsrättens i Malmö, migrationsdomstolens, dom den 12 mars 2018, mål nr UM 13089-17.
- Förvaltningsrättens i Malmö, migrationsdomstolens, dom den 14 mars 2018, mål nr UM 3518-18.
- Högsta domstolens dom den 23 april 2014, mål nr T 5516-12 (NJA 2014 ref. 323).
- Högsta förvaltningsdomstolens dom den 10 april 2000, mål nr 7818-1998 (RÅ 2000 ref. 16).
- Högsta förvaltningsdomstolens dom den 7 februari 2000, mål nr 687-1998 (RÅ 2000 not 22).
- Högsta förvaltningsdomstolens dom den 8 november 2006, mål nr 6419-04 (RÅ 2006 ref. 73).
- Högsta förvaltningsdomstolens dom den 4 mars 2019, mål nr 5905-17 (HFD 2019 ref. 9).
- Migrationsöverdomstolens dom den 25 juni 2007 i mål nr UM 1048-06 (MIG 2007:39).
- Migrationsöverdomstolens dom den 25 juni 2007 i mål nr UM 844-06 (MIG 2007:40).
- Migrationsöverdomstolens dom den 16 april 2013 i mål nr UM 8345-12 (MIG 2013:10).
- Migrationsöverdomstolens dom den 8 mars 2019 i mål nr UM 10656-18 (MIG 2019:2).
- Migrationsöverdomstolens dom den 19 juni 2019 i mål nr UM 10872-18 (MIG 2019:11).
- Migrationsöverdomstolens dom den 16 december 2019 i mål nr UM 6036-19 (MIG 2019:26).
- Mål C-348/09, P.I. mot Oberbürgermeisterin der Stadt Remscheid, ECLI:EU:C:2012:300.
- Mål C-373/13, T, H.T mot Land Baden-Württemberg, ECLI:EU:C:2015:413.
- Regeringens beslut den 2 september 2004 [Ju 2003/262/IM].

Kommittédirektiv 2019:70

Språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap

Beslut vid regeringssammanträde den 24 oktober 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap ska vara ett krav för medborgarskap i Sverige. Syftet är att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle. Det finns även skäl att se över vissa andra frågor om förvärv och förlust av medborgarskap.

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag till författningsändringar som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap är krav för svenskt medborgarskap samt utreda i vilken utsträckning det krävs undantag för vissa grupper,
- lämna förslag på hur prov i svenska och grundläggande samhällskunskap kan genomföras rättvist, rättssäkert och ändamålsenligt,
- lämna förslag till hur barns rättigheter i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap kan stärkas och hur möjligheterna att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap bör utökas, och vid behov lämna författningsförslag, och
- granska bestämmelserna om förvärv av medborgarskap genom anmälan och vid behov lämna författningsförslag.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på grundlagsändringar.

Uppdraget ska, i de delar som gäller språk- och samhällskunskapskrav, redovisas senast den 15 oktober 2020. I övriga delar ska uppdraget redovisas senast den 1 maj 2021.

Medborgarskapets status ska stärkas och ett inkluderande samhälle främjas

Frågans tidigare behandling

I motsats till medborgarskapslagstiftningen i de flesta andra europeiska länder innehåller lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (MedbL) inte något språk- eller samhällskunskapskrav för förvärv av medborgarskap. Inte heller den tidigare medborgarskapslagen, lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap, innehöll något sådant krav. Fram till i början av 1980-talet krävdes dock i praxis att sökanden skulle bifoga ett intyg om kunskaper i det svenska språket till ansökan om svenskt medborgarskap. Därefter har sökandens språkkunskaper i praktiken kommit att helt sakna betydelse (SOU 1999:34 s. 308).

Frågan om språkrav behandlades i förarbetena till den nuvarande medborgarskapslagen. 1997 års medborgarskapskommitté uttalade i sitt betänkande Svenskt medborgarskap (SOU 1999:34 s. 313) att kunskaper i svenska språket är av största vikt för alla som är permanent bosatta i landet. Kommittén ansåg dock, främst av rättviseskäl, att krav på språkkunskaper inte borde knytas till medborgarskapet. I den efterföljande propositionen anförde regeringen att, även om goda kunskaper i landets språk och samhällsförhållanden har stor betydelse för integrationen, var möjligheterna att skapa en rättvis och praktiskt genomförbar ordning förenade med betydande svårigheter och en administrativ belastning som var svår att försvara (prop. 1999/2000:147 s. 63 f.).

Även 2012 års medborgarskapsutredning behandlade frågan om språkrav för medborgarskap. Utredningen gjorde i sitt betänkande Det svenska medborgarskapet (SOU 2013:29 s. 186) bedömningen att det oklara kunskapsläget om vilka följder ett språkkunskapskrav skulle få och de risker som finns för negativa effekter, framför allt för dem som har sämst förutsättningar att uppfylla kravet, innebar att andra modeller för att koppla det svenska språket till medborgar-

skapsförvärv var att föredra. Utredningen föreslog därför att en s.k. språkbonus skulle införas som incitament för att främja integrationen. Förslaget gick ut på att sökande som har en viss nivå av kunskaper i det svenska språket skulle kunna bli svensk medborgare efter ansökan, även om han eller hon haft hemvist i Sverige ett år kortare än vad som annars hade krävts. Förslaget har inte genomförts.

Hur kan krav på kunskaper i språk och samhällskunskap genomföras i praktiken?

Svenskt medborgarskap kan förvärvas automatiskt vid födseln, genom adoption, genom anmälan eller efter ansökan. Förvärv av medborgarskap genom anmälan innebär ett förenklat förfarande där medborgarskap beviljas efter en kontroll av om de formella kraven (permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige under viss tid) var uppfyllda vid tidpunkten för anmälan. Anmälningsförfarandet gäller statslösa barn födda i Sverige, barn under 18 år, unga vuxna mellan 18 och 21 år, nordiska medborgare samt vissa personer som vill återfå svenskt medborgarskap.

Förvärv av medborgarskap efter ansökan, naturalisation, är det vanligaste sättet att bli svensk medborgare för dem som inte blivit svenska medborgare vid födseln. Under 2018 tog Migrationsverket emot cirka 59 000 naturaliseringsärenden att jämföra med cirka 30 000 anmälningsärenden. För naturalisering krävs i regel styrkt identitet, minst 18 års ålder, permanent uppehållstillstånd, hemvist i Sverige under viss tid och att sökanden har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. I vissa fall kan barn till sökanden omfattas som bipersoner. Om barnet har fyllt 15 år krävs i så fall även att barnet har haft och kan komma att ha ett hederligt levnadssätt. Om kraven är uppfyllda får ansökan beviljas. Att bli svensk medborgare genom naturalisation är ingen rättighet. Det görs alltså, i motsats till vid anmälan, en diskretionär prövning. De flesta europeiska länder, bland dem samtliga nordiska länder, har i dag någon form av språk- eller samhällskunskapskrav kopplade till förvärv av medborgarskap.

Det är svårt att överskatta betydelsen av kunskaper i svenska för den som bor och verkar här i landet. Att kunna språket och känna till de grundläggande förhållandena i landet är centralt för att vara inkluderad i samhället. Kunskaper i språket är även av väsentlig bety-

delse för att en person ska kunna förstå sina skyldigheter och utöva sina rättigheter i samhället, det gäller både kvinnor och män. Det gäller inte minst de politiska rättigheter som medborgarskapet medför, t.ex. rätten att rösta i val till riksdagen. Kunskaper om vårt samhälle syftar till att tydliggöra vilka lagar och principer som är centrala för vårt demokratiska och jämställda samhälle liksom vilka rättigheter och skyldigheter varje individ har i vårt land. Syftet är att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att bli en aktiv samhällsmedborgare. Det gäller både kvinnor och män. I sammanhanget är det dock värt att understryka att detta kan antas särskilt stärka utrikesfödda kvinnors förutsättningar för självständighet och frihet. Språket och grundläggande kunskaper om det svenska samhället kan i det sammanhanget ses som en nyckel till medborgarskapets förverkligande.

Samtidigt kan det finnas grupper för vilka ett godkänt prov i svenska och samhällskunskap av olika skäl varken är möjligt eller lämpligt att ställa upp som krav för medborgarskap. Särskild analys är nödvändig exempelvis i fråga om statslösa födda i Sverige. Likaså behöver särskilda överväganden göras vad gäller bl.a. barn, äldre, personer med funktionsnedsättning samt personer som av andra skäl har betydande svårigheter att visa tillräcklig kunskap. Uppdraget bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna. Förslagets förenlighet med Sveriges internationella förpliktelser bör beaktas.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap är krav för svenskt medborgarskap,
- utreda i vilken utsträckning det är lämpligt med undantag från detta krav t.ex. inom grupperna barn, statslösa födda i Sverige, nordiska medborgare samt personer med funktionsnedsättning, och personer som av andra skäl har betydande svårigheter att visa tillräcklig kunskap, bl.a. med beaktande av Sveriges internationella förpliktelser,
- föreslå ett system för språk- och samhällskunskapskrav som är rättssäkert, kostnadseffektivt och rättvist och då särskilt beakta de jämställdhetspolitiska målen och vikten av att ge lika goda förutsättningar för integration för kvinnor och män,

- utreda och lämna förslag om utformning och bedömning av prov, om i vilken regi utbildningar och prov ska arrangeras och om möjlighet att göra om provet och överklaga provresultat,
- lämna förslag som så långt som möjligt utnyttjar befintliga system för undervisning och examination i svenska och samhällskunskap,
- analysera förslagets konsekvenser när det gäller behovet av lärare och examinatorer,
- redogöra för utländska förhållanden på området, särskilt i fråga om de andra nordiska länderna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Andra frågor om medborgarskap

Utökade möjligheter att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap i syfte att motverka hedersrelaterat våld och förtryck.

Den som är eller önskar bli utländsk medborgare får efter ansökan befrias från sitt svenska medborgarskap. Befrielse ska medges den som saknar hemvist i Sverige. Den som har hemvist i Sverige får vägras befrielse endast om det finns särskilda skäl. Om sökanden inte redan har ett annat medborgarskap krävs som villkor för befrielsen att han eller hon inom en viss tid förvärvar ett annat medborgarskap (15 § MedbL). Särskilda skäl att avslå en ansökan om befrielse kan finnas om t.ex. brottsmisstänkta eller värnpliktiga genom befrielse skulle uppnå otillbörliga fördelar gentemot staten (prop. 1999/2000:147 s. 57).

Om en person, som utöver svenskt medborgarskap även har utländskt medborgarskap, inte längre anses ha hemvist i Sverige finns det inte några möjligheter att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap.

Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv lyfte i sitt betänkande Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69 s. 206) fram att den rådande ordningen, åtminstone när det gäller barn som inte har hemvist i Sverige, möjliggör för vårdnadshavare att försvåra svenska myndigheters arbete när ett barn har förts utomlands för att t.ex. könsstympas eller tvingas in i barnäktenskap. Vårdnadshavare som

på sitt barns vägnar har ansökt om befrielse från medborgarskap kan på det sättet hindra att barnet ges möjlighet till svenskt konsulärt stöd och att återvända till Sverige. Utredningen konstaterade dock att medborgarskapsfrågor låg utanför den utredningens uppdrag och att dessa frågor därför i stället bör behandlas i särskild ordning.

Även vuxna eller barn över 12 år kan genom t.ex. påtryckningar, hot eller våld förmås att mot sin vilja ansöka om eller samtycka till befrielse från svenskt medborgarskap. Det kan övervägas om ett beslut om befrielse av medborgarskap i en sådan situation ska kunna ändras.

Myndigheters möjligheter att ingripa vid misstanke om att personer förs ur landet för att giftas bort mot sin vilja eller könsstympas ska stärkas.

Utredaren ska därför

- lämna förslag till hur barns rättigheter i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap kan stärkas och hur möjligheterna att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap ska utökas, i syfte att motverka hedersrelaterat våld eller tvång och för att stärka barns rättigheter,
- utreda om Migrationsverkets beslut om befrielse från medborgarskap som meddelats i anledning av en ansökan som gjorts genom hot, tvång, urkundsförfalskning eller annat otillbörligt förfarande ska kunna ändras av Migrationsverket, och i så fall med retroaktiv effekt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör tidpunkten för förvärv av medborgarskap genom anmälan justeras?

Vid förvärv av medborgarskap genom anmälan gäller att villkoren för förvärv, dvs. permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige under viss tid, ska vara uppfyllda vid den dagen anmälan kommer in till Migrationsverket. Om så är fallet sker förvärvet från och med anmälningdagen även om själva beslutet fattas senare (prop. 1999/2000:147 s. 75). Den som uppfyller de formella kraven vid anmälningstillfället ska beviljas medborgarskap och det saknas möjlighet för Migrationsverket att beakta om omständigheterna har förändrats efter anmälningstidpunkten. Det innebär att Migrationsverket måste bevilja

svenskt medborgarskap för personer som visserligen uppfyllde kraven vid anmälningstidpunkten men som vid beslutsdatumet inte längre gör det.

Sedan 2015 har i frågan om återkallelse av permanent uppehållstillstånd aktualiserats i drygt 60 anmälningsärenden hos Migrationsverket. Enligt Migrationsverket är det i vissa av ärendena uppenbart att sökanden har varit medveten om att en anmälan om svenskt medborgarskap kommer att stoppa en utvisning. Eftersom en svensk medborgare aldrig kan utvisas från Sverige har konsekvensen i vissa fall blivit att familjer som egentligen har fått ett beslut om att lämna Sverige får stanna här på grund av att en i familjen blivit svensk medborgare.

Migrationsverket har i en skrivelse till regeringen föreslagit att svenskt medborgarskap förvärvas från beslutsdagen i stället för på anmälningsdagen (Ju2017/09735/EMA). Migrationsverket skulle i så fall kunna vänta in utgången i ett ärende om återkallelse av permanent uppehållstillstånd innan beslut fattas i anmälningsärendet.

Utredaren ska därför

- utreda om förvärv genom anmälan fortsättningsvis bör ske från tidpunkten för anmälan eller om prövningen i stället ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Frågor om bland annat hederligt levnadssätt i medborgarskapsärenden

I dag görs ingen prövning av hederligt levnadssätt i anmälningsärenden enligt 6–10 §§ MedbL. För anmälan om medborgarskap för nordiska medborgare enligt 18 § MedbL gäller dock att den som anmäler inte sedan fem år får ha dömts till frihetsberövande påföljd.

En konsekvens av den nuvarande regleringen är att en person över 15 år som har begått brott kan beviljas svenskt medborgarskap genom anmälan, medan samma person hade fått avslag på sin ansökan om han eller hon varit över 18 år, alternativt fått avslag på begäran att omfattas som biperson i sin förälders beslut. Denna ordning kan förefalla orimlig, särskilt om personen som beviljats medborgarskap genom anmälan dömts för allvarlig brottslighet. Det kan även uppfattas inkonsekvent att så skilda villkor ska gälla beroende av om medborgarskap förvärvas genom anmälan eller efter ansökan. Migrationsverket har i

en skrivelse till regeringen föreslagit att ett krav på hederligt levnadssätt införs i anmälningsärenden för personer över 15 år på ett sätt som motsvarar det som gäller i ansökningsärenden (Ju2017/09735/EMA). Det finns därför skäl att utreda om krav på hederligt levnadssätt bör införas i anmälningsärenden. Det bör dock understrykas att det som gäller prövningen av hederligt levnadssätt i ansökningsärenden är anpassat efter vuxna sökande, medan de flesta som förvärvat medborgarskap genom anmälan är barn eller unga vuxna. Eventuella skötsamhetskrav i anmälningsärenden bör därför endast omfatta allvarliga brott.

Som ett led i prövningen av om sökanden haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt begär Migrationsverket i ärenden om ansökan om medborgarskap in vissa uppgifter bl.a. från Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Kronofogdemyndigheten. Migrationsverket har i en skrivelse till regeringen föreslagit ett tydligare författningsstöd för detta förfarande (Ju2018/02791/L7).

I dag saknas också möjlighet att avslå en anmälan om medborgarskap även om Säkerhetspolisen har information om att personen i fråga utgör en fara för rikets säkerhet. Säkerhetspolisen har i en skrivelse till Justitiedepartementet påtalat att det bör finnas en möjlighet för Migrationsverket att avslå anmälan om medborgarskap med hänvisning till att den som anmälan avser utgör ett hot mot rikets säkerhet (Ju2017/02733/L7).

Utredaren ska därför

- utreda om det i anmälningsärenden för personer över 15 år bör införas ett krav att den som anmälan gäller inte är misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet eller bedöms utgöra ett hot mot rikets säkerhet, och då särskilt beakta Sveriges internationella åtaganden för att undvika statslöshet,
- utreda om det behövs ett tydligare författningsstöd för informationsutbytet i prövningen av hederligt levnadssätt i medborgarskapsärenden,
- i arbetet särskilt beakta Sveriges åtaganden i fråga om barnets rättigheter och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behövs ytterligare åtgärder för att begränsa förekomsten av statslöshet?

Undvikande av statslöshet är en grundläggande princip för svensk medborgarskapslagstiftning. I FN:s konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) framgår i artikel 1 att en konventionsstat ska bevilja medborgarskap till en person som är född på dess territorium, om han eller hon annars skulle bli statslös. Medborgarskapet ska antingen beviljas automatiskt vid födelsen eller på ansökan ställd till behörig myndighet. Sverige har valt det andra alternativet. Ett barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslöst förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige. Anmälan ska göras innan barnet har fyllt 18 år (6 § MedbL). För att undvika den period av tillfällig statslöshet som inträffar mellan barnets födelse och tidpunkten för förvärv av medborgarskap genom anmälan finns det skäl att utreda om vissa statslösa barn som föds i Sverige per automatik bör bli svenska medborgare vid födelsen. Ett villkor för eventuellt automatiskt förvärv av medborgarskap ska i så fall vara att åtminstone en förälder har permanent uppehållstillstånd och även i övrigt en anknytning till Sverige, t.ex. genom bosättning. Detta för att förhindra att barn som inte kan förväntas växa upp i Sverige förvärvar svenskt medborgarskap. Ett sådant automatiskt förvärv av medborgarskap förutsätter ett visst utbyte av information mellan Migrationsverket och Skatteverket, som registrerar alla födselar i Sverige och vilket medborgarskap ett barn som ska folkbokföras har.

Enligt FN:s konvention om begränsning av statslöshet gäller, när medborgarskapet inte förvärvas automatiskt, att konventionsstaten bl.a. får ställa upp villkor om att personen ska ha varit stadigvarande bosatt på statens territorium under en period som inte överstiger fem år omedelbart före ansökan om medborgarskap eller tio år sammanlagt. Möjligheten till ansökan ska finnas under en period som inte får börja senare än vid 18 års ålder och inte upphöra tidigare än vid en ålder av 21 år. En statslös person som fyllt 18 men inte 21 år förvärvar enligt 8 § MedbL svenskt medborgarskap om han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde 15 år. Det finns skäl att utreda om medborgarskapslagen fullt ut uppfyller kraven i konventionen i fråga.

Utredaren ska därför

- utreda om det bör införas ett automatiskt förvärv av medborgarskap vid födelsen för vissa statslösa barn födda i Sverige som har en förälder med permanent uppehållstillstånd och även i övrigt en anknytning till Sverige och hur informationsutbytet mellan myndigheter bör utformas,
- utreda om det finns ytterligare behov av författningsändringar om förvärv av medborgarskap genom anmälan, särskilt mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden för att undvika statslöshet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska lämna en redogörelse för offentligfinansiella, samhällsekonomiska, verksamhetsmässiga och andra konsekvenser som förslagen kan medföra för berörda myndigheter, för företag, för kommuner och för enskilda individer. Utredaren ska så tidigt som möjligt i arbetet analysera de offentligfinansiella effekterna av de förslag som utreds. Om de förslag som utredningen lämnar innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Utredaren ska bedöma förslagets förenlighet med Sveriges internationella förpliktelser. Av redogörelsen ska konsekvenser för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter framgå. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv och ett integrationsperspektiv i den analys som görs. Detta innefattar bl.a. en analys av hur förslagen påverkar de jämställdhetspolitiska målen. Om analysen visar att förslagen inte har betydelse för jämställdhetspolitikens genomförande ska även detta redovisas. Eventuella konsekvenser för den enskildes integritet ska beaktas. Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med utredningen Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA) och andra relevanta utredningar samt beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Utredaren ska också, i den utsträckning som bedöms lämpligt, samråda med och inhämta upplysningar från Migrationsverket, Nationella kompetensteamet vid Länsstyrelsen Östergötland, Skolverket, Statens skolinspektion, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Domstolsverket, Skatteverket, Länsstyrelsen i Kalmar län, Barnombudsmannen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor, Sveriges Kommuner och Landsting och de andra myndigheter och organisationer som berörs av frågorna.

Utredaren är fri att ta upp även andra närliggande frågor om svenskt medborgarskap som bedöms ha samband med uppdraget och lämna de författningsförslag som utredaren anser nödvändiga. Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på grundlagsändringar.

Uppdraget ska i de delar som gäller språk- och samhällskunskapskrav redovisas senast den 15 oktober 2020. Övriga delar ska redovisas senast den 1 maj 2021.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2020:67

Tilläggsdirektiv till Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (Ju 2019:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 17 juni 2020

Förlängd tid för delredovisningen av uppdraget

Regeringen beslutade den 24 oktober 2019 kommittédirektiv om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (dir. 2019:70). Enligt utredningens direktiv ska uppdraget i de delar som gäller språk- och samhällskunskapskrav redovisas senast den 15 oktober 2020. I övriga delar ska uppdraget redovisas senast den 1 maj 2021. Tiden för delredovisningen förlängs. De delar som gäller språk- och samhällskunskapskrav ska i stället redovisas senast den 15 januari 2021.

(Justitiedepartementet)

Kommittédirektiv 2020:130

Tilläggsdirektiv till Utredningen om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (Ju 2019:08)

Beslut vid regeringssammanträde den 10 december 2020

Förlängd tid för delar av uppdraget

Regeringen beslutade den 24 oktober 2019 kommittédirektiv om språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap (dir. 2019:70). De delar som gäller språk- och samhällskunskapskrav skulle redovisas senast den 15 oktober 2020. Regeringen beslutade den 17 juni 2020 att förlänga tiden för delredovisningen till den 15 januari 2021 (dir. 2020:67).

Enligt utredningens direktiv ska övriga delar av uppdraget redovisas senast den 1 maj 2021. Tiden för slutredovisningen förlängs. De delarna ska i stället redovisas senast den 1 juli 2021.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
rättsliga förutsättningar för
utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamåls-
enlig användning av betrodda tjänster
i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal
handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och
sambandskunskap för svenskt
medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskrafts-
invandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röst-
mottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
– En ny lag om företagsrekonstruktion.
[12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse
för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer.
[15]

- Bolags rörlighet över gränserna.
Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av
brottmålsdomar mot tredjelandsmed-
borgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer.
[27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lag-
föring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn.
[36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella
kränkningar. [43]
- Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]
- Kommuner mot brott. [49]
- Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]
- Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]

Kulturdepartementet

- Immunitet för utställningsföremål. [28]

Miljödepartementet

- Radiologiska skador – skadestånd,
säkerheter, skadereglering. [10]
- En klimatanpassad miljöbalk för samtiden
och framtiden. [21]
- Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]
- Använd det som fungerar. [26]
- I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040.
[48]
- Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar.
Vol. 1 och 2. [51]
- En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]

Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]

Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]

VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]

Tillgänglighetsdirektivet. [44]

Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]

Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]

Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]

Papper, poddar och ...

Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]

En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0151-1 ISSN 0375-250X

Ömslag: Elanders Sverige AB
Bild och bildbearbetning: Agneta S Öberg
Bild: loops7