Återkallelse av svenskt medborgarskap

Betänkande av Utredningen om återkallelse av medborgarskap

Stockholm 2026

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2026:21

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

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Multiply Solutions
Tryck och remisshantering: Multiply Solutions, Stockholm 2026

ISBN 978-91-525-1507-5 (tryck)
ISBN 978-91-525-1508-2 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Johan Forssell

Regeringen beslutade den 22 maj 2025 att utse en särskild utredare med uppdrag att analysera den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté har föreslagit samt lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har förvärvat medborgarskapet på felaktiga grunder eller som har begått vissa mycket allvarliga brott (dir. 2025:51).

Som särskild utredare förordnades före detta kammarrättslagmannen Anita Linder. Som ledamöter att ingå i en parlamentarisk referensgrupp till utredningen förordnades från och med den 16 juli 2025 riksdagsledamöterna Ludvig Aspling (SD), Malin Björk (C), Patrik Karlson (L), Ingemar Kihlström (KD), Jan Riise (MP), Amalia Rud Stenlöf (S) och Viktor Wärnick (M) samt före detta riksdagsledamoten Mia Sydow Mölleby (V).

Den 3 december 2025 entledigades Malin Björk och i hennes ställe förordnades samma dag riksdagsledamoten Ulrika Liljeberg (C).

Som experter i utredningen förordnades den 11 augusti 2025 rättsliga experten Helena Cidh Koelmeyer, juristen Catrin Gripenstam, seniora verksjuristen Robert Tolonen Scherman och rättsliga experten Susanne Ritseson. Samma dag förordnades rättssakkunniga Erika Löwhagen och departementssekreteraren Yvonne Spong som sakkunniga i utredningen.

Som sekreterare anställdes den 16 juni 2025 hovrättsassessorn Frida Persson och den 14 juli 2025 rådmannen Maria Snöberg.

Utredningen, som antagit namnet Utredningen om återkallelse av medborgarskap, överlämnar härmed betänkandet *Återkallelse av svenskt medborgarskap* (SOU 2026:21).

Anita Linder svarar som särskild utredare ensam för innehållet i betänkandet. Utredningens sakkunniga och experter, liksom den

parlamentariska referensgruppen, har kontinuerligt getts tillfälle att kommentera texter och lämna synpunkter på förslagen.

Utredningens uppdrag är i och med detta slutfört.

Stockholm i mars 2026

Anita Linder

Frida Persson
Maria Snöberg

Innehåll

Sammanfattning **15**

Summary **25**

1 Författningsförslag **37**

1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap 37

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. 43

1.3 Förslag till förordning om ändring i medborgarskapsförordningen (2001:218) 45

2 Uppdraget och dess genomförande **47**

2.1 Bakgrund 47

2.2 Uppdraget 48

2.3 Utredningens arbete 49

3 Gällande reglering avseende svenskt medborgarskap **53**

3.1 Regeringsformens skydd för medborgarskapet 53

3.2 Lagen om svenskt medborgarskap 54
3.2.1 Inledning 54
3.2.2 Förvärv av svenskt medborgarskap 54
3.2.3 Förlust av svenskt medborgarskap 61
3.2.4 Befrielse från svenskt medborgarskap 63
3.2.5 Bestämmelser om förfarandet 64

3.2.6 Dubbelt medborgarskap ... 66

3.3 Omprövning av medborgarskap ... 67

4 Sveriges internationella åtaganden ... 71

4.1 Inledning ... 71
4.1.1 Utredningens uppdrag ... 71
4.1.2 Folkrätten och frågor om tolkning ... 71

4.2 Förlust av medborgarskap enligt internationella konventioner ... 73
4.2.1 Konventionen om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) ... 73
4.2.2 Medborgarskapskonventionen (SÖ 2001:20) ... 76

4.3 Europakonventionen ... 79
4.3.1 Allmänt ... 79
4.3.2 Europakonventionen och frågor om medborgarskap ... 81

4.4 Unionsrätten ... 84
4.4.1 EU:s rättighetsstadga ... 84
4.4.2 Medborgarskap och EU:s rättighetsstadga ... 86

4.5 Andra internationella konventioner som behandlar frågor om medborgarskap ... 88
4.5.1 Inledning ... 88
4.5.2 Konventionen för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar (SÖ 1937:9) ... 88
4.5.3 Konventionen om flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55) ... 89
4.5.4 Konventionen om statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54) ... 89
4.5.5 Konventionen om gifta kvinnors medborgarskap (SÖ 1958:27) ... 89
4.5.6 Internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (SÖ 1971:40) ... 90
4.5.7 Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (SÖ 1971:42) ... 90

4.5.8 Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (SÖ 1980:8) 90

4.6 Avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om medborgarskap..... 91

4.7 Barnkonventionen..... 91

5 Tidigare utrednings- och lagstiftningsarbeten..... 95

5.1 Övergripande om tidigare utrednings- och lagstiftningsarbeten..... 95
5.1.1 Förarbetena till 1950 års medborgarskapslag..... 95
5.1.2 Utvisningsutredningen 96
5.1.3 1997 års medborgarskapskommitté..... 98
5.1.4 Utredningen om omprövning av medborgarskap..... 99

5.2 Särskilt om 2023 års fri- och rättighetskommitté..... 103
5.2.1 Inledning..... 103
5.2.2 Återkallelse av medborgarskap när förvärvet skett på felaktiga grunder..... 104
5.2.3 Återkallelse av medborgarskap på grund av vissa brott..... 106

5.3 Regeringens förslag om utökade möjligheter att begränsa rätten till medborgarskap 109

5.4 Lagstiftning om skärpta krav för förvärv av svenskt medborgarskap..... 111

6 Internationell utblick 115

6.1 Inledning..... 115

6.2 De nordiska länderna..... 117
6.2.1 Danmark..... 117
6.2.2 Finland 125
6.2.3 Norge 133

6.3 Övriga länder..... 139
6.3.1 Tyskland..... 139
6.3.2 Storbritannien..... 141

7 Ska ett svenskt medborgarskap kunna återkallas? 145

7.1 Inledning 145

7.2 Synpunkter från tidigare utredningar med mera 145

7.3 Ett svenskt medborgarskap bör kunna återkallas 149

8 Återkallelse på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande 153

8.1 Inledning 153

8.2 Grundläggande förutsättningar för återkallelse på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande 154
8.2.1 Regeringsformen 155
8.2.2 Medborgarskapskonventionen 156
8.2.3 Unionsrätten 157
8.2.4 Utredningens bedömning 157

8.3 Vilka oriktiga uppgifter ska kunna leda till återkallelse? 158
8.3.1 Oriktiga uppgifter enligt regeringsformen, medborgarskapskonventionen och förvaltningslagen 159
8.3.2 Utredningens överväganden 160

8.4 Vilket annat otillbörligt handlande ska kunna leda till återkallelse? 163
8.4.1 Otillbörligt handlande enligt regeringsformen och medborgarskapskonventionen 163
8.4.2 Utredningens överväganden 164

8.5 Omständigheter som ska beaktas vid prövningen 165
8.5.1 Sveriges internationella åtaganden 165
8.5.2 Utredningens utgångspunkter 167
8.5.3 Utredningens överväganden 168

8.6 Om möjligheten att avsäga sig ett medborgarskap 172

8.7 Vid vilken tidpunkt ska frågan om dubbla medborgarskap bedömas? 175

8.8 Återkallelse av barns medborgarskap 176

8.9 Ett barns svenska medborgarskap får återkallas i vissa fall om föräldern fråntas sitt svenska medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande ... 178
8.9.1 Grundläggande förutsättningar för återkallelse av barns medborgarskap ... 178
8.9.2 Utredningens överväganden ... 181

9 Utgångspunkter för återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av allvarlig brottslighet ... 185

9.1 Inledning ... 185

9.2 Förutsättningar för en bestämmelse om återkallelse på grund av brott ... 186
9.2.1 Regeringsformen ... 186
9.2.2 Medborgarskapskonventionen ... 189

9.3 Rikets säkerhet ... 191
9.3.1 Innebörden av begreppet rikets säkerhet ... 191
9.3.2 Brott som utgör eller kan utgöra brott mot rikets säkerhet ... 197

9.4 Statens vitala intressen ... 202
9.4.1 2023 års fri- och rättighetskommitté ... 202
9.4.2 Regeringens proposition En grundlagsskyddad aborträtt samt utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten och rätten till medborgarskap ... 203
9.4.3 Begreppet statens vitala intressen ... 204
9.4.4 Organiserad brottslighet ... 206

9.5 Brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion ... 214

9.6 Avgränsningar i lag ... 215
9.6.1 Inledning ... 215
9.6.2 Avgränsning genom den straffskala som är föreskriven för brottet, brottslighetens straffvärde eller den påföljd som dömts ut ... 215
9.6.3 Avgränsning genom angivande av brottstyp eller i vilket syfte en viss gärning har utförts ... 218

9.7 Omständigheter som kan bidra till att ett beslut om återkallelse på grund av viss allvarlig brottslighet är proportionerligt 220

9.8 Vissa statistiska uppgifter 222

10 Återkallelse på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion 225

10.1 Inledning 225

10.2 Grundläggande förutsättningar för återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av brott 228
10.2.1 Regeringsformen 229
10.2.2 Medborgarskapskonventionen 229
10.2.3 Unionsrätten 230
10.2.4 Särskilt om återkallelse av barns medborgarskap på grund av brott 231
10.2.5 Utredningens bedömning 231

10.3 Hur bör bestämmelsen om återkallelse utformas? 234

10.4 Vilka brott ska anses allvarligt hota Sveriges säkerhet? 236
10.4.1 Inledning 236
10.4.2 Utredningens bedömning 238

10.5 Brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion 251
10.5.1 Grundläggande förutsättningar 251
10.5.2 Utredningens bedömning 252

10.6 Omständigheter som ska beaktas vid prövningen 253
10.6.1 Sveriges internationella åtaganden 253
10.6.2 Utredningens utgångspunkter 254
10.6.3 Utredningens överväganden 256

10.7 Om möjligheten att avsäga sig ett medborgarskap 263

10.8 Vid vilken tidpunkt ska frågan om dubbla medborgarskap bedömas? 266

10.9 Konsekvenser för barn 267
10.9.1 Inledning 267

10.9.2 Regeringsformen och medborgarskapskonventionen 267
10.9.3 Utredningens överväganden 268

10.10 Förenlighet med Sveriges internationella åtaganden 269

11 Återkallelse på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen 273

11.1 Inledning 273

11.2 Grundläggande förutsättningar för återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av brott 278
11.2.1 Regeringsformen 279
11.2.2 Medborgarskapskonventionen 279
11.2.3 Unionsrätten 281
11.2.4 Särskilt om återkallelse av barns medborgarskap på grund av brott 281
11.2.5 Utredningens bedömning 282

11.3 Hur bör bestämmelsen om återkallelse utformas? 284

11.4 Vilka brott ska anses allvarligt skada Sveriges vitala intressen? 287
11.4.1 Inledning 288
11.4.2 Utredningens bedömning 290

11.5 Omständigheter som ska beaktas vid prövningen 312
11.5.1 Sveriges internationella åtaganden 313
11.5.2 Utredningens utgångspunkter 314
11.5.3 Utredningens överväganden 315

11.6 Om möjligheten att avsäga sig ett medborgarskap 323

11.7 Vid vilken tidpunkt ska frågan om dubbla medborgarskap bedömas? 325

11.8 Konsekvenser för barn 326
11.8.1 Inledning 326
11.8.2 Regeringsformen och medborgarskapskonventionen 326
11.8.3 Utredningens överväganden 327

11.9 Förenlighet med Sveriges internationella åtaganden 328

12 Processen vid återkallelse av medborgarskap 331

12.1 Inledning 331

12.2 Vem ska besluta om återkallelse? 331
12.2.1 Migrationsverket ska besluta om återkallelse 332
12.2.2 Hur ska Migrationsverket få kännedom om lagakraftvunna domar avseende brott som skulle kunna leda till återkallelse? 334

12.3 Vad ska gälla för handläggningen? 340
12.3.1 Allmänt om handläggning av ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap 341
12.3.2 Särskilt om handläggningen av ärenden där barn berörs 343

12.4 Sekretess 344
12.4.1 Sekretess vid handläggningen hos Migrationsverket och migrationsdomstolen 345
12.4.2 Migrationsverkets behov av informationsinhämtning 345
12.4.3 Migrationsverkets behov av att hämta in sekretessbelagda uppgifter 348

12.5 Ett alternativt förslag om en uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen i ärenden om återkallelse på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen 353
12.5.1 Behovet av och förutsättningarna för en uppgiftsskyldighet i ärenden om återkallelse på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen 354
12.5.2 Hur bör en bestämmelse om uppgiftsskyldighet utformas? 355

12.6 Personuppgiftsbehandling 358
12.6.1 Gällande bestämmelser om behandling av personuppgifter är tillämpliga 359
12.6.2 Förenlighet med EU:s dataskyddsförordning 360

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser 361

13.1 Ikraftträdande 361

13.2 Övergångsbestämmelser 362

14 Konsekvenser 365

14.1 Inledning 365

14.2 Om utredningens direktiv och arbete samt innehållet i detta kapitel 366

14.3 Ekonomiska konsekvenser 368
14.3.1 Konsekvenser för staten 368

14.4 Konsekvenser för enskilda 377

14.5 Konsekvenser för barn 379

14.6 Sveriges internationella åtaganden 379

14.7 Övriga konsekvenser 379
14.7.1 Brottslighet och allmän säkerhet 379
14.7.2 Jämställdhet 380
14.7.3 Integration 380

14.8 Åtgärdsalternativ 381

14.9 Informationsinsatser och utvärdering 382

15 Författningskommentar 383

15.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap 383

Bilaga

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2025:51 401

Sammanfattning

Inledning

Utredningens uppdrag och utgångspunkter

Det finns i dag ingen möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder eller för personer som har begått brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller annars allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. I betänkandet *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter* (SOU 2025:2) föreslår 2023 års fri- och rättighetskommitté (kommittén) att 2 kap. 7 § regeringsformen ändras så att det i vissa fall ska vara möjligt att meddela föreskrifter om frånta gande av ett svenskt medborgarskap för den med dubbla medborgarskap. Enligt förslaget ska det få föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska frånta s den som är medborgare i en annan stat och som har förvärvat medborgarskapet genom *oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande* eller som har *dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion*.

Denna utredning har haft i uppdrag att analysera den av kommittén föreslagna grundlagsändringen och lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna frånta s den med dubbla medborgarskap som har förvärvat medborgarskapet på felaktiga grunder eller som har begått vissa mycket allvarliga brott. Syftet med uppdraget är att stärka betydelsen av medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter.

Vidare har utredningen haft i uppdrag att – oavsett ställningstagande i sak – lämna ett alternativt förslag som innebär att det svenska medborgarskapet kan frånta s den med dubbla medborgarskap som har dömts för *brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen*. Utgångspunkten för det alternativa förslaget har varit att brottslighet som på olika sätt kan sägas vara systemhotande ska kunna

medföra att det svenska medborgarskapet återkallas. Detta inkluderar enligt direktiven brottslighet som sker inom ramen för kriminella nätverk och som allvarligt skadar statens vitala intressen. Förslaget ska enligt direktiven så långt som möjligt utnyttja det utrymme till återkallelse av medborgarskap som följer av Sveriges internationella åtaganden.

Regeringen beslutade i december 2025 propositionen 2025/26:78 *En grundlagsskyddad aborträtt samt utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten och rätten till medborgarskap*, i vilken bland annat lämnas förslag till ändring av 2 kap. 7 § regeringsformen som innebär att det får föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska frântas den som är medborgare i en annan stat och som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

Utredningen lämnar mot denna bakgrund förslag till nya bestämmelser i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap, medborgarskapslagen, som innebär att ett svenskt medborgarskap under vissa förutsättningar ska kunna återkallas dels då medborgarskapet förvärvats på felaktiga grunder, dels för personer som dömts för vissa mycket allvarliga brott.

Utredningen har också enligt sina direktiv haft möjlighet att ta upp andra frågor som har samband med de frågor som ska utredas och lämnar även förslag avseende hur processen för frântagande av medborgarskap bör se ut.

Utredningen har utformat förslagen utifrån den grundläggande förutsättningen att de ska vara förenliga med det förslag till grundlagsändring som kommittén lämnat – respektive med den av regeringen, i sin proposition i december 2025, föreslagna lydelsen av 2 kap. 7 § regeringsformen och den tolkning som regeringen där gör av begreppet statens vitala intressen – samt med Sveriges internationella åtaganden, såsom medborgarskapskonventionen, FN:s konvention om begränsning av statslöshet, Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och barnkonventionen. En ytterligare utgångspunkt vid genomförandet av uppdraget har varit att genomgående beakta allmänna krav på rättssäkerhet och att bestämmelser som möjliggör frântagande av ett svenskt medborgarskap ska vara tydliga, förutsägbara och effektiva.

Utredningens förslag

Återkallelse på grund av oriktiga uppgifter

Utredningen föreslår att ett svenskt medborgarskap får återkallas från den som – vid tidpunkten för beslutet om återkallelse av det svenska medborgarskapet – också är medborgare i en annan stat och som har förvärvat medborgarskapet genom att medvetet ha lämnat oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter, eller på annat sätt handlat otillbörligt, om förfarandet har varit av avgörande betydelse för förvärvet av medborgarskapet. Detta ska framgå av en ny bestämmelse i medborgarskapslagen (14 a §). För att återkallelse ska kunna ske ska det vara fråga om situationer där medborgarskapet inte skulle ha beviljats om de rätta förhållandena hade varit kända eller om det otillbörliga handlandet inte hade förekommit. De oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifterna kan handla om till exempel identitet eller tidigare brottslighet. Med otillbörligt handlande avses hot, mutor, uppvisande av falska intyg och andra liknande oärliga handlingar. De oriktiga uppgifterna eller det annars otillbörliga handlandet ska kunna tillskrivas den enskilde, vilket innebär att exempelvis otillbörligt handlande som utförts av någon för den enskildes räkning också omfattas.

Återkallelse av ett svenskt medborgarskap kan ske oavsett hur medborgarskapet förvärvats. Barn som fått svenskt medborgarskap från födseln men där uppgiften om föräldraskapet visar sig felaktig, omfattas dock inte av den föreslagna bestämmelsen.

När ett svenskt medborgarskap fråntas någon på denna grund får även hans eller hennes barn som inte har fyllt 18 år fråntas sitt svenska medborgarskap om barnet förvärvat detta samtidigt som föräldern eller på grund av att föräldern varit svensk medborgare. Ett barn ska dock inte kunna fråntas sitt svenska medborgarskap om den andra föräldern har kvar sitt svenska medborgarskap eller om fråntagandet skulle leda till att barnet blir statslöst. Detta föreslås framgå av en särskild bestämmelse i medborgarskapslagen (14 c §). Vid beslut om återkallelse av ett barns medborgarskap enligt denna bestämmelse ska barnets bästa alltid beaktas.

Utredningens förslag innebär att utgångspunkten är att det svenska medborgarskapet ska återkallas när det har förvärvats genom oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter eller genom annat otillbörligt handlande. Beslutet om återkallelse måste dock

föregås av en proportionalitetsbedömning. Vid denna bedömning ska enligt förslaget hänsyn särskilt tas till handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående samt hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades. Med närstående avses i första hand make/maka eller sambo samt barn till den som åtgärden rör.

Den föreslagna grundlagsändringen i 2 kap. 7 § regeringsformen innehåller ingen tidsgräns inom vilken frågan om återkallelse måste initieras eller beslut om återkallelse fattas. Skälen för återkallelse kan, beroende på situationen, bli svagare ju längre tid som gått sedan det handlande som låg till grund för förvärvet av medborgarskap ägde rum. Samtidigt kan en återkallelse av medborgarskapet vara motiverat även om de förhållanden som låg till grund för beslutet ligger långt tillbaka i tiden. Med hänsyn härtill har utredningen gjort bedömningen att någon fast preskriptionstid (det vill säga en tidpunkt inom vilken återkallelse kan ske) inte bör föreskrivas. I stället föreslås att det av lagtexten ska framgå att det vid bedömningen av om återkallelse ska ske också ska beaktas hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades.

Återkallelse på grund av brott – två alternativa förslag

Återkallelse på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet

Utredningen lämnar två alternativa förslag om fråntagande av det svenska medborgarskapet för den som har begått viss allvarlig brottslighet – och därmed två författningsförslag till en ny bestämmelse i medborgarskapslagen (14 b §) om återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av brott. Enligt det ena förslaget, som utgår från begreppet *brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet*, får ett svenskt medborgarskap återkallas från den som – vid tidpunkten för beslutet om återkallelse av det svenska medborgarskapet – också är medborgare i en annan stat och är dömd för ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer, eller för förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, och som avser brott mot 18, 19, 21 eller 22 kap. brottsbalken, mot terroristbrottslagen (2022:666) eller mot 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada

centrala samhällsfunktioner. Med brott som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner, avses att det endast är sådana allmänfarliga brott där straffbestämmelsen syftar till att skydda Sveriges säkerhet som omfattas av bestämmelsen. Ovan nämnda brott är sådana att de enligt utredningen kan hota Sveriges säkerhet, detta bland annat mot bakgrund av hur innebörden av begreppet Sveriges säkerhet har formulerats i tidigare lagstiftningssammanhang. För att återkallelse ska kunna ske ska det vara fråga om brott som *allvarligt* hotar Sveriges säkerhet. Detta återspeglas i den föreslagna bestämmelsen genom kravet på att det svåraste straff som är föreskrivet för brottet ska vara fängelse i fyra år eller mer.

Återkallelse av ett svenskt medborgarskap föreslås även kunna ske – under ovan angivna förutsättningar – från den som har dömts för brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion och som avser folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott.

Återkallelse på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen

Enligt det andra – alternativa – förslaget till en bestämmelse om återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av brott, som i stället utgår från uttrycket *brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen*, kan det svenska medborgarskapet – förutom för den som har dömts för de brott som redogjorts för i avsnittet ovan om brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet – även återkallas från den är dömd för brott mot 3, 4, 9, 10, 15, 17 eller 20 kap. brottsbalken, vapenlagen (1996:67), bidragsbrottslagen (2007:612), lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor eller lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, om det svåraste straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer och brottet har begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk samt allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Av bestämmelsen framgår att detsamma gäller för den som dömts för förberedelse eller stämpling till ett sådant brott.

Sveriges säkerhet får anses vara ett av det mest grundläggande vitala intresse för landet, varför den som har gjort sig skyldig till brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet (exempelvis högförräderi, spioneri och terroristbrott) enligt utredningen även har gjort

sig skyldig till brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Detsamma gäller den som har dömts för brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion och som avser folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse och aggressionsbrott.

Den ytterligare brottslighet som omfattas av den föreslagna bestämmelsen om brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen utgår från regeringens beskrivning av vilken brottslighet som därutöver omfattas av uttrycket. Av propositionen framgår bland annat att viss allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk omfattas. Det vitala intresse som aktualiseras i det sammanhanget är främst statens grundläggande funktion att upprätthålla sitt våldsmonopol. Det kan enligt regeringen till exempel handla om skjutningar, sprängdåd eller andra grova våldsbrott som är av sådan omfattning att det hotar samhällets förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i en viss stadsdel eller ett annat geografiskt område. Att någon begår ett våldsbrott är dock inte i sig tillräckligt för att statens våldsmonopol ska äventyras. Vidare framgår att den organiserade brottsligheten också kan hota demokratin eller rättssäkerheten exempelvis genom allvarliga och omfattande angrepp mot myndigheter eller politiskt beslutsfattande till exempel efter infiltration eller i form av hot eller våld, som innebär en väsentlig negativ påverkan på myndighetens eller den beslutande församlingens förmåga att utföra sin uppgift. Även storskalig och systematisk välfärdsbrottslighet kan, beroende på omständigheterna, omfattas av uttrycket. Vidare framgår av propositionen att bland annat de finansiella strukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige utgör ett hot mot statens grundläggande funktioner. Den föreslagna grundlagsbestämmelsen omfattar dock inte all brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk, utan *endast sådan som är till allvarlig skada för Sveriges vitala intressen*.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att brott mot 3, 4, 9, 10, 15, 17 eller 20 kap. brottsbalken, vapenlagen, bidragsbrottslagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor samt lagen om straff för penningtvättsbrott, om det svåraste straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer och om brottet har begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk samt allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, kan utgöra sådan brottslighet som omfattas av reger-

ingens beskrivning av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Bedömningen av om en viss brottslighet har begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk och utgör brottslighet som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, bör göras genom en helhetsbedömning av vad som framgår av brottmålsdomen.

Att det ska vara fråga om brott som *allvarligt* skadar Sveriges vitala intressen framgår även beträffande detta förslag av kravet på att det svåraste straff som är föreskrivet för brottet ska vara fängelse i fyra år eller mer.

Gemensamt för förslagen om återkallelse på grund av brott

Vad gäller återkallelse på grund av brott innebär kravet på att personen ska vara dömd för brott att brottmålsdomen måste ha fått laga kraft. Den föreslagna regleringen ska gälla för alla svenska medborgare som har dubbla medborgarskap. Vidare omfattas alla slags förvärv av det svenska medborgarskapet av bestämmelsen. Det svenska medborgarskapet kan även återkallas för den som är under 18 år och som har dömts för ett sådant brott som här föreslås.

I den mån försök, anstiftan, medhjälp, förberedelse eller stämpling till de gärningar som omfattas av bestämmelsen är straffbelagt, kan även dessa osjälvständiga brott omfattas av bestämmelsen och leda till återkallelse. För försök, anstiftan och medhjälp ska vid bestämmande av straffet för det osjälvständiga brottet, detta behandlas på samma sätt som ett fullbordat brott. Eftersom särskilda begränsningar gäller i fråga om de maximistraff som får dömas ut vid förberedelse eller stämpling till brott, anges dessa särskilt i den föreslagna bestämmelsen om återkallelse på grund av brott.

Utredningens förslag innebär vidare att ett svenskt medborgarskap även får återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som är dömd för ett brott utanför Sverige som enligt svensk lag motsvarar ett brott som anges i respektive bestämmelse om återkallelse på grund av brott. När det gäller brott som motsvarar de gärningar som allvarligt hotar Sveriges säkerhet krävs det dock att det brott som den enskilde dömts för utanför Sverige allvarligt hotar *Sveriges* säkerhet. Beträffande brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen måste gärningen vara riktad mot *Sverige* eller *svenska intressen*.

Enligt utredningens förslag är utgångspunkten att det svenska medborgarskapet ska återkallas när förutsättningarna för återkallelse är uppfyllda. Beslutet om återkallelse måste dock föregås av en proportionalitetsbedömning. Vid denna bedömning ska hänsyn särskilt tas till handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående samt hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades. Med närstående avses, i enlighet med vad som angetts ovan, i första hand make/maka eller sambo samt barn till den som åtgärden rör.

Bestämmelsen är även tillämplig i de fall den dömde är under 18 år. Vid prövningen av om barnets medborgarskap ska återkallas måste dock tas särskild hänsyn till att åtgärden rör ett barn. Utredningen föreslår därför att det av bestämmelsen uttryckligen framgår att barnets bästa alltid ska beaktas vid beslut om återkallelse av medborgarskap.

Processen vid återkallelse av medborgarskap

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska vara den myndighet som beslutar om återkallelse av ett svenskt medborgarskap när detta aktualiseras antingen på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande eller på grund av viss allvarlig brottslighet. Detta ska framgå av medborgarskapsförordningen (2001:218) (6 §).

Den föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen innebär att det krävs att den fällande brottmålsdomen ska ha fått laga kraft. Migrationsverket har att vid prövningen om återkallelse av medborgarskap på grund av brott utgå från vad som framgår av den lagakraftvunna brottmålsdomen och den bedömning som den allmänna domstolen har gjort av det straffbara handlandet. Om detta har varit sådant att det allvarligt skadar statens vitala intressen är dock en fråga för Migrationsverket att bedöma.

Ett ärende om återkallelse på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande bör inledas hos Migrationsverket så snart det finns anledning till det, det vill säga om Migrationsverket får indikationer på att det kan finnas förutsättningar för att återkalla medborgarskapet. Ett ärende om återkallelse på grund av brott bör inledas så snart som möjligt efter det att brottmålsdomen fått

laga kraft. Utredningen har dock inte funnit skäl att särskilt reglera inom vilken tid ett ärende om återkallelse ska initieras.

Utredningen föreslår att om det meddelas dom i mål mot en svensk medborgare som också är, eller kan antas vara, medborgare i en annan stat, och som gäller brott som kan leda till återkallelse av det svenska medborgarskapet enligt utredningens förslag, så ska domstolen inom en vecka från det att domen vunnit laga kraft sända en kopia av domen till Migrationsverket. Skyndsamhetskravet för underrättelsen är föranlett av att det vid prövningen av om en återkallelse av medborgarskapet ska ske, ska beaktas hur lång tid som har förflutit från det att den dömde förvärvade sitt svenska medborgarskap. Ett svenskt medborgarskap får bara återkallas från den som har ett annat medborgarskap när beslutet om återkallelse fattas. Även den omständigheten att det i vissa situationer är möjligt för den dömde att avsäga sig sitt andra medborgarskap i syfte att freda sitt svenska medborgarskap är därför av betydelse.

Den föreslagna underrättelseskyldigheten utesluter inte att Migrationsverket på annat sätt, precis som beträffande utländska brottmålsdomar, får kännedom om en lagakraftvunnen dom avseende brott som kan föranleda återkallelse av det svenska medborgarskapet och att återkallelse kan ske även i ett sådant fall.

Vad gäller handläggningen hos Migrationsverket föreslår utredningen, eftersom en återkallelse av ett svenskt medborgarskap är en mycket ingripande åtgärd, att denna ska vara muntlig om den enskilde begär det och det inte är obehövligt eller särskilda skäl talar emot det. Utredningen föreslår också att den enskilde ska ha rätt till ett offentligt biträde om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Vidare ska, när ett barn berörs av ett beslut om återkallelse, barnet ges möjlighet att framföra sina åsikter.

Reglerna i medborgarskapslagen om överklagande kommer även gälla för beslut om återkallelse av medborgarskap. Detta innebär att Migrationsverkets beslut i ärenden om återkallelse ska kunna överklagas till migrationsdomstol.

Eftersom en återkallelse av ett svenskt medborgarskap är ett för den enskilde betungande beslut innebär detta att det är Migrationsverket som har bevisbördan för att förutsättningarna för en återkallelse är uppfyllda. Migrationsverket måste göra sannolikt att förutsättningarna för återkallelse föreligger.

Om Migrationsverket skulle behöva kompletterande information för bedömningen av framför allt om det är fråga om brottslighet som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, bör myndigheten kunna inhämta information från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Utredningen föreslår därför att Migrationsverket ska få lämna ut uppgifter till och hämta in uppgifter från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid prövningen av ärenden om återkallelse av ett svenskt medborgarskap. En ny bestämmelse om detta föreslås införas i medborgarskapsförordningen (7 b §). Utredningen lämnar dessutom ett förslag om en uppgiftsskyldighet i medborgarskapsförordningen (7 c §), som bryter sekretessen mellan Polismyndigheten och Migrationsverket i ärenden om återkallelse av medborgarskap kopplad till förslaget om återkallelse på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

Utredningen bedömer att gällande bestämmelser om sekretess och personuppgiftsbehandling är tillämpliga även på ärenden om återkallelse av ett svenskt medborgarskap.

Ikraftträdande

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. De nya bestämmelserna om återkallelse av medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter och annat otillbörligt handlande (samt om frångående av barns medborgarskap när den ena eller båda föräldrarna fråntas sitt eller sina medborgarskap) föreslås tillämpas endast i de fall det svenska medborgarskapet har förvärvats efter lagens ikraftträdande. Den nya bestämmelsen om återkallelse på grund av viss allvarlig brottslighet föreslås tillämpas endast i de fall brottet har begåtts efter lagens ikraftträdande.

Summary

Introduction

Remit and starting points of the Inquiry

It is currently not possible to revoke Swedish citizenship that has been obtained on false grounds, or revoke it from persons who have committed offences that seriously threaten Sweden's security or otherwise seriously damage Sweden's vital interests. In its report *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter*, 'Several questions about fundamental freedoms and rights' (SOU 2025:2), the 2023 Committee on Freedoms and Rights ('the Committee') proposes that Chapter 2, Section 7 of the Instrument of Government be amended to make it possible in certain cases to issue provisions revoking Swedish citizenship for persons with dual citizenship. Under the proposals, it would be possible to prescribe that Swedish citizenship be revoked from a person who is a citizen of another state and who has obtained citizenship through 'false or incomplete information or through other improper conduct', or who has been 'convicted of offences that seriously threaten national security or that fall under the jurisdiction of the International Criminal Court'.

This Inquiry has been tasked with analysing the constitutional amendment proposed by the Committee, and making proposals that would make it possible to revoke Swedish citizenship from persons with dual citizenship who have obtained citizenship on false grounds or who have committed certain very serious offences. The remit aims to strengthen the importance of citizenship as a bearer of both rights and obligations.

Furthermore, regardless of its position on the substance of the matter, the Inquiry has been tasked with submitting an alternative proposal that would enable the revocation of Swedish citizenship from persons with dual citizenship who have been convicted of

'offences that seriously damage Sweden's vital interests'. The starting point of the alternative proposal has been that offences that can be said to be a threat to the system in various ways could result in the revocation of Swedish citizenship. Under the terms of reference, this includes offences committed within the context of criminal networks and that seriously damage the vital interests of the State. Under the terms of reference, the proposal should, as far as possible, make use of the scope for revocation of citizenship that follows from Sweden's international commitments.

In December 2025, the Government adopted Bill 2025/26:78 *En grundlagsskyddad aborträtt samt utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten och rätten till medborgarskap*, 'A constitutionally protected right to abortion and expanded possibilities to restrict freedom of association and the right to citizenship', which includes proposals to amend Chapter 2, Section 7 of the Instrument of Government so that it can be prescribed that Swedish citizenship be revoked from persons who are citizens of another state and who have been convicted of offences that seriously damage Sweden's vital interests.

In light of this, the Inquiry submits proposals for new provisions in the Swedish Citizenship Act (2001:82) that provide that Swedish citizenship may, under certain conditions, be revoked, partly when citizenship has been obtained on false grounds and partly for persons convicted of certain very serious offences.

Under its terms of reference, the Inquiry has also had the opportunity to address other issues related to those it investigated, and also submits proposals regarding the process for the revocation of citizenship.

The Inquiry has formulated its proposals on the basic premise that they must be compatible with the proposed constitutional amendment submitted by the Committee – with the proposed wording of Chapter 2, Section 7 of the Instrument of Government proposed by the Government in its Bill of December 2025 and the Government's interpretation of the concept of the vital interests of the state respectively – as well as with Sweden's international commitments, such as the Citizenship Convention, the UN Convention on the Reduction of Statelessness, the European Convention on Human Rights, the EU Charter of Rights and the Convention on the Rights of the Child. Another basic premise in implementing

the Inquiry's remit has been to consistently consider general requirements for legal certainty and that provisions that enable the revocation of Swedish citizenship must be clear, predictable and effective.

The Inquiry's proposals

Revocation on grounds of false information

The Inquiry proposes that it be possible to revoke Swedish citizenship from a person who – at the time of the decision to revoke Swedish citizenship – is also a citizen of another state and who obtained citizenship by knowingly providing false, incomplete or otherwise misleading information, or otherwise acting improperly, if this conduct has been of crucial importance in obtaining citizenship. This should be stated in a new provision in the Citizenship Act (Section 14a). In order for a revocation to take place, it must be a question of situations in which citizenship would not have been granted if the right conditions had been known or if the improper conduct had not occurred. False, incomplete or otherwise misleading information may concern identity or previous offences. Improper conduct refers to threats, bribery, presentation of false documentation and other similar dishonest acts. False information or otherwise improper conduct must be attributable to the individual, which means that improper conduct carried out by someone on behalf of the individual is also covered.

Swedish citizenship can be revoked regardless of how the citizenship was obtained. However, children who have obtained Swedish citizenship through birth, but where it emerges that information concerning parenthood is incorrect, are not covered by the proposed provision.

When Swedish citizenship is revoked from a person on these grounds, their child who is under the age of 18 may also have their Swedish citizenship revoked if the child obtained it at the same time as the parent or because the parent was a Swedish citizen. However, it should not be possible to revoke a child's Swedish citizenship if the other parent retains their Swedish citizenship, or if the revocation would result in the child becoming stateless. It is proposed that this be stated in a special provision in the Citizenship Act (Section 14c). When deciding to revoke a child's citizenship

under this provision, the best interests of the child must always be taken into account.

The Inquiry's proposals mean that the basic premise is that Swedish citizenship should be revoked when it has been obtained through false, incomplete or otherwise misleading information or through other improper conduct. However, a decision on revocation must be preceded by a proportionality assessment. Under these proposals, this assessment must give particular consideration to the seriousness of the conduct, how intrusive a revocation would be for the individual and their close relatives and how much time has elapsed since citizenship was obtained. A close relative primarily refers to the spouse or cohabitant and the children of the person to whom the measure relates.

The proposed constitutional amendment in Chapter 2, Section 7 of the Instrument of Government does not contain a time limit within which the question of revocation must be initiated or a decision on revocation taken. Depending on the circumstances, grounds for revocation may become weaker the more time elapses since the conduct that formed the basis for obtaining nationality took place. At the same time, revocation of citizenship may be justified even if the circumstances on which the decision is taken occurred a long time ago. In view of this, the Inquiry has made the assessment that no fixed limitation period (i.e. a time within which revocation can take place) should be prescribed. Instead, it is proposed that the text of the Act state that when assessing whether a revocation should take place, how much time has elapsed since citizenship was obtained should also be taken into account.

Revocation on grounds of offences – two alternative proposals

Revocation on grounds of offences that seriously threaten Sweden's security

The Inquiry submits two alternative proposals for the revocation of Swedish citizenship for persons who have committed certain serious offences – and thus two legislative proposals for a new provision in the Citizenship Act (Section 14b) on revocation of Swedish citizenship due to offences. Under one of the proposals, which is based on the concept of 'offences that seriously threaten Sweden's

security', Swedish citizenship may be revoked from a person who – at the time of the decision to revoke Swedish citizenship – is also a citizen of another state and has been convicted of an offence for which the most severe punishment prescribed is imprisonment for four years or more, or for preparation or conspiracy to commit such an offence, and which relates to a violation of Chapters 18, 19, 21 or 22 of the Penal Code, against the Terrorist Offences Act (2022:666) or against Chapter 13, of the Penal Code, and has sought to cause danger to Sweden's security or to seriously threaten or damage essential societal functions. Offences intended to cause a danger to Sweden's security or to seriously threaten or damage essential societal functions mean that only such offences that are dangerous to the public, and where the penal provisions are intended to protect Sweden's security, are covered by the provision. The aforementioned offences are such that, in the view of the Inquiry, they may threaten Sweden's security, in light of, for example, how the meaning of the term Sweden's security has been formulated in previous legislative contexts. In order for revocation to take place, it must be a question of offences that *seriously* threaten Sweden's security. This is reflected in the proposed provision by the requirement that the most severe penalty prescribed for the offence be imprisonment for four years or more.

It is also proposed that Swedish citizenship may be revoked – under the aforementioned conditions – from a person who has been convicted of an offence that falls under the jurisdiction of the International Criminal Court and that relates to genocide, crimes against humanity, war crimes or crimes of aggression.

Revocation on grounds of offences that seriously damage Sweden's vital interests

Under the second (alternative) proposal for a provision on the revocation of Swedish citizenship on grounds of offences, which is instead based on the expression 'offences that seriously damage Sweden's vital interests', Swedish citizenship can – in addition to those who have been convicted of the crimes described in the section above on crimes that seriously threaten Sweden's security – also be revoked from those who have been convicted of offences under Chapters 3, 4, 9, 10, 15, 17 or 20 of the Penal Code, the

Weapons Act (1996:67), the Benefit Offences Act (2007:612), the Flammable and Explosive Goods Act (2010:1011) or the Money Laundering Offences Act (2014:307), if the most severe punishment prescribed for the offence is imprisonment for four years or more and the offence has been committed within the context of a criminal network and seriously damages Sweden's vital interests. The provision states that the same applies to a person who has been convicted of preparation of or conspiracy to commit such an offence.

Sweden's security must be considered one of the most fundamental vital interests of the country, which is why, in the view of the Inquiry, anyone who has been guilty of crimes that seriously threaten Sweden's security (such as high treason, espionage and terrorist offences) has also been guilty of offences that seriously damage Sweden's vital interests. The same applies to those who have been convicted of offences under the jurisdiction of the International Criminal Court relating to genocide, crimes against humanity, war crimes and crimes of aggression.

The additional crime covered by the proposed provision on offences that seriously damage Sweden's vital interests is based on the Government's description of the crime that is also covered by the wording. The Government Bill states that certain serious system-threatening crime committed within the framework of criminal networks is covered. The vital interest that arises in this context is primarily the fundamental function of the State to maintain its monopoly of violence. According to the Government, this may, for example, involve shootings, explosions or other serious violent crimes that are of such magnitude that they threaten society's ability to maintain public order and security in a certain district or other geographical area. However, the fact that an individual commits a violent offence is not in itself sufficient to jeopardise the State's monopoly of violence. Furthermore, it appears that organised crime can also threaten democracy or legal certainty, for example through serious and extensive attacks on government agencies or political decision-making, such as after infiltration or in the form of threats or violence, which entails a significant negative impact on the government agency's or the decision-making assembly's ability to carry out its duties. Large-scale and systematic welfare fraud may, depending on the circumstances, also be covered by the wording. In addition, the Bill states that, among other things, the financial struc-

tures that the actors in organised crime have built up in Sweden constitute a threat to the basic functions of the State. However, the proposed constitutional provision does not cover all offences committed within the framework of criminal networks, but *only those that are seriously detrimental to Sweden's vital interests*.

Given this, the Inquiry finds that violations of Chapters 3, 4, 9, 10, 15, 17 or 20 of the Penal Code, the Firearms Act, the Benefit Offences Act, the Flammable and Explosive Goods Act and the Act on Penalties for Money Laundering Offences, if the most severe punishment prescribed for the offence is imprisonment for four years or more, and if the offence has been committed within the context of a criminal network and seriously damages Sweden's vital interests, may constitute such offences that are covered by the Government's description of offences that seriously harm Sweden's vital interests. The assessment of whether a particular offence has been committed within the context of a criminal network and whether it seriously damages Sweden's vital interests, should be made through an overall assessment of what emerges from the criminal judgment.

That fact that it should be a question of offences that *seriously* damage Sweden's vital interests is also evident with regard to this proposal from the requirement that the most severe punishment prescribed for the offence should be imprisonment for four years or more.

Common to the proposals for revocation on grounds of offences

With regard to revocation on the grounds of offences, the requirement that the person must have been convicted of an offence means that the criminal conviction must have become final. The proposed regulation would apply to all Swedish citizens who have dual citizenship. Furthermore, all ways of obtaining Swedish citizenship are covered by the provision. Swedish citizenship may also be revoked for a person under the age of 18 who has been convicted of an offence such as those proposed here.

To the extent that attempting, instigating, aiding, abetting, preparing or conspiring to commit the acts covered by the provision is punishable, these non-independent offences may also be covered by

the provision and result in revocation of Swedish citizenship. When determining punishment for non-independent offences such as attempted offences, incitement and aiding and abetting, this should be treated in the same way as a completed offence. Since special limitations apply to the maximum penalties that may be imposed in the event of preparation or conspiracy to commit an offence, these are specifically stated in the proposed provision on revocation on grounds of an offence.

Furthermore, the Inquiry's proposal means that Swedish citizenship may also be revoked from a person who is also a citizen of another state and who has been convicted of an offence outside Sweden that, under Swedish law, corresponds to an offence specified in the respective provision on revocation on grounds of an offence. However, in the case of offences that correspond to those acts that seriously threaten Sweden's security, it is required that the offence for which the individual has been convicted outside Sweden seriously threaten *Sweden's* security. In the case of crimes that seriously damage Sweden's vital interests, the act must be directed against *Sweden* or *Swedish interests*.

Under the Inquiry's proposals, the basic premise is that Swedish citizenship should be revoked when the conditions for revocation are met. However, a decision on revocation must be preceded by a proportionality assessment. This assessment must give particular consideration to the seriousness of the conduct, how intrusive a revocation will be for the individual and their close relatives, and how much time has elapsed since citizenship was obtained. As stated above, 'close relative' primarily refers to the spouse or cohabitant and the children of the person to whom the measure relates.

The provision also applies in cases where the convicted person is under 18 years of age. However, when examining whether the child's citizenship should be revoked, special consideration must be given to the fact that the measure concerns a child. The Inquiry therefore proposes that the provision explicitly states that the best interests of the child must always be taken into account when deciding on revocation of citizenship.

The process of revocation of citizenship

The Inquiry proposes that the Swedish Migration Agency be the authority that decides on the revocation of Swedish citizenship when this arises either due to false information or other improper conduct or due to certain serious offences. This must be stated in Section 6 of the Citizenship Ordinance (2001:218).

Under the proposed amendment of Chapter 2, Section 7 of the Instrument of Government, convictions in criminal cases must have become final. The Swedish Migration Agency has to base its assessment of revocation of citizenship on grounds of an offence on what is stated in the final criminal judgment and the assessment made by the general court of the criminal conduct. However, whether this has been such that it seriously damages the vital interests of the State is a matter for the Swedish Migration Agency to assess.

A case regarding revocation due to false information or other improper conduct should be initiated by the Swedish Migration Agency as soon as there is reason to do so, i.e. if the Swedish Migration Agency receives indications that there may be conditions for revoking citizenship. A case of revocation on grounds of an offence should be initiated as soon as possible after the criminal conviction has become final. However, the Inquiry has not found reason to specifically regulate the time within which a case of revocation must be initiated.

The Inquiry proposes that if a judgment is issued in a case against a Swedish citizen who is also, or can be assumed to be, a citizen of another state, and which concerns crimes that may lead to the revocation of Swedish citizenship under the Inquiry's proposals, the court should send a copy of the judgment to the Swedish Migration Agency within one week of the judgment becoming final. The requirement that notifications be issued promptly is due to the fact that, when examining whether a revocation of citizenship should take place, consideration must be given to how much time has elapsed since the convicted person obtained their Swedish citizenship. Swedish citizenship may only be revoked from a person who has another citizenship when the decision to revoke is made. The fact that in certain situations it is possible for convicted persons to renounce their second citizenship in order to retain their Swedish citizenship is therefore also significant.

The proposed notification obligation does not preclude the Swedish Migration Agency becoming aware in another way, just as in the case of foreign criminal convictions, of a final judgment with respect to offences that may result in the revocation of Swedish citizenship, and that revocation may also take place in such a case.

Regarding processing by the Swedish Migration Agency, since the revocation of Swedish citizenship is a very intrusive measure, the Inquiry proposes that this be done orally if the individual so requests, and is not unnecessary or there are special reasons against it. The Inquiry also proposes that the individual have the right to a public counsel if it cannot be assumed that there is no need for counsel. Furthermore, when a child is affected by a revocation decision, the child must be given the opportunity to express their opinions.

Rules concerning appeals in the Citizenship Act will also apply to decisions on citizenship revocation. This means that it should be possible to appeal Swedish Migration Agency revocation decisions in the Migration Court.

Since the revocation of Swedish citizenship is a decision that is burdensome for the individual, this means that it is the Swedish Migration Agency that has the burden of proof that the conditions for revocation are met. The Swedish Migration Agency must plausibly demonstrate that the conditions for revocation are met.

If the Swedish Migration Agency needs supplementary information for the assessment of, primarily, whether it is a question of an offence that seriously damages Sweden's vital interests, the Swedish Migration Agency should be able to obtain information from the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service. The Inquiry therefore proposes that the Swedish Migration Agency be permitted to disclose information to and collect information from the Swedish Police Authority and the Swedish Security Service when examining cases concerning the revocation of Swedish citizenship. A new provision on this is proposed to be introduced in the Citizenship Ordinance (Section 7b). The Inquiry also submits a proposal for an obligation to give information in the Citizenship Ordinance (Section 7c), breaching the secrecy between the Swedish Police Authority and the Swedish Migration Agency in cases concerning the revocation of Swedish citizenship, linked to the proposal for

revocation on grounds of offences that seriously damage Sweden's vital interests.

The Inquiry finds that the current provisions on secrecy and personal data processing are also applicable to cases concerning the revocation of Swedish citizenship.

Entry into force

It is proposed that the legislative amendments enter into force on 1 January 2028. It is proposed that the new provisions on revocation of citizenship on grounds of false information and other improper conduct (as well as on the revocation of a child's citizenship when one or both parents have their citizenship revoked) will only apply in cases where Swedish citizenship has been obtained after the Act entered into force. It is proposed that the new provision on revocation of citizenship on the grounds of certain serious offences be applied only in cases where offences have been committed after the Act entered into force.

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 att det ska införas sex nya paragrafer, 14 a–14 c och 24–25 a §§, och närmast före 14 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Återkallelse av svenskt medborgarskap

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	14 a §
	Ett svenskt medborgarskap får återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som har förvärvat medborgarskapet genom att medvetet ha lämnat oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter, eller på annat sätt handlat otillbörligt, om förfarandet har varit av avgörande betydelse för förvärvet av medborgarskapet.
	Vid bedömningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas, ska hänsyn särskilt tas till handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes när-

stående samt hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades.

14 b § (brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet

Ett svenskt medborgarskap får återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som är dömd för ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer, eller för förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, och som avser brott

1. mot 18, 19, 21 eller 22 kap. brottsbalken,

2. mot terroristbrottslagen (2022:666),

3. mot 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner, eller

4. som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion och som avser folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott.

Ett svenskt medborgarskap får även återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som är dömd för ett brott utanför Sverige som enligt svensk lag motsvarar ett brott som anges i första stycket.

Vid bedömningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas, ska hänsyn särskilt tas till

handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående samt hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades.

Vid beslut om återkallelse av medborgarskap ska barnets bästa alltid beaktas.

14 b § (brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen)

Ett svenskt medborgarskap får återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som är dömd för ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer, eller för förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, och som avser brott

1. mot 18, 19, 21 eller 22 kap. brottsbalken,

2. mot terroristbrottslagen (2022:666),

3. mot 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner, eller

4. som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion och som avser folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott.

Detsamma ska gälla den som också är medborgare i en annan stat och som är dömd för ett brott för vilket det svåraste straff som är

föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer, eller för förberedelse eller stämpling till ett sådant brott och som avser brott mot 3, 4, 9, 10, 15, 17 eller 20 kap. brottsbalken, vapenlagen (1996:67), bidragsbrottslagen (2007:612), lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor eller lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, om brottet har begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk och allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

Ett svenskt medborgarskap får även återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som är dömd för ett brott utanför Sverige som enligt svensk lag motsvarar ett brott som anges i första eller andra stycket.

Vid bedömningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas, ska hänsyn särskilt tas till handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående samt hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades.

Vid beslut om återkallelse av medborgarskap ska barnets bästa alltid beaktas.

14 c §

När ett svenskt medborgarskap återkallas enligt 14 a § får även hans eller hennes barn som inte har fyllt arton år, fråntas sitt

svenska medborgarskap om barnet förvärvat detta enligt 2, 4, 10 eller 13 §§ samtidigt som föräldern eller på grund av att föräldern varit svensk medborgare.

Ett barn ska inte fråntas sitt svenska medborgarskap om den andra föräldern har kvar sitt svenska medborgarskap eller om frånta gandet skulle leda till att barnet blir statslöst.

Vid beslut om återkallelse av medborgarskap ska barnets bästa alltid beaktas.

24 §[1]

Handläggningen i ärenden om återkallelse av medborgarskap enligt 14 a–14 c §§ ska vara muntlig, om den som åtgärden avser begär det samt det inte är obehövligt och inte heller särskilda skäl talar mot det.

25 §[2]

Om ett barn berörs av ett beslut i ett ärende om återkallelse av medborgarskap enligt 14 a – 14 c §§, ska barnet ges möjlighet att framföra sin åsikt. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

25 a §

Vid prövningen av ärenden om återkallelse av medborgarskap

[1] Tidigare 24 § upphävd genom 2024:423.
[2] Tidigare 25 § upphävd genom 2005:722.

enligt 14 a–14 c §§, ska offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. De nya bestämmelserna 14 a och c §§ tillämpas endast i de fall det svenska medborgarskapet har förvärvats efter lagens ikraftträdande.

3. Den nya bestämmelsen 14 b § tillämpas endast i de fall brottet har begåtts efter lagens ikraftträdande.

1.2 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. att det ska införas en ny paragraf, 25 c §, och närmast före 25 c § en ny rubrik av följande lydelse.

Mål om brott som kan leda till återkallelse av svenskt medborgarskap

25 c § (brott mot Sveriges säkerhet)

Meddelas dom i mål mot en svensk medborgare som också är, eller kan antas vara, medborgare i en annan stat och som rör brott mot 13, 18, 19, 21 eller 22 kap. brottsbalken, terroristbrottslagen (2022:666), folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott, och det svåraste straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer, ska domstolen inom en vecka från det att domen vunnit laga kraft sända en kopia av domen till Migrationsverket.

25 c § (brott mot Sveriges vitala intressen)

Meddelas dom i mål mot en svensk medborgare som också är, eller kan antas vara, medborgare i en annan stat och som rör brott mot 13, 18, 19, 21 eller 22 kap. brottsbalken, terroristbrottslagen

(2022:666), folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott, och det svåraste straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer, ska domstolen inom en vecka från det att domen vunnit laga kraft sända en kopia av domen till Migrationsverket.

Vad som föreskrivs i första stycket ska även gälla i de fall dom i ett mål meddelas mot en svensk medborgare som också är, eller kan antas vara, medborgare i en annan stat och som rör brott mot 3, 4, 9, 10, 15, 17 eller 20 kap. brottsbalken, brott mot vapenlagen (1996:67), bidragsbrottslagen (2007:612), lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor eller lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, om brottet har begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk, och det svåraste straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om medborgarskapsförordningen (2001:218)

dels att 6 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 7 b, 7 c och 9 a §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
6 § [1] Migrationsverket prövar ärenden om svenskt medborgarskap efter anmälan eller ansökan enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.	6 § Migrationsverket prövar ärenden om svenskt medborgarskap efter anmälan eller ansökan enligt lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. *Migrationsverket prövar också ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap enligt samma lag.*
	7 b § *Migrationsverket får lämna ut uppgifter till och hämta in uppgifter från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid prövningen i ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap enligt 14 a och 14 b §§ lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.*
	7 c § (bestämmelse kopplad till förslaget i 14 b § om brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen) *Polismyndigheten ska på begäran av Migrationsverket lämna de uppgifter som behövs för präv-*

[1] Senaste lydelse 2024:473.

ningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas enligt 14 b § andra stycket lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

9 a §

När ett beslut om återkallelse av svenskt medborgarskap enligt 14 a, 14 b eller 14 c § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap fått laga kraft, ska Migrationsverket eller den domstol som slutligt har prövat ärendet skyndsamt underrätta Skatteverket om beslutet.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2028.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Bakgrund

Regeringen beslutade den 15 juni 2023 att tillkalla en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att utreda några frågor om det skydd för grundläggande fri- och rättigheter som gäller enligt 2 kap. regeringsformen (dir. 2023:83). Kommittén hade bland annat att bedöma om rätten till medborgarskap borde ändras för att i vissa fall möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap samt att göra en internationell jämförelse av grundlagsskyddet avseende bland annat rätten till medborgarskap. Kommittén antog namnet 2023 års fri- och rättighetskommitté (Ju 2023:05). Kommittén överlämnade i januari 2025 sitt betänkande *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter* (SOU 2025:2). I betänkandet föreslår kommittén att 2 kap. 7 § regeringsformen ändras så att det i vissa fall ska vara möjligt att meddela föreskrifter om frånta gande av svenskt medborgarskap för den med dubbla medborgarskap. Enligt förslaget ska det få föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande eller som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Om medborgarskapet fråntas en förälder på grund av brott föreslår kommittén undantag från möjligheten att föreskriva att barns medborgarskap ska följa föräldrarnas. Vidare föreslår kommittén att det införs bestämmelser om att föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027.

Regeringen har därefter i december 2025 i propositionen *En grundlagsskyddad aborträtt samt utökade möjligheter att begränsa förenings-*

*friheten och rätten till medborgarska*p (prop. 2025/26:78) föreslagit att det får föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller vilseledande uppgifter eller genom annat otillbörligt handlande, eller som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Liksom kommittén föreslår regeringen undantag från möjligheten att föreskriva att barns medborgarskap ska följa föräldrarnas om medborgarskapet fråntas en förälder på grund av brott samt att föreskrifter om frånta gande av medborgarskap inte får stå i strid med Sveriges internationella åtaganden. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027 (prop. 2025/26:78 s. 4 ff.).

2.2 Uppdraget

Regeringen beslutade den 22 maj 2025 att en särskild utredare ska analysera den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté har föreslagit och lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har förvärvat medborgarskapet på felaktiga grunder eller som har begått vissa mycket allvarliga brott. Syftet med uppdraget är att stärka betydelsen av medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter.

Den begränsning av grundlagsskyddet som 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslår innebär endast att grundlagen gör det möjligt att meddela föreskrifter om frånta gande av medborgarskap i vissa angivna situationer. För att kunna frånta någon ett medborgarskap krävs att lagstiftaren genom lagstiftning tar ställning till de närmare förutsättningarna för att frånta någon hans eller hennes medborgarskap.

Utredningen har alltså haft i uppdrag att lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande. Utredningen har vidare haft i uppdrag att lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Därutöver har utredningen haft i upp-

drag att lämna ett alternativt förslag som innebär att det svenska medborgarskapet i stället ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Utredningen ska även lämna nödvändiga författningsförslag. Förslag på en reglering som möjliggör återkallelse av medborgarskap ska enligt direktiven lämnas oavsett utredarens ställningstagande i sak. Förslagen ska vara i enlighet med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Utgångspunkten för det alternativa förslaget, som utgår från uttrycket brottslighet som allvarligt skadar statens vitala intressen, bör enligt direktiven vara att brottslighet som på olika sätt kan sägas vara systemhotande ska kunna medföra att medborgarskap återkallas. Förslaget ska så långt som möjligt utnyttja det utrymme till återkallelse av medborgarskap som följer av Sveriges internationella åtaganden. Utredningen har haft att särskilt överväga vilken brottslighet som i grundlagsbestämmelsens mening ska anses allvarligt hota rikets säkerhet samt om andra krav ska ställas på brottsligheten, till exempel i form av påföljd eller straffvärde, och olika lagtekniska alternativ för att reglera frågan. Enligt direktiven bör utredningen, med beaktande av principen om icke-diskriminering, analysera och bedöma om det finns skäl att behandla de olika förvärvsformerna för svenskt medborgarskap på skilda sätt i författningsregleringen när det gäller möjligheten till återkallelse av medborgarskap. Även denna fråga har omfattats av utredningens arbete. Utredaren har också getts möjlighet att ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Utredningen har slutligen haft i uppdrag att göra en internationell jämförelse av andra jämförbara länders regleringar och att vid denna fästa särskild vikt vid andra nordiska länder.

Direktiven (dir. 2025:51) finns i bilaga 1.

2.3 Utredningens arbete

Utredningen påbörjade arbetet i juni 2025 och har bedrivit ett sedvanligt utredningsarbete genom att inhämta underlag i form av offentliga utredningar, propositioner och relevanta publikationer med mera. Utredaren har biträtts av en parlamentariskt sammansatt referensgrupp och har haft sammanträden där experter, sakkunniga och parlamentariska ledamöter har deltagit vid sammanlagt tre tillfällen. Där-

utöver har utredningen den 16 oktober 2025 anordnat en hearing dit representanter för ett antal intresseorganisationer var inbjudna. Den särskilda utredaren och sekretariatet har även haft enskilda möten med vissa av experterna.

Under genomförandet av uppdraget har utredningen hållit sig informerad om och beaktat relevant arbete inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredningen har bland annat tagit del av de överväganden och förslag som lämnas i betänkandena *Skärpta krav för svenskt medborgarskap* (SOU 2025:1), *En straffreform* (SOU 2025:66) samt *Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen* (SOU 2025:114). Därtill har utredningen i sina överväganden och förslag beaktat de analyser och förslag som lämnas i regeringens proposition *En grundlagsskyddad aborträtt samt utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten och rätten till medborgarskap* (prop. 2025/26:78). Vidare har utredningen haft kontakt med Utredningen om straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar, som har haft i uppdrag att utreda och föreslå ett särskilt straffansvar för deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning, och som överlämnade sitt betänkande *Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar* (SOU 2026:13) den 13 februari 2026.

Utredningen har tagit del av den internationella jämförelse av grundlagsskydd för bland annat rätten till medborgarskap som Claes Granmar, docent i europarätt vid Stockholms universitet, utfört på uppdrag av 2023 års fri- och rättighetskommitté och redovisat i en särskild rapport som bifogats kommitténs betänkande. Utredningen har också genom sekretariatet inhämtat information från Danmark, Finland, Norge, Storbritannien och Tyskland.

Av utredningens direktiv framgår att det inte ingår i utredarens uppdrag att lämna förslag på grundlagsändringar. Av direktiven framgår vidare att om en grundlagsändring genomförs behöver regeringen ha förutsättningar att utan onödig fördröjning kunna lämna förslag till lagstiftning som innebär en möjlighet att återkalla medborgarskap i vissa fall. Regeringen har därför ansett att det finns skäl att redan nu utreda hur lagstiftningen lämpligen skulle kunna utformas. Uppdraget att lämna lagförslag ska dock inte uppfattas som ett ställningstagande i förtid av det förslag som 2023 års fri- och rättighetskommitté har lämnat eller ett föregripande av den riksdagsbehandling som ett sådant förslag förutsätter. Utredningens förslag har

ändå utarbetats med utgångspunkt i det förslag som 2023 års fri- och rättighetskommitté har lämnat i SOU 2025:2 och regeringens proposition 2025/26:78.

De deskriptiva texterna i kapitel 3–5, om gällande reglering avseende svenskt medborgarskap, Sveriges internationella åtaganden och tidigare utrednings- och lagstiftningsarbeten är i vissa delar hämtade från kommitténs betänkande.

Med tanke på den mycket korta utredningstiden (10 månader) har utredningen varit tvungen att begränsa utredningsarbetet och fokusera på de frågor som direkt framgår av direktiven. Förutom att lämna de förslag som direktiven anger har utredningen bedömt att det också är nödvändigt att lämna förslag om hur processen för att återkalla ett svenskt medborgarskap bör gå till och om informationsutbyte mellan Migrationsverket och andra myndigheter. Det har däremot inte varit möjligt för utredningen att utreda och lämna förslag i andra närliggande frågor som kan aktualiseras om ett svenskt medborgarskap återkallas. Det gäller till exempel om det behöver införas särskilda regler i utlänningslagen (2005:716) angående ansökningar om uppehållstillstånd från den som fråntagits sitt svenska medborgarskap.

Slutligen bör det nämnas att parallellt med detta utredningsarbete pågår det flera andra utredningar och lagstiftningsarbeten som rör frågor om förvärv av svenskt medborgarskap, regler om uppehållstillstånd i Sverige och åtgärder mot organiserad brottslighet/kriminella nätverk. I den mån dessa leder till ändringar i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen), utlänningslagen, brottsbalken eller i andra lagar kan detta behöva beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

3 Gällande reglering avseende svenskt medborgarskap

3.1 Regeringsformens skydd för medborgarskapet

Utredningen redogör i kapitel 5 närmare för 2023 års fri- och rättighetskommittés förslag i fråga om ändringar i regeringsformen samt de förslag som lämnas i regeringens proposition 2025/26:78. I detta avsnitt beskriver utredningen innebörden av skyddet för det svenska medborgarskapet så som det nu är reglerat i regeringsformen.

I bestämmelsen i 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen anges att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem. I 14 § tredje stycket medborgarskapslagen om förlust av medborgarskap finns en bestämmelse av denna innebörd, se avsnitt 3.2.3.

Den tidigare strävan i svensk medborgarskapslagstiftning att undvika dubbelt medborgarskap, det vill säga medborgarskap i två eller flera stater, övergavs i samband med att den nuvarande medborgarskapslagen antogs (SOU 1999:34 s. 212–217 och prop. 1999/2000:147 s. 25). På grund av den ändrade inställningen till dubbelt medborgarskap ändrades 2 kap. 7 § regeringsformen i samband med 2010 års reform av regeringsformen. En tidigare bestämmelse i paragrafens andra stycke, som möjliggjorde ett regelverk som syftade till att dubbla medborgarskap skulle undvikas, togs då bort.

3.2 Lagen om svenskt medborgarskap

3.2.1 Inledning

Medborgarskapslagen trädde i kraft den 1 juli 2001, då lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap upphörde att gälla. I medborgarskapslagen regleras hur en person blir och upphör att vara svensk medborgare (1 § andra stycket). Medborgarskapslagen innehåller också vissa bestämmelser om förfarandet. Ytterligare bestämmelser om tillämpningen av medborgarskapslagen finns i medborgarskapsförordningen (2001:218).

I 1 § första stycket medborgarskapslagen anges att det svenska medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. Vidare anges att medborgarskapet förenar alla medborgare och står för samhörighet med Sverige samt att medborgarskapet representerar det formella medlemskapet i det svenska samhället och är en grund för folkstyrelsen.

Den svenska medborgarskapslagstiftningen bygger på den så kallade härstamningsprincipen, vilken innebär att föräldrarnas medborgarskap är avgörande för ett barns medborgarskap. Lagstiftningen bygger också på principen att statslöshet ska undvikas (prop. 1999/2000:147 s. 15–17). Med statslös avses enligt förarbetena till medborgarskapslagen en person som är ofrivilligt statslös, det vill säga **som inte själv vidtagit några åtgärder för att bli statslös. Bedömningen** av om en person ska anses vara statslös påverkas inte av personens eventuella möjligheter att bli medborgare i ett annat land (prop. 1999/2000:147 s. 77).

3.2.2 Förvärv av svenskt medborgarskap

Förvärv av svenskt medborgarskap kan enligt medborgarskapslagen ske automatiskt (vid födseln, genom adoption eller, för barn under 18 år som fötts före den 1 april 2015, genom så kallad legitimation), efter anmälan och efter ansökan (naturalisation). I de fall förvärvet sker automatiskt krävs inget administrativt förfarande. Medborgarskapet registreras då av Skatteverket i folkbokföringen utan något särskilt beslut. Förvärv av medborgarskap efter anmälan eller ansökan förutsätter däremot beslut av myndighet eller domstol.

Vad gäller förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan eller ansökan föreslår regeringen i lagrådsremissen *Skärpta krav för svenskt medborgarskap*, beslutad den 10 februari 2026, bland annat att det ska krävas längre hemvisttid i Sverige och ett skärpt krav på hederligt levnadssätt för att förvärva svenskt medborgarskap. Nedan redogörs för gällande reglering samt för vissa förslag som lämnas i nämnda lagrådsremiss och som i huvudsak föreslås träda i kraft den 6 juni 2026 (s. 115 f. i nämnda lagrådsremiss).

Automatiskt förvärv

Förvärv av medborgarskap vid födelsen och genom adoption regleras i 2–4 §§ medborgarskapslagen. Ett barn förvärvar svenskt medborgarskap vid födelsen, om en förälder till barnet är svensk medborgare eller en avliden förälder till barnet var svensk medborgare vid sin död (2 §). Vidare anses ett hittebarn som anträffas här i landet som svensk medborgare till dess något annat blir känt (3 §).

I fråga om förvärv av medborgarskap vid adoption gäller enligt 4 § att ett barn som inte har fyllt 12 år och som adopteras av en svensk medborgare blir svensk medborgare om barnet adopteras i Sverige, Danmark, Finland, Island eller Norge eller adopteras genom ett utländskt beslut som gäller i Sverige enligt i bestämmelsen angivna lagar.

Enligt äldre bestämmelser kunde ett gemensamt barn som hade fötts före äktenskapet och som inte hade förvärvat svenskt medborgarskap vid födelsen, förvärva svenskt medborgarskap när en svensk man ingick äktenskap med en utländsk kvinna om barnet var ogift och inte hade fyllt 18 år, så kallad legitimation (4 § medborgarskapslagen i dess tidigare lydelse). Bestämmelserna om legitimation upphörde att gälla den 1 april 2015 men tillämpas fortfarande för barn under 18 år som har fötts före ikraftträdandet (se SFS 2024:424).

Barn kan också under vissa förutsättningar förvärva svenskt medborgarskap automatiskt i och med att föräldern blir svensk medborgare efter anmälan enligt 6–9 §§ (10 §).

Förvärv efter anmälan

Anmälningsförfarandet gäller för statslösa barn födda i Sverige (6 §), barn under 18 år (7 §), personer som har fyllt 18 men inte 21 år vid anmälningstillfället (8 §), vissa personer över 18 år som vill återfå sitt svenska medborgarskap (9 §) samt nordiska medborgare (18 och 19 §§). Bestämmelserna gällande nordiska medborgare grundar sig på avtalet om medborgarskap mellan de nordiska länderna (SÖ 2012:6).

Förvärv av medborgarskap genom anmälan innebär att en person blir svensk medborgare om vissa formella krav är uppfyllda vid tidpunkten för beslutet respektive anmälningstillfället.

De formella krav som anges i 6–9 §§ är att den enskilde ska ha permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige under viss angiven tid. Det finns dock undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd för personer upp till 21 år (6 och 8 §§). Vidare finns undantag för nordiska medborgare. Vid tillämpningen av lagen ska därutöver uppehållsrätt och uppehållsstatus under vissa förutsättningar likställas med permanent uppehållstillstånd (20 §).

Barn får under vissa förutsättningar automatiskt svenskt medborgarskap i och med att en förälder blir svensk medborgare genom anmälan enligt 6–9 §§ (10 §). Bestämmelsen gäller även nordiska medborgares barn enligt 18–19 §§.

Sedan den 1 oktober 2024 gäller enligt 7–10 §§ avseende förvärv respektive återvinning av medborgarskap för alla som har fyllt 15 år, med några undantag, krav på att det görs sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. Vidare gäller krav på att den enskilde varken

1. är skäligen misstänkt eller dömd för ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer eller för upprepad brottslighet som inte är mindre allvarlig eller ligger långt tillbaka i tiden,
2. är skäligen misstänkt eller dömd för ett brott utanför Sverige som enligt svensk lag motsvarar ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer eller för upprepad brottslighet utanför Sverige som enligt svensk lag inte är mindre allvarlig eller ligger långt tillbaka i tiden,
3. bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet, eller

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

I punkterna 1–4 finns alltså krav på frånvaro av brottslighet av visst slag eller omfattning och andra villkor som tar sikte på den enskildes levnadssätt. Vid tillämpningen av bestämmelsen ska prövningen enligt förarbetena göras med utgångspunkt i de straffskalor som gäller för brott enligt brottsbalken och specialstraffrättsliga bestämmelser. Det ska inte göras någon bedömning av straffvärdet för en gärning i det enskilda fallet. Vad gäller osjälvständiga brottsformer ska prövningen göras utifrån de bestämmelser som finns om straffmaximum i 23 kap. brottsbalken. Försöksbrott ska i aktuellt hänseende behandlas på samma sätt som ett fullbordat brott. Detsamma gäller för anstiftan och medhjälp till brott. Vid förberedelse eller stämpling till brott gäller särskilda begränsningar i fråga om de maximistraff som får dömas ut (23 kap. 2 § brottsbalken). Vidare ska, vid bedömningen av om upprepad brottslighet ska diskvalificera en utlänning från förvärv av svenskt medborgarskap, 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. En bedömning ska göras av den samlade brottslighetens allvar. Kravet att brottsligheten inte ska ligga långt tillbaka i tiden innebär att brottslighet som ligger längre tillbaka i tiden normalt behöver vara av allvarligare slag för att kunna beaktas vid prövningen. Som exempel på när en utlänning kan anses utgöra hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet anges att han eller hon kan antas bedriva spionerи eller begå andra brott som allvarligt hotar säkerheten i det svenska samhället, liksom att utlänningen har någon form av koppling till terrorism. Även andra kopplingar till grov organiserad och systemhotande brottslighet kan i ett enskilt fall innebära att en person utgör ett hot mot allmän säkerhet. Kravet på att utlänningen ska utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller den allmänna säkerheten innebär inte att det måste stå fullt klart att utlänningen kan knytas till exempelvis spionerи. Omständigheterna måste dock vara tillräckligt konkreta för att det utifrån utredningsunderlaget på objektiva grunder ska vara möjligt att göra sakligt grundade antaganden om angivna förhållanden (prop. 2023/24:107 s. 95 ff.).

Enligt Lagrådet var syftet med bestämmelsen inte uppfyllt eftersom det saknas en avgränsning mot brott och gärningar som i sammanhanget är att betrakta som mindre allvarliga. Regeringen framhöll bland annat följande (prop. 2023/24:107 s. 22–24).

> Med anledning av Lagrådets synpunkter vill regeringen understryka att anmälningsförfarandet är ett förenklat förfarande där det hittills endast har uppställts ett antal villkor som är lätta att kontrollera för den handläggande myndigheten. Till skillnad från prövningen i ett ansökningsförfarande görs det inte en fullständig prövning av den enskildes levnadssätt. Det är i stället fråga om en prövning av mer formell karaktär. En grundläggande förutsättning för att det krav som nu föreslås avseende brottslighet ska vara kompatibelt med anmälningsförfarandets karaktär, är att det är tydligt och att den handläggande myndigheten på ett enkelt sätt kan kontrollera att det är uppfyllt. Regeringen bedömer att det inte är en framkomlig väg att låta den konkreta gärningens straffvärde eller den faktiska påföljd som har dömts ut vara bedömningsgrunder för frågan om förvärv av medborgarskap ska kunna ske genom anmälan eller inte. En sådan ordning skulle ställa mycket höga krav på Migrationsverket att göra ingående bedömningar av den aktuella gärningen, med en uppenbar risk för att anmälningsförfarandet tappar sin karaktär av att vara ett enklare och snabbare förfarande än ansökningsförfarandet. Regeringen vill eftersträva att upprätthålla anmälningsförfarandets karaktär av att vara ett enklare och snabbare förfarande än ansökningsförfarandet. Med en avgränsning som utgår från brottets straffskala blir det enligt regeringen tydligt och enkelt för den handläggande myndigheten att kontrollera om kravet på frånvaro av brottslighet är uppfyllt. Det kan också tilläggas att en avgränsning som utgår från brottets straffskala i princip är en förutsättning för att även misstanke om brott ska kunna diskvalificera en utlänning från förvärv av medborgarskap genom anmälan. […] Det finns inte någon allmänt vedertagen definition av uttrycket allvarlig brottslighet (jfr 2 § terroristbrottslagen [2022:666]). Av det skälet anser regeringen att lagtexten bör utformas så att det i stället direkt av den framgår att den gränsdragning som diskvalificerar från förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan görs genom brottens straffskalor.

Enligt ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till dels medborgarskapslagen, dels lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap finns det vissa ytterligare möjligheter att förvärva medborgarskap genom anmälan, bland annat för personer som har förlorat sitt svenska medborgarskap före 2001.

I lagrådsremissen *Skärpta krav för svenskt medborgarskap* föreslås att anmälningsförfarandet ska utmönstras i vissa delar, närmare bestämt på så sätt att barn, unga vuxna i åldrarna 18–20 år och tidigare svenska medborgare i stället kommer att vara hänvisade till

ansökningsförfarandet för att förvärva svenskt medborgarskap. Enligt remissens förslag kommer det kvarvarande anmälningsförfarandet endast att omfatta statslösa barn och unga vuxna som är födda i Sverige och som sedan födelsen är statslösa, barn födda utomlands till en svensk far som inte var gift med barnets mor vid barnets födelse, barn som förvärvar medborgarskap som en följd av att föräldrarna har förvärvat medborgarskap efter anmälan samt nordiska medborgare som omfattas av det avtal om medborgarskap som har träffats mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige (s. 26).

Förvärv efter ansökan (naturalisation)

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 att bedöma som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716),
   c) sedan fem år i fråga om övriga utlänningar, och
5. haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.

Om kriterierna i 11 § är uppfyllda kan alltså ansökan beviljas. Någon rättighet att beviljas svenskt medborgarskap finns dock inte även om sökanden uppställer de i paragrafen angivna kraven. Det är i stället 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 (prop. 1997/98:178 s. 15). Högsta förvaltningsdomstolen har vidare konstaterat att förvärv av svenskt medborgarskap inte är en

civil rättighet enligt artikel 6.1 i Europakonventionen (HFD 2021 not. 8).

För att sökandens identitet ska anses vara styrkt krävs det att det råder klarhet om sökandens namn, födelsetid och, som huvudregel, medborgarskap. Vad gäller kravet på permanent uppehållstillstånd finns det vissa undantag från detta (20 §). Kravet på hemvist innebär att personen ska ha vistats i landet legalt och att hemvisten varit oavbruten (prop. 1997/98:178 s. 9 och 15).

I 11 § punkten 5 preciseras innebörden av det så kallade vandelsvillkoret, att sökanden ska ha haft och förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. Tyngdpunkten i prövningen av sökandens levnadssätt ska ligga på en bedömning av sökandens framtida levnadssätt grundad på hans eller hennes tidigare levnadssätt (prop. 1994/95:179 s. 57).

Frågan om tidigare brottslighet är diskvalificerande är beroende av tidpunkten för brottet och brottets art (prop. 1968:158 s. 84 och 85). Också den omständigheten att en utlänning är misstänkt för brott kan läggas till grund för bedömningen av om kravet på att sökanden har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt är uppfyllt (MIG 2013:10). Vidare kan brottslighet som begåtts utomlands beaktas vid prövningen, om inte gärningen är straffri i Sverige.

Även annan misskötsamhet än kriminalitet, såsom underlåtenhet att betala förfallna skulder och avgifter och att sökanden förekommer hos Kronofogdemyndigheten, kan medföra att en sökande inte bedöms uppfylla kravet på hederligt levnadssätt (jfr MIG 2016:12).

I 12 § anges vissa undantag från kraven för naturalisation. Enligt paragrafen kan sökanden, trots att kraven i 11 § inte är uppfyllda, ändå naturaliseras om sökanden tidigare har varit svensk medborgare, sökanden är gift eller sambo med en svensk medborgare eller om det annars finns särskilda skäl till det (första stycket). Med särskilda skäl avses till exempel att Sverige kan ha nytta av att en person blir svensk medborgare (prop. 1999/2000:147 s. 49). 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. För att sökanden ska ha gjort sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig förutsätts det att han eller hon under vistelsen i landet har gjort vad som skäligen kan krävas för att få fram godtagbara hand-

lingar som kan styrka identiteten. Sannolikhetsbedömningen innebär att trovärdigheten av de uppgifter sökanden lämnat om sin identitet ska bedömas, liksom anledningen till att den inte går att styrka. En omständighet som enligt förarbetena bör väga tungt i fråga om trovärdigheten avseende uppgifterna om sökandens identitet är om han eller hon har vidhållit samma uppgifter under hela vistelsen i Sverige (prop. 1997/98:178 s. 17 f.).

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

3.2.3 Förlust av svenskt medborgarskap

Förlust av medborgarskap i vissa situationer regleras i 14 § medborgarskapslagen. I bestämmelsen anges det att en svensk medborgare förlorar sitt svenska medborgarskap när han eller hon fyller 22 år, om han eller hon är född utomlands, aldrig haft hemvist i Sverige och inte heller har varit här under förhållanden som tyder på samhörighet med landet (första stycket). Om förutsättningarna är uppfyllda inträder alltså automatiskt förlust av det svenska medborgarskapet vid 22 års ålder. Syftet med bestämmelsen är att förhindra att barn till svenska medborgare som är bosatta utomlands får behålla sitt svenska medborgarskap i flera generationer trots att samhörigheten med Sverige har gått förlorad. Bestämmelsen gäller dock inte för den som under sammanlagt minst sju år haft hemvist i något av de nordiska länderna (17 § medborgarskapslagen).

Även om förutsättningar för att förlora medborgarskapet föreligger, får på ansökan som görs innan den svenske medborgaren fyller 22 år, medges att medborgarskapet behålls (14 § andra stycket medborgarskapslagen). Efter denna tid kan den som missat att ansöka om bibehållande av medborgarskapet i stället ansöka om naturalisation.

Vad gäller bestämmelsen i 14 § medborgarskapslagen föreslår regeringen i lagrådsremissen *Skärpta krav för svenskt medborgarskap*, att denna, för att stämma överens med unionsrätten, ska ändras på så sätt att det införs en rätt att ansöka om att återfå ett medborgarskap som har gått förlorat vid 22 års ålder och att en sådan ansökan ska kunna göras utan inskränkning i tid (s. 113 f.). Bakgrunden till

förslaget är EU-domstolens dom den 5 september 2023 i målet *X mot Udlændinge- og Integrationsministeriet* (C-689/21). I målet hade Østre Landsret begärt förhandsavgörande i mål angående förlust av X danska medborgarskap. EU-domstolen konstaterade inledningsvis, med hänvisning till bland annat avgörandena i målen *Rottmann* (C-135/08) och *Tjebbes m.fl.* (C-221/17) (som redogörs för i avsnitt 4.4.2), att det följer av fast rättspraxis att även om varje medlemsstat enligt internationell rätt är behörig att fastställa villkoren för förvärv och förlust av medborgarskap, hindrar inte det förhållandet att ett område hör till medlemsstaternas behörighet att de nationella bestämmelserna ska vara förenliga med unionsrätten, när det är fråga om situationer som omfattas av unionsrätten (punkt 28). EU-domstolen konstaterade vidare att artikel 20 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, jämförd med artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, ska tolkas så att den inte utgör hinder för en medlemsstats lagstiftning enligt vilken dess medborgare, som är födda utanför landet, aldrig har varit bosatta där och inte har uppehållit sig där under omständigheter som visar på verklig anknytning till medlemsstaten i fråga, förlorar medborgarskapet vid 22 års ålder. EU-domstolen uttalade dock att det ska finnas en rimlig tidsfrist för att ge in en ansökan om att få behålla eller återfå medborgarskapet så att de behöriga myndigheterna kan bedöma huruvida följderna av förlusten av medborgarskapet är proportionerliga och, i förekommande fall, om medborgarskapet ska bestå eller återfås med retroaktiv verkan (ex tunc). En sådan frist ska förutom att vara rimlig sträcka sig utöver den tidpunkt då den berörda personen uppnår den angivna åldern. Vidare får fristen börja löpa först när myndigheterna vederbörligen har informerat den berörda personen om att han eller hon har förlorat sitt medborgarskap, eller att detta är nära förestående, samt om rätten att inom denna frist ansöka om att få behålla eller återfå medborgarskapet (punkt 59). Att personen kan ansöka om naturalisation är inte tillräckligt för att leva upp till unionsrätten (punkt 57).

Regeringen konstaterar i sin lagrådsremiss att det saknas möjlighet för svenska myndigheter att informera samtliga personer som riskerar förlust av ett svenskt medborgarskap vid 22 års ålder och informera dem om möjligheten att lämna in en ansökan om bibehållande av det svenska medborgarskapet. I stället föreslås att det införs en rätt att ansöka om att *återfå* ett medborgarskap som har

gått förlorat vid 22 års ålder och att en sådan ansökan ska kunna göras utan inskränkning i tid (s. 113 f.).

När någon förlorar ett svenskt medborgarskap enligt 14 § första stycket medborgarskapslagen, förlorar även hans eller hennes barn sitt svenska medborgarskap, om barnet förvärvat detta på grund av att föräldern varit svensk medborgare. Barnet förlorar dock inte sitt medborgarskap om den andra föräldern har kvar sitt svenska medborgarskap och barnet härleder sitt svenska medborgarskap även från honom eller henne (14 § tredje stycket medborgarskapslagen).

3.2.4 Befrielse från svenskt medborgarskap

Den som är eller önskar bli utländsk medborgare får enligt 15 § första stycket medborgarskapslagen befrias från sitt svenska medborgarskap. Befrielse får dock vägras om det finns anledning att anta att sökanden inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap. Den som har hemvist i Sverige får också vägras befrielse om det finns andra särskilda skäl. Med särskilda skäl avses att sökanden genom att avsäga sig sitt svenska medborgarskap skulle uppnå otillbörliga fördelar gentemot den svenska staten, till exempel då sökanden är misstänkt för brottslighet i Sverige och avsägelsen skulle försvåra eller omöjliggöra ett utlämnade hit. Särskilda skäl kan också vara att sökanden under pågående värnpliktstjänstgöring ansöker om befrielse från sitt svenska medborgarskap, vilket skulle innebära att personen i fråga inte längre omfattades av skyldigheten att fullgöra värnplikt. Det ankommer på de tillämpande myndigheterna 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 (prop. 1999/2000:147 s. 57).

Om sökanden inte redan är utländsk medborgare ska det enligt 15 § andra stycket medborgarskapslagen som villkor för befrielsen från svenskt medborgarskap krävas att han eller hon inom en viss tid förvärvar medborgarskap i ett annat land.

När det gäller barns befrielse från svenskt medborgarskap enligt 15 §, följer av 15 a § första stycket medborgarskapslagen att en förutsättning för detta är att befrielsen inte bedöms stå i strid med barnets bästa. Vid bedömningen ska hänsyn tas till barnets åsikter med beaktande av barnets ålder och mognad. Om barnet har fyllt 12 år

krävs dessutom att barnet samtycker till befrielsen, om han eller hon inte är varaktigt förhindrad att lämna samtycke på grund av sjukdom eller något annat liknande förhållande (15 a § andra stycket).

Ett beslut om befrielse från svenskt medborgarskap ska återkallas om det vid tidpunkten för beslutet fanns hinder mot befrielse enligt 15 och 15 a §§ och inte särskilda skäl talar emot att beslutet återkallas.

3.2.5 Bestämmelser om förfarandet

Bestämmelser om förfarandet finns i 22–28 §§ medborgarskapslagen samt i medborgarskapsförordningen. Av 22 § medborgarskapslagen och 6 § medborgarskapsförordningen följer att Migrationsverket prövar ärenden om svenskt medborgarskap efter anmälan eller ansökan. Beslut i ärenden enligt medborgarskapslagen får överklagas till migrationsdomstol, vars beslut i sin tur överklagas till Migrationsöverdomstolen i enlighet med bestämmelserna i 16 kap. utlänningslagen. Bestämmelserna i nämnda kapitel gäller även i övrigt i tillämpliga delar mål enligt medborgarskapslagen (26 § medborgarskapslagen). Förfarandet är som huvudregel skriftligt. I handläggningen får det dock ingå muntlig förhandling om en viss fråga, när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande av målet. Migrationsdomstolen ska vidare hålla muntlig förhandling om en enskild part begärt det, förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar emot det (16 kap. 5 § utlänningslagen).

Om Säkerhetspolisen har föreslagit att en ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap ska avslås av skäl som rör Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet ska ärendet handläggas som ett så kallat säkerhetsärende. Överklagande av Migrationsverkets beslut sker då i stället till regeringen. Även Säkerhetspolisen får överklaga beslut i ett säkerhetsärende (27 § medborgarskapslagen).

Processen är en tvåpartsprocess. De allmänna intressena företräds genom att beslutande myndighet, det vill säga Migrationsverket, är part i processen. När ett beslut i ett säkerhetsärende överklagas är både Migrationsverket och Säkerhetspolisen motparter till den enskilde.

Migrationsverket får enligt 7 a § medborgarskapsförordningen lämna ut uppgifter till och hämta in uppgifter från Polismyndig-

heten, Säkerhetspolisen och Kronofogdemyndigheten dels vid prövningen av kravet på hederligt levnadssätt i 11 § 5 medborgarskapslagen, dels vid prövningen i anmälningsärenden enligt samma lag om någon bland annat bedöms utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet.

Anmälningar och ansökningar enligt medborgarskapslagen ska göras skriftligen på formulär som fastställs av Migrationsverket. Den som gör en anmälan eller ansökan ska på heder och samvete bekräfta att de uppgifter som lämnas är sanna (2 § första stycket medborgarskapsförordningen). Att lämna osanna uppgifter eller förtiga sanningen kan föranleda straffansvar för osann försäkran enligt 15 kap. 10 § brottsbalken.

Migrationsverket fick den 9 januari 2025 i uppdrag av regeringen att förstärka säkerhetsperspektivet i verksamheten som rör svenskt medborgarskap, *Uppdrag att förstärka säkerhetsperspektivet i Migrationsverkets verksamhet som rör medborgarskap*, regeringsbeslut den 9 januari 2025 (dnr Ju2025/00019). Syftet med uppdraget är att så långt möjligt motverka att personer som utgör en säkerhetsrisk eller som lever i Sverige under falsk identitet beviljas svenskt medborgarskap. Migrationsverket ska därför vidta lämpliga åtgärder för att kraftigt stärka kvaliteten på utredningen i naturalisationsärendet. Migrationsverket har, i samråd med andra berörda myndigheter, analyserat och utrett uppdraget och har beslutat om nya åtgärder. Förändringarna innebär bland annat att den som vill bli svensk medborgare, med vissa undantag, måste inställa sig personligen till Migrationsverket för att styrka sin identitet samt lämna ytterligare information till Migrationsverket i samband med ansökan.[1]

Den som är vuxen och vill ansöka om svenskt medborgarskap ska bland annat uppge sina personuppgifter samt uppgift om sökanden tidigare har uppgett ett annat födelsedatum, namn eller medborgarskap än det som anges i ansökan. Sökanden ska också lämna uppgifter om eventuella barn under 18 år som bor i Sverige och som sökanden vill ska bli svenska medborgare tillsammans med honom eller henne, personuppgifter för make, maka, registrerad partner eller sambo, föräldrar, vuxna barn och syskon som bor i Sverige, samt identitetshandlingar. Vidare ska sökanden lämna uppgifter om skötsamhet, bland annat om sökanden har begått brott,

[1] https://www.migrationsverket.se/nyheter/nyhetsarkiv/2025-03-21-viktiga-forandringar-for-dig-som-ansoker-om-svenskt-medborgarskap.html (2025-08-19).

blivit dömd för brott respektive avtjänat fängelsestraff för brott eller är misstänkt för brott och i så fall vilket/vilka brott, när och i vilket land/vilka länder samt om sökanden har varit med i en grupp eller en organisation som har begått systematiska, omfattande och grova övergrepp mot andra människor. Utöver detta ska sökanden lämna uppgifter om bland annat vistelser utanför Sverige de senare fem åren, försörjning och sysselsättning (Migrationsverkets blankett 316011).

När det gäller vilka uppgifter som ska lämnas vid anmälan om svenskt medborgarskap skiljer det sig delvis åt beroende på vem som anmälan avser. Den som har fyllt 18 men inte 21 år ska bland annat uppge om sökanden tidigare har uppgett ett annat födelsedatum, namn eller medborgarskap än det som anges i ansökan, om sökanden har begått brott och i så fall vilket/vilka brott, när och i vilket land/vilka länder samt om sökanden har varit med i en grupp eller en organisation som har begått systematiska, omfattande och grova övergrepp mot andra människor (Migrationsverkets blankett 315011). Den som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge ska bland annat uppge om sökanden de senaste fem åren har dömts till fängelse eller annat frihetsberövande straff och i så fall i vilket land/vilka länder, vilket/vilka brott, datum för domen/domarna och vilket/vilka straff sökanden fick (Migrationsverkets blankett 306031).

3.2.6 Dubbelt medborgarskap

Medborgarskapslagen skiljer sig från 1950 års lag om svenskt medborgarskap genom att det enligt den nu gällande lagen fullt ut är möjligt att ha dubbla medborgarskap. Det är till exempel inte längre ett krav att den som söker svenskt medborgarskap avsäger sig sitt tidigare medborgarskap. Vidare kan den som är svensk medborgare och förvärvar ett annat medborgarskap behålla sitt svenska medborgarskap om det är tillåtet enligt det andra landets lagstiftning. Det svenska medborgarskapet förloras aldrig automatiskt genom att någon blir medborgare i ett annat land. Om en person på grund av förvärv av ett annat medborgarskap inte längre önskar vara svensk medborgare, eller den andra medborgarskapsstaten kräver det, får han eller hon ansöka om befrielse från sitt svenska medborgarskap. Tidigare gällde principen om att dubbelt medborgarskap som regel

borde undvikas, även om denna inte var undantagslös (SOU 1999:34 s. 137).

3.3 Omprövning av medborgarskap

Ett beslut att bevilja svenskt medborgarskap är ett förvaltningsbeslut. Ett förvaltningsbeslut som har fått laga kraft är definitivt så till vida att det inte kan överklagas.

För de flesta förvaltningsbeslut gäller dock inte någon generell orubblighetsprincip. Betungande beslut kan vanligen ändras i såväl mildrande som skärpande riktning. Ett avslagsbeslut hindrar inte heller myndigheten från att på nytt pröva en ansökan.

I fråga om beslut som till sin karaktär är gynnande är huvudregeln i stället att dessa inte kan ändras till nackdel för en enskild part. Undantag gäller om det av beslutet eller de föreskrifter som det grundats på framgår att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart eller felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter (37 § andra stycket förvaltningslagen [2017:900]). Det kan dock finnas avvikande reglering i specialförfattningar (4 § förvaltningslagen). Sådana föreskrifter ger typiskt sett ett vidare utrymme att ändra gynnande beslut.

Enligt 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen, i dess nuvarande lydelse, får ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket fråntas sitt medborgarskap annat än under den förutsättning som anges i bestämmelsen, det vill säga att det får föreskrivas att barn under 18 år i fråga om medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem. Ett beslut om medborgarskap kan därför inte återkallas med hänvisning till principen om att ett gynnande förvaltningsbeslut kan återkallas om det på grund av vilseledande uppgifter har blivit felaktigt. Inte heller finns det någon möjlighet att återkalla ett beslut om medborgarskap på grund av brott.

Vissa fel i myndighetsbeslut kan vara så väsentliga att de medför att beslutet enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer betraktas som en nullitet. Att ett beslut är en nullitet innebär att det frånkänns sina avsedda rättsverkningar, både verkställbarhet och rättskraft. Beslutet kommer i sådant fall att betraktas som obefintligt.

Vilka fel som ska medföra nullitet finns inte reglerat utan avgörs i rättstillämpningen från fall till fall. För att ett beslut ska medföra nullitet krävs att felet är både väsentligt och uppenbart. För att avgöra vilka beslut som kan leda till nullitet behöver hänsyn tas till såväl felets beskaffenhet som till dess innebörd. Hänsynen till den enskildes trygghet leder till att utrymmet för att ge ett fel nullitetsverkan är mindre vid gynnande beslut än vid betungande beslut.

Frågan om ett beslut om medborgarskap skulle kunna vara en nullitet har behandlats i flera utrednings- och lagstiftningsärenden om medborgarskap. Utvisningsutredningen bedömde att det i allmänhet är uteslutet att med åberopande av nullitet frånkänna ett beslut om naturalisation dess rättsverkningar på grund av de betydande rättsverkningar som ett sådant beslut har. Bedömningen skulle möjligen kunna bli en annan om beslutet avsåg en annan existerande person än den som sökt naturalisation eller om beslutet saknade reell betydelse (SOU 1994:33 s. 38).

I samband med lagstiftningsarbetet med 2001 års medborgarskapslag framhöll Lagrådet att frågan om när ett beslut om svenskt medborgarskap eventuellt kan anses som en nullitet måste belysas närmare, bland annat så att regleringens förenlighet med regeringsformen kan bedömas (prop. 1999/2000:147 s. 136). Den dåvarande regeringen angav med anledning av Lagrådets yttrande att det i tidigare lagstiftningsärende har diskuterats om det borde införas en möjlighet att återkalla ett beslut om naturalisation som beviljats på felaktiga eller falska grunder men att något förslag om detta inte lagts fram. Frågan om ett sådant beslut skulle kunna anses som en nullitet, och i så fall under vilka förutsättningar, fick avgöras i rättstillämpningen, mot bakgrund av förvaltningsrättsliga principer och med beaktande av bestämmelsen i 2 kap. 7 § regeringsformen (prop. 1999/2000:147 s. 48).

I betänkandet *Omprövning av medborgarskap* framhölls vidare att eftersom ett beslut om svenskt medborgarskap är ett gynnande förvaltningsbeslut med långtgående rättsverkningar, torde ett sådant beslut ytterst sällan kunna anses vara en nullitet. Frågan om man undantagsvis kan komma till rätta med sådana beslut genom att inte tillämpa dem borde därför även i fortsättningen avgöras i rättstillämpningen (SOU 2006:2 s. 151).

Högsta förvaltningsdomstolen har därefter prövat frågan om Skattemyndighetens registrering av medborgarskap i ett visst fall

var korrekt (RÅ 2006 ref. 73). Målet gällde ett barn som föddes i USA inom ett äktenskap mellan en svensk och en brittisk medborgare. I enlighet med då gällande medborgarskapslag förvärvade barnet svenskt medborgarskap vid födelsen på grund av pappans svenska medborgarskap. När barnet och mamman senare flyttade till Sverige registrerades barnet som svensk medborgare. Faderskapet upphävdes därefter av svensk domstol. Skattemyndigheten ändrade då barnets medborgarskap och registrerade barnet som brittisk medborgare. Högsta förvaltningsdomstolen konstaterade att regeringsformens bestämmelser i princip utesluter, bortsett från de situationer som särskilt lagreglerats, att någon mot sin vilja fråntas sitt svenska medborgarskap. Enligt domstolen innebar detta att det inte fanns några möjligheter att återkalla ett beslut om medborgarskap som har meddelats på grund av felaktiga uppgifter eller annars på felaktigt sätt. Det kunde då inte komma i fråga att i vissa situationer bringa ett svenskt medborgarskap att upphöra genom att fingera att något medborgarskap aldrig kommit till stånd. Domen i faderskapsmålet medförde alltså inte att barnet förlorade sitt svenska medborgarskap. Skattemyndighetens åtgärd att ändra uppgiften om medborgarskap var därför felaktig.

I detta sammanhang kan också nämnas att det har förekommit att felaktiga beslut om medborgarskap fattats. En handläggare vid Migrationsverket dömdes den 1 december 2003 av Norrköpings tingsrätt för bland annat grovt tjänstefel och mutbrott. Handläggaren hade i flera fall medverkat till att det fattats felaktiga beslut om svenskt medborgarskap för personer som inte uppfyllde då gällande villkor för vandel, bland annat på grund av tidigare brottslighet, och hemvist. Handläggaren hade även tagit emot ersättning för tjänster som denne utfört i sin befattning. Så som framgått ovan kan ett svenskt medborgarskap, enligt nuvarande lagstiftning, inte återkallas eller rubbas på annat sätt i sådana situationer.

Enligt den av 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen ska det dock i två fall vara möjligt att meddela föreskrifter om frånta gande av det svenska medborgarskapet för den som är medborgare i en annan stat. Den föreslagna ändringen innebär att det får föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt för-

farande eller har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

I prop. 2025/26:78 om bland annat utökade möjligheter att begränsa rätten till medborgarskap föreslår regeringen i stället, vad gäller återkallelse på grund av viss allvarlig brottslighet, att det får föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen (prop. 2025/26:78 s. 4).

I kapitel 8, 10 och 11 analyserar utredningen närmare vilket utrymme som ges genom den föreslagna grundlagsändringen att återkalla ett svenskt medborgarskap.

4 Sveriges internationella åtaganden

4.1 Inledning

4.1.1 Utredningens uppdrag

Rätten till medborgarskap och frågan om förlust av medborgarskap behandlas i flera internationella konventioner som Sverige har tillträtt. Av utredningens direktiv framgår att utredningens förslag ska vara i enlighet med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden. Utredningen ska därför säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med bland annat den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU:s rättighetsstadga), FN:s konvention om begränsning av statslöshet, den Europeiska konventionen om medborgarskap (medborgarskapskonventionen) och FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Vad gäller återkallelse av medborgarskap på grund av brott anges vidare i utredningens direktiv att utredningens förslag så långt möjligt ska utnyttja det utrymme till återkallelse av medborgarskap som följer av Sveriges internationella åtaganden. I detta kapitel redogör utredningen därför närmare för vad som följer av dessa.

4.1.2 Folkrätten och frågor om tolkning

Folkrätten består av regler och principer som reglerar hur stater och vissa andra internationella aktörer ska samarbeta och agera gentemot varandra. Folkrätten baseras främst på sedvanerätt och internationella överenskommelser. Sådana överenskommelser kan ha flera

olika benämningar såsom konvention, stadga, avtal, protokoll eller det folkrättsliga samlingsbegreppet traktat.

Sedvanerätten binder alla stater och internationella organ oberoende av deras anslutning till vissa konventioner. Sedvanerätten uppkommer genom att staters gemensamma handlingssätt utvecklar sig till en sedvana som staterna betraktar som juridiskt bindande. Till skillnad från sedvanerätten är traktater endast bindande för de stater som har anslutit sig till den aktuella överenskommelsen.

I 1969 års Wienkonvention om traktaträtten (SÖ 1975:1), Wienkonventionen, regleras frågor om bland annat internationella överenskommelsers ingående och ikraftträdande, efterlevnad, tillämpning och tolkning samt ändring, ogiltighet och upphörande. Wienkonventionen innebär en kodifiering av de internationella sedvanerättsreglerna på området. Konventionen preciserar och kompletterar också dessa i många avseenden där de varit omstridda eller osäkra (prop. 1974:158 s. 80).

I artikel 31 i Wienkonventionen, som innehåller konventionens allmänna regel om tolkning, anges att en traktat ska tolkas ärligt (in good faith) i överensstämmelse med den gängse meningen av traktatens uttryck sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av traktatens ändamål och syfte (artikel 31.1). Med sammanhanget avses, förutom texten inklusive dess preambel och bilagor, även överenskommelser rörande traktaten som träffats mellan alla parter i samband med traktatens ingående samt dokument som upprättats av en eller flera parter i samband med traktatens ingående och som godtagits av de andra parterna som dokument sammanhörande med traktaten (artikel 31.2).

Utöver sammanhanget ska vid tolkningen av en traktat hänsyn tas till a) efterföljande överenskommelser mellan parterna rörande traktatens tolkning eller tillämpningen av dess bestämmelser b) efterföljande praxis vid traktatens tillämpning som manifesterar enighet mellan parterna om traktatens tolkning och c) relevanta internationella rättsregler som är tillämpliga i förhållandet mellan parterna (artikel 31.3). Därtill ska ett uttryck tilläggas en speciell mening, om det fastställts att detta var parternas avsikt (artikel 31.4).

Enligt artikel 32 kan därefter de så kallade supplementära tolkningsmedlen, inbegripet förarbetena till traktaten och omständigheterna vid dess ingående, användas för att få bekräftelse på den mening som framkommer vid tillämpningen av artikel 31 eller för

att fastställa en mening om tolkningen enligt artikel 31 är tvetydig eller oklar, eller om resultatet är uppenbarligen orimligt eller oförnuftigt. Slutligen finns i artikel 33 bestämmelser om traktater som har bestyrkts på flera språk.

Vid bedömningen av en persons medborgarskap hänvisar folkrätten till nationell lagstiftning. Frågan om någon är medborgare i en viss stat bedöms alltså enligt lagstiftningen i den staten. Det är dock möjligt att en nationell lagregel om medborgarskap strider mot statens internationella åtaganden och därför inte betraktas som giltig enligt folkrätten.

4.2 Förlust av medborgarskap enligt internationella konventioner

4.2.1 Konventionen om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12)

Konventionen om begränsning av statslöshet antogs av FN den 30 augusti 1961. Sverige tillträdde konventionen den 19 februari 1969. I ingressen framhålls att det är önskvärt att begränsa statslöshet genom internationella överenskommelser. De fyra första artiklarna syftar till att skapa möjlighet för den som är statslös att förvärva medborgarskap, medan de fem följande artiklarna avser att förhindra att statslöshet uppstår.

Enligt artikel 8.1 ska en fördragsslutande stat inte beröva någon hans medborgarskap om det skulle göra vederbörande statslös. Genom en undantagsbestämmelse i artikel 8.2 (b) får dock medborgarskapet berövas någon, även om det leder till statslöshet, när medborgarskapet har erhållits genom osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande.

Vidare får en fördragsslutande stat enligt artikel 8.3 (a) (ii) behålla rätten att beröva en person hans medborgarskap, även om det leder till statslöshet, om staten vid tiden för undertecknande eller ratificering av eller anslutning till konventionen förbehåller sig att behålla sådan rätt som vid nämnda tid är inskriven i statens nationella lag, om vederbörande i strid med sin lojalitetsplikt mot den fördragsslutande staten har uppfört sig på sätt som allvarligt står i strid med statens vitala intressen.

FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) antog i maj 2020 riktlinjer nummer 5 avseende artiklarna 5–9 i FN:s konvention om begränsning av statslöshet.[1] UNHCR har utfärdat riktlinjerna i enlighet med dess mandat att ta itu med statslöshet. Riktlinjerna är främst avsedda att hjälpa stater, UNHCR och andra aktörer att tolka och tillämpa de aktuella artiklarna. Artiklarna ska tolkas ärligt och i enlighet med den gängse meningen av uttrycken sedda i sitt sammanhang och mot bakgrund av konventionens ändamål och syfte. Vidare måste artiklarna läsas och tolkas i ljuset av tillkommande skyldigheter som de fördragsslutande staterna har, såväl enligt andra konventioner som de är parter i, som enligt internationell sedvanerätt (punkterna 4, 5 och 7).

I riktlinjerna betonas att artiklarna 8.2 och 8.3 utgör undantag från det generella förbudet mot att beröva någon hans eller hennes medborgarskap om åtgärden leder till statslöshet och att dessa undantag ska tolkas restriktivt. Vidare anges att berövande av medborgarskap inte är tillåtet på grund av osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande, om medborgarskapet skulle ha förvärvats även om felaktigheterna eller förtigandet inte hade skett. Oriktiga dokument är inte i sig bevis på bedrägligt förfarande i samband med ett förvärv av medborgarskap. Vid prövningen bör arten eller allvaret av bedrägeriet eller de felaktiga uppgifterna vägas mot konsekvenserna av att frånta medborgarskapet, inklusive statslöshet. Den tid som har förflutit mellan förvärvet och upptäckten av bedrägeriet bör också beaktas (punkterna 46, 51 och 52).

När det gäller artikel 8.3 (a) (i) och (ii) framhålls i riktlinjerna att varje individ som uppfyller kriterierna måste ha haft för avsikt att handla i strid med sin lojalitetsplikt mot den fördragsslutande staten. Lojalitetsplikten mot staten kan beskrivas som ett fast och konstant stöd för staten som helhet i motsats till en viss del av staten eller en viss regering vid en given tidpunkt. I avsaknad av tydliga bevis för att en person har avsett att handla i strid med sin lojalitetsplikt mot staten, får staten inte beröva personen hans eller hennes medborgarskap (punkt 57).

I riktlinjerna anges vidare att artikel 8.3 (a) (ii) innebär att det ställs mycket höga krav för att beröva medborgarskap som resulterar i statslöshet. Enligt riktlinjerna tyder den vanliga innebörden

[1] Guidelines on Statelessness No. 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5–9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness (HCR/GS/20/05).

av termerna ”seriously prejudicial” och ”vital interests” på att beteenden som omfattas av detta undantag måste hota grunderna för och organisationen i den stat vars medborgarskap det gäller. Begreppet ”seriously prejudicial” förutsätter att individen i fråga har kapacitet att påverka staten negativt. Begreppet ”vital interests” ska tolkas som innebärande en högre tröskel än brott mot nationella intressen. Statens grundläggande funktion är att skydda statens integritet och yttre säkerhet samt att skydda statens konstitutionella grunder. Enligt riktlinjerna kan endast handlingar som allvarligt skadar denna funktion och andra vitala intressen motivera berövande av medborgarskap enligt artikel 8.3 (a) (ii). Berövande av medborgarskap för en individ som begår sådana handlingar bör vidare enbart användas när skydd av konventionsstatens vitala intressen inte kan uppnås genom andra mindre ingripande åtgärder 8.3 (a) (ii) (punkterna 61–62).

I riktlinjerna anges att vissa ”terrorist acts”, beroende på det inhemska sammanhanget, kan omfattas av artikel 8.3 (a) (ii). Av riktlinjerna framgår bland annat att lagar som tillåter återkallelse av medborgarskap på grund av terrorism bör vara allmänt tillgängliga och tillräckligt tydliga för att enskilda ska kunna förstå omfattningen av det otillåtna handlandet. Staterna bör vidare regelbundet se över sin inhemska lagstiftning angående terrorismbekämpning för att säkerställa överensstämmelse med utvecklingen inom internationell rätt. Lagstiftning som avser exempelvis medlemskap i terroristorganisationer som skulle kunna leda till återkallelse av medborgarskap bör tydligt definiera ”medlemskap” och kriterierna för handlande som skulle leda till en rättslig process om återkallelse av medborgarskap (punkterna 64–65).

En fördragsslutande stat ska inte utnyttja möjligheten enligt artiklarna 8.2 och 8.3 att beröva någon hans eller hennes medborgarskap annat än i överensstämmelse med lag, som ska tillförsäkra vederbörande rätt att bli hörd av domstol eller annat opartiskt organ (artikel 8.4). I de fall ett påstått brottsligt handlande utgör grund för återkallelse av medborgarskap, bör återkallelse enligt riktlinjerna ske efter en tvåstegsprocess, som börjar med ett slutligt fastställande av skuld inom ramen för en brottmålsprocess i domstol. Därefter behandlas frågan om återkallelse av domstol eller annat opartiskt organ. Den enskilde ska vidare enligt riktlinjerna få tillräckligt med information om grunden för konventionsstatens inställning för att

kunna bemöta den och ett beslut om återkallelse ska vara skriftligt och innehålla skälen för beslutet (punkt 73).

En fördragsslutande stat får inte heller beröva någon person eller grupp av personer deras medborgarskap på grund av vederbörandes ras eller av etniska, religiösa eller politiska skäl (artikel 9).

I artikel 6 i konventionen anges vidare att om lagen i en fördragsslutande stat föreskriver förlust av medborgarskap för make eller barn såsom biperson till den som förlorar sitt medborgarskap, ska förlusten för bipersonen inträda endast om denna har eller förvärvar annat medborgarskap. Barn får alltså i sådana fall inte bli statslösa.

Konventionen inverkar inte på förmånligare bestämmelser i syfte att begränsa statslöshet, som kan finnas i fördragsslutande stats lagstiftning eller i annan konvention, traktat eller överenskommelse (artikel 13).

4.2.2 Medborgarskapskonventionen (SÖ 2001:20)

Medborgarskapskonventionen antogs av Europarådet den 6 november 1997. Samma dag utfärdades en förklarande rapport till konventionen, *Explanatory Report to the European Convention on Nationality*. Europarådets förklarande rapporter utarbetas av den expertkommitté som har haft i uppdrag att ta fram konventionen i fråga. Dessa förklarande rapporter kan underlätta genomförandet av konventionernas bestämmelser, även om de inte utgör instrument som tillhandahåller en auktoritativ tolkning av dem.[2] Enligt Wienkonventionen utgör en förklarande rapport ett instrument som kan användas som ett, bland flera, hjälpmedel vid tolkningen av bestämmelserna i en traktat (artikel 31.2).

Enligt medborgarskapskonventionen ska varje stat genom sin egen lagstiftning bestämma vem som ska vara medborgare i staten. Denna lag ska godtas av andra stater i den utsträckning den är förenlig med tillämpliga internationella konventioner, internationell sedvanerätt samt vanligen erkända rättsprinciper för medborgarskap (artikel 3). Medborgarskapskonventionen bygger på principerna om bland annat att var och en har rätt till ett medborgarskap, att statslöshet ska undvikas och att varje konventionsstats medbor-

[2] https://www.coe.int/en/web/conventions/about-treaties (2025-08-08).

garskapsregler ska grundas på principen att ingen godtyckligt ska berövas sitt medborgarskap (artikel 4 a-c). I den förklarande rapporten till konventionen (punkt 36) framgår att den sistnämnda principen innebär att ett fråntagande ska vara förutsägbart, proportionerligt och föreskrivet i lag. En godtycklig grund för återkallelse skulle till exempel vara om återkallelsen sker på politiska grunder. Vidare ska en konventionsstats medborgarskapsregler inte innebära åtskillnad eller omfatta någon praxis liktydig med diskriminering på grund av kön, religion, ras, hudfärg eller nationell eller etnisk härkomst (artikel 5.1). Varje konventionsstat ska också vägledas av principen om icke-diskriminering mellan sina medborgare, oavsett om de är medborgare från födseln eller har förvärvat medborgarskapet senare (artikel 5.2). I artikel 7 anges att en konventionsstat i sin nationella lagstiftning inte får föreskriva att medborgarskap i den staten ska förloras ex lege (automatiskt med stöd av lag) eller på statens initiativ utom i de fall som anges i artikeln, bland annat;

– Vid förvärv av konventionsstatens medborgarskap genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av sökanden (artikel 7.1 b).
– Vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen (artikel 7.1 d).

Vad gäller förlust av medborgarskap enligt artikel 7.1 b. krävs det enligt den förklarande rapporten (punkterna 61–63) att det bedrägliga förfarandet, de osanna uppgifterna eller undanhållandet av relevanta sakförhållanden är ett resultat av en avsiktlig handling eller underlåtenhet från sökanden som har varit av avgörande betydelse för förvärvet. Begreppet ”bedrägligt förfarande” omfattar förvärv genom falska förespeglingar (exempelvis genom falska intyg), hot, mutor och andra liknande oärliga handlingar. ”Osanna uppgifter” omfattar bland annat falska eller ofullständiga uppgifter. Med ”förtigande av relevanta omständigheter” avses förtigande av faktum som skulle hindra personen i fråga från att förvärva medborgarskap, till exempel bigami. I detta sammanhang avses med ”relevant” sakförhållanden som om de var kända skulle ha utgjort hinder för förvärv av medborgarskap, såsom döljande av annan nationalitet eller döljande av en fällande dom för ett allvarligt brott. Om ett medborgarskap har förvärvats genom bedrägligt förfarande, osanna upp-

gifter eller förtigande av relevanta omständigheter som rör sökanden får en konventionsstat återkalla beslutet om medborgarskap eller betrakta beslutet som en nullitet.

Ett barn kan också förlora sitt medborgarskap om det under barnets omyndighetstid fastställs att de förutsättningar i den nationella lagstiftningen som föranledde förvärvet ex lege av konventionsstatens medborgarskap inte längre är uppfyllda (artikel 7.1 f). Med barn avses enligt konventionen varje person under 18 år, såvida inte myndig ålder uppnås tidigare enligt den lag som gäller för personen (artikel 2 c).

Vad gäller förlust av medborgarskap enligt artikel 7.1 d vid ”uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen”, är formuleringen enligt den förklarande rapporten (punkterna 67–68) hämtad från artikel 8.3 (a) (ii) i konventionen om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12). Sådant beteende inkluderar enligt rapporten särskilt förräderi och andra aktiviteter mot statens vitala intressen, till exempel arbete för en utländsk underrättelsetjänst. Den förklarande rapporten utvecklar inte närmare vilket uppförande som inkluderas eller kan inkluderas i formuleringen. Brott av allmän karaktär omfattas dock inte, oavsett hur allvarliga de är.

Av artikel 7.2 följer att en konventionsstat får föreskriva att medborgarskap i den staten ska förloras av barn till föräldrar som förlorar medborgarskapet utom i de fall som avses i punkt 1 c (förlust vid frivillig tjänstgöring i en främmande stats försvarsmakt) och 1 d (förlust på grund av uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen) i artikeln. Barn ska dock inte berövas sitt medborgarskap om någon av föräldrarna behåller det.

Enligt artikel 7.3 får en konventionsstat i sin nationella lagstiftning inte föreskriva att medborgarskap i den staten ska förloras enligt punkt 1 eller 2 i artikeln om personen i fråga därigenom skulle bli statslös, utom i de fall som nämns i punkt 1 b i artikeln. Huvudregeln om att återkallelse av medborgarskap inte får leda till statslöshet gäller alltså enligt konventionen inte vid förvärv genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av sökanden.

En ansökan om förlust av medborgarskap ska behandlas inom skälig tid. Ett beslut om förlust av medborgarskap ska motiveras skriftligt och kunna underkastas administrativ eller judiciell omprövning (artiklarna 10–12). Enskilda måste därför enligt den för-

klarande rapporten ha rätt att överklaga ett beslut rörande medborgarskap (punkt 87). Vidare kan rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen ibland kräva att staten tillhandahåller den enskilde en advokat (punkt 89). När det gäller beslut som involverar nationell säkerhet behöver enligt den förklarande rapporten (punkt 86) endast ett minimum av information tillhandahållas i den skriftliga motiveringen för beslutet.

Slutligen framgår av artikel 26.1 att konventionens bestämmelser inte ska inverka på bestämmelserna i den nationella lagstiftning och de bindande internationella instrument som är eller kan komma att träda i kraft och enligt vilka mer förmånliga rättigheter står eller kommer att stå den enskilde till buds avseende medborgarskap.

4.3 Europakonventionen

4.3.1 Allmänt

Europakonventionen trädde i kraft 1953 och byggde till stor del på FN:s tidigare allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, som antogs av FN:s generalförsamling 1948.

Av artikel 1 i Europakonventionen framgår att konventionen innebär att de anslutna staterna åtar sig att garantera var och en som befinner sig under statens jurisdiktion vissa fri- och rättigheter. Vilka rättigheter som avses framgår av en katalog över fri- och rättigheter (artiklarna 2–14). Därutöver har konventionen kompletterats med olika ändrings- och tilläggsprotokoll. En del av dessa innehåller materiella bestämmelser.

I artiklarna 15–18 i Europakonventionen finns ett antal generella bestämmelser om utrymmet för att inskränka fri- och rättigheterna.

Konventionen ger en rätt för bland annat enskilda som påstår att en medlemsstat inte har respekterat de fri- och rättigheter som anges i konventionen att klaga till den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, Europadomstolen (artikel 34). Ett villkor för ett sådant anhängiggörande är att den enskilde först har uttömt alla nationella rättsmedel (artikel 35). Om Europadomstolen tar upp målet till prövning, kan denna leda till att domstolen konstaterar att den berörda medlemsstaten har brutit mot konventionen. Europadomstolen har i vissa fall också möjlighet att ålägga staten

att utge skadestånd till den enskilde (artikel 41). Europadomstolens avgörande är rättsligt bindande för den berörda staten.

Europakonventionens närmare innehåll klargörs av konventionens och tilläggsprotokollens texter, där den tolkning av fri- och rättigheternas innebörd som Europadomstolen gör i sina avgöranden har en central betydelse. Domstolens tolkning är dynamisk och konventionen tolkas i ljuset av samhällsutvecklingen. Konventionsstaterna har i många fall en bedömningsmarginal (”margin of appreciation”) i förhållande till bestämmelserna i konventionen, att genom lagstiftning och i rättstillämpningen avgöra vad statens åtagande enligt konventionen innebär (prop. 2017/18:7 s. 21–22 och Karnovkommentaren, JUNO, 2025-08-12).

Vissa av fri- och rättigheterna i Europakonventionen är absoluta, men många av dem kan begränsas. Till exempel får ingrepp i konventionens rätt till skydd för privat- och familjeliv, religionsfrihet, yttrandefrihet samt mötes- och föreningsfrihet göras med stöd av lag om ingreppet anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose vissa angivna intressen (artiklarna 8–11). För att konventionens lagkrav ska anses vara uppfyllt, krävs att begränsningen har stöd i den nationella rättsordningen genom en reglering – i författning eller genom fast domstolspraxis – som uppfyller rimliga krav på rättssäkerhet, som innefattar ett skydd mot godtycke och som är tillgänglig för allmänheten och tillräckligt tydlig och preciserad för att göra inskränkningen i rimlig grad förutsebar för enskilda. Om en nationell lagstiftare eller domstol har ansett att ett visst ingrepp är nödvändigt och det finns rimliga skäl för detta ställningstagande, har Europadomstolen normalt godtagit den bedömningen (SOU 2025:2 s. 39).

Samtliga konventionsstater har åtagit sig att garantera de fri- och rättigheter som fastställs i konventionen och i de tilläggsprotokoll som konventionsstaten har ratificerat.

Sverige ratificerade Europakonventionen 1952, men det dröjde till 1966 innan Sverige förklarade att landet underkastade sig Europadomstolens kompetens (SOU 2008:125, *Skyddet för grundläggande fri- och rättigheter*, s. 395).

Europakonventionen är sedan den 1 januari 1995 inkorporerad i svensk rätt genom lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och är därmed gällande som svensk lag. Konven-

tionen kan genom inkorporeringslagen tillämpas av domstolar och förvaltningsmyndigheter i enskilda mål och ärenden.

Samtidigt som Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt infördes en bestämmelse i regeringsformen av innebörd att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen (nuvarande 2 kap. 19 § regeringsformen). Grundlagsbestämmelsen riktar sig till de normgivande organen och infördes för att markera konventionens särskilda betydelse. Bestämmelsen ger inte konventionen ställning som grundlag, men innebär att en lag som riksdagen har antagit efter att bestämmelsen trädde i kraft kan bli föremål för normprövning i förhållande till Europakonventionen (prop. 1993/94:117, s. 36–37, jfr 11 kap. 14 § och 12 kap. 10 § regeringsformen).

Europakonventionen innehåller inte någon bestämmelse om barnets bästa. Europadomstolen har dock i flera avgöranden hänvisat till principen om barnets bästa, se exempelvis *Popov mot Frankrike*, 39472/07 och 39474/07, dom meddelad den 19 januari 2012, §§ 139 och 140 samt *Jeunesse mot Nederländerna*, 12738/10, dom meddelad den 3 oktober 2014, § 109.

4.3.2 Europakonventionen och frågor om medborgarskap

Det finns ingen artikel i Europakonventionen som uttryckligen behandlar medborgarskap. I ”Protokoll nr 4 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, avseende erkännande av vissa andra rättigheter och friheter än dem som redan finns i konventionen och i dess första tilläggsprotokoll”, finns dock en materiell bestämmelse om förbud mot utvisning av medborgare (se artikel 3 i tilläggsprotokollet). Sverige ratificerade protokoll nr 4 till Europakonventionen 1964. Även om konventionen alltså inte innehåller något direkt förbud mot återkallelse av medborgarskap kan en sådan åtgärd aktualisera andra bestämmelser i konventionen. En sådan bestämmelse är artikel 8.1 som säger att var och en har rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv (jfr Europadomstolens avgörande i *Karassev mot Finland*, 31414/96, beslut meddelat den 12 januari 1999). Artikel 8 kan komma att aktualiseras i ett återkallelseärende eftersom ett frånta gande av en persons medborgarskap i regel innebär att personen inte har rätt att

vistas i Sverige, något som kan stå i strid med rätten till privat- och familjeliv.

Eftersom konsekvenserna av en återkallelse av ett medborgarskap i många fall aktualiserar frågor kopplade till bland annat individens privat- och familjeliv enligt artikel 8.1 i Europakonventionen, måste vissa krav vara uppfyllda för att en sådan åtgärd ska vara förenligt med Sveriges åtagande enligt konventionen.

Fri- och rättigheterna enligt artikel 8.1 kan begränsas med stöd av lag om ingreppet är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose vissa angivna intressen (artikel 8.2). Undantagsbestämmelsen i artikel 8.2 innebär att tre villkor måste vara uppfyllda; (i) ingreppet måste vara lagligt, (ii) ingreppet måste vara ägnat att tillgodose något av de i artikeln uppräknade allmänna eller enskilda intressena och (iii) ingreppet måste vara nödvändigt i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose detta intresse. När det gäller det sistnämnda kriteriet har konventionsstaterna en viss bedömningsmarginal att avgöra om en inskränkning är nödvändig. Åtgärden måste dock alltid vara proportionerlig. Eftersom rätten till medborgarskap faller under artikel 8 i konventionen måste undantag från denna rätt därför uppfylla de kriterier som angetts ovan för att inte utgöra en överträdelse av bestämmelsen. Utöver rätten till skydd för privat- och familjeliv kan även förbudet mot diskriminering (artikel 14) aktualiseras vid förfarande som gäller frågan om återkallelse av medborgarskap.

Europadomstolen har i flera avgöranden behandlat återkallelse av medborgarskap i relation till fri- och rättigheter i konventionen.

– Ramadan mot Malta (76136/12, dom meddelad den 21 juni 2016): Målet gällde en man som hade berövats sitt maltesiska medborgarskap på grund av att han hade förvärvat detta på ett bedrägligt sätt. Mannen gjorde gällande att berövande av medborgarskapet utgjorde en kränkning av hans rättigheter enligt artikel 8 i konventionen. Europadomstolen konstaterade att ett godtyckligt nekande av medborgarskap i vissa fall kan aktualisera artikel 8 på grund av dess inverkan på en persons privatliv. Motsvarande gäller också vid berövande av medborgarskap eftersom en sådan åtgärd kan innebära ett liknande, om inte större, ingripande i individens rätt till respekt för privat- och familjeliv (punkt 84–85). För att avgöra om ett medborgarskap har berövats i strid med artikel 8 bör beaktas dels om medborgarskapet har berövats god-

tyckligt, dels vilka konsekvenser förlusten har haft för klaganden. För att avgöra om förfarandet var godtyckligt beaktar domstolen om berövandet av medborgarskapet var förenligt med lag, om berövandet var förenat med nödvändiga processuella garantier, inklusive om den person som har berövats sitt medborgarskap har getts möjlighet att överklaga beslutet till domstol och huruvida myndigheterna agerat omsorgsfullt och snabbt. Europadomstolen kom i målet fram till att artikel 8 inte hade åsidosatts.

– K2 mot Förenade kungariket (42387/13, beslut meddelat den 7 februari 2017): Målet gällde en man som hade lämnat Storbritannien. Under tiden mannen befann sig utomlands hade myndigheterna tagit ifrån honom hans medborgarskap med hänvisning till ”the public good”. Angående skälen för beslutet hänvisade myndigheterna bland annat till att mannen varit involverad i terrorismrelaterade aktiviteter. Mannen gjorde gällande att myndigheterna härigenom hade kränkt hans rätt till privat- och familjeliv enligt artikel 8. Vidare gjorde han gällande, med hänvisning till artikel 14 i förening med artikel 8, att han hade behandlats annorlunda än bland annat brittiska medborgare som ansågs vara ett hot mot den nationella säkerheten men som inte hade dubbelt medborgarskap, eftersom de inte kunde berövas sitt brittiska medborgarskap. Europadomstolen konstaterade att domstolen tidigare hade godtagit att ett godtyckligt nekande av medborgarskap i vissa fall kan aktualisera artikel 8 på grund av dess inverkan på en persons privatliv och att samma princip gäller för berövande av medborgarskap. Europadomstolen fann dock i det aktuella fallet att sökandens klagomål avseende att beslutet att frånta honom hans medborgarskap stred mot artikel 8 var uppenbart ogrundat. Gällande klagomålet i relation till artikel 14 konstaterade Europadomstolen att sökanden inte hade uttömt alla nationella rättsmedel och avvisade därför klagomålet i den delen.

– Ghoumid m.fl. mot Frankrike (52273/16 m.fl., dom meddelad den 25 juni 2020): Målet gällde frångående av medborgarskap på grund av terrorismrelaterad brottslighet och rörde, förutom artikel 8, också artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet. Enligt den sistnämnda artikeln får ingen lagföras eller straffas på nytt genom

ett brottmålsförfarande i samma stat för ett brott för vilket han redan har blivit slutligt frikänd eller dömd (”ne bis in idem”). Innebörden av förbudet är att en persons ansvar för en och samma brottsliga gärning inte får bli föremål för prövning och bestraffning i olika förfaranden. Däremot hindrar förbudet inte att en person inom ramen för samma förfarande får flera sanktioner för ett visst brott. I det aktuella målet fann Europadomstolen att besluten att frånta klagandena deras franska medborgarskap inte hade inneburit ett åsidosättande av artikel 8 i konventionen. Besluten var enligt domstolen inte godtyckliga och fick inte heller några oproportionerliga konsekvenser för klagandenas privatliv. Klagandena menade vidare att fråntagandet av deras franska medborgarskap även var ett ”disguised punishment”, ett förtäckt straff, som syftade till att bestraffa samma beteende som de tidigare hade dömts för i en brottmålsdomstol. Europadomstolen, som tillämpade de så kallade Engelkriterierna, konstaterade att fråntagande av medborgarskap inte är en straffrättslig påföljd enligt fransk rätt, att frågan hanteras av administrativa myndigheter och domstolar i Frankrike samt att det primära syftet med att kunna beröva ett medborgarskap i Frankrike är att fastställa att bandet mellan individerna och Frankrike har brutits. Europadomstolen fann alltså att fråntagandet av medborgarskapet inte var en straffrättslig påföljd i den mening som avses i artikel 4 i sjunde tilläggsprotokollet.

4.4 Unionsrätten

4.4.1 EU:s rättighetsstadga

Den 1 december 2009 införlivades EU:s rättighetsstadga, som antogs av EU:s medlemsstater 2000, i unionens så kallades primärrätt.[3] Rättighetsstadgan innehåller både preciserade rättigheter och allmänna principer. Vanligtvis betraktas rättigheterna som sådana tydliga och ovillkorliga rättigheter som ska kunna åberopas direkt inför nationella domstolar och myndigheter (så kallad direkt effekt). De allmänna principerna å sin sida är i stället avsedda fungera som tolkningsunderlag och riktlinjer när ny lagstiftning ska tas fram.

[3] Detta skedde i samband med att Lissabonfördraget trädde i kraft.

Det åligger medlemsstaterna att tolka sin nationella rätt så att den överensstämmer med stadgan (så kallad indirekt effekt) och att vidta nödvändiga åtgärder för att denna ska få ett effektivt genomslag på nationell nivå (SOU 2025:2 s. 40).

Stadgan riktar sig till unionens institutioner, organ och byråer samt till medlemsstaterna när dessa tillämpar unionsrätten (artikel 51.1). Enligt EU-domstolen omfattar begreppet ”tillämpar unionsrätten” även nationella bestämmelser som omfattas av unionens tillämpningsområde (*Åkerberg Fransson*, C-617/10, beslut meddelat den 7 maj 2013). Medlemsstaterna är skyldiga att ge stadgans rättigheter fullt genomslag genom att var och en vars unionsrättsligt garanterade fri- och rättigheter har kränkts har rätt till ett effektivt rättsmedel inför en domstol (artikel 47.1).

En del av rättigheterna i stadgan är absoluta, exempelvis förbuden mot dödsstraff och tortyr (artiklarna 2 och 4). Flertalet av rättigheterna kan dock begränsas. Av artikel 52.1 följer att varje begränsning i utövandet av de fri- och rättigheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa fri- och rättigheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors fri- och rättigheter.

I den mån rättigheter som omfattas av stadgan motsvarar rättigheter som garanteras av Europakonventionen ska rättigheterna i stadgan ha samma innebörd och räckvidd som i konventionen. Detta hindrar dock inte unionsrätten från att tillförsäkra ett mer långtgående skydd (artikel 52.3).

Vad gäller tolkning av stadgan får denna inte tolkas så att den inskränker eller inkräktar på de mänskliga fri- och rättigheter som erkänns i bland annat unionsrätten, Europakonventionen och i medlemsstaternas författningar (artikel 53). Vidare har det till stadgan utarbetats kortfattade förklaringar som ska tillmätas vederbörlig hänsyn vid tolkningen av stadgan (artikel 6.1 i fördraget om Europeiska unionen, EU-fördraget, samt stadgans ingress).[4]

De grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i Europakonventionen, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ingår i unionsrätten som allmänna principer (artikel 6.3 i EU-fördraget).

[4] Dessa förklaringar är publicerade i EUT 2007/C 303/02.

Vidare anges det i artikel 24 i stadgan särskilt att barnets bästa ska komma i främsta rummet vid alla åtgärder som rör barn, oavsett om de vidtas av offentliga myndigheter eller privata institutioner.

4.4.2 Medborgarskap och EU:s rättighetsstadga

EU har ingen lagstiftningskompetens vad gäller medborgarskap. Däremot har EU-domstolen vid flera tillfällen konstaterat att nationellt medborgarskap omfattas av tillämpningsområdet för unionsrätten och att den nationella kompetensen på området ska utövas med iakttagande av unionsrätten. Den nationella behörigheten att besluta om förvärv och förlust av nationellt medborgarskap kan därmed underställas EU-domstolens kontroll i den mån utövandet av behörigheten påverkar rättigheter som tillerkänns och skyddas av unionens rättsordning.

I EU:s rättighetsstadga behandlas flera rättigheter som skulle kunna aktualiseras vid ett förfarande angående återkallelse av medborgarskap, bland annat respekt för privat- och familjeliv i artikel 7. Vidare är enligt artikel 20 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) varje person som är medborgare i en medlemsstat också unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet kompletterar, och ersätter alltså inte, det nationella medborgarskapet. Om en person vid tillämpningen av nationella bestämmelser förlorar sitt nationella medborgarskap – och som en följd av det även sitt unionsmedborgarskap – måste unionsrätten beaktas. EU-domstolen har i rättsfallen nedan behandlat frågan om återkallelse av nationellt medborgarskap och förlust av unionsmedborgarskap.

– Rottman mot Freistaat Bayern (C-135/98, dom meddelad den 2 mars 2010): I målet begärde Bundesverwaltungsgericht (Tyskland) förhandsbesked angående frågan om förlust av nationellt medborgarskap strider mot unionsrätten om det även innebär förlust av unionsmedborgarskapet. Målet gällde en man från Österrike som hade flyttat till Tyskland och naturaliserats där. När det upptäcktes att han hade fått sitt tyska medborgarskap genom bedrägligt beteende förlorade han medborgarskapet och blev statslös. EU-domstolen konstaterade att unionsrätten inte utgör hinder mot att en medlemsstat återkallar en unionsmedborgares medborgarskap i den staten, vilket har förvärvats till

följd av naturalisation, när medborgarskapet har beviljats genom bedrägligt handlande. En förutsättning är dock att beslutet om återkallelse iakttar proportionalitetsprincipen. EU-domstolen anförde bland annat att återkallelse av beslut om naturalisation på grund av att det förekommit bedrägligt handlande motsvarar ett allmänintresse. EU-domstolen menade att det därför är berättigat för en medlemsstat att vilja skydda det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan staten och dess medborgare samt den ömsesidighet i fråga om rättigheter och skyldigheter som utgör grunden för medborgarskapet. EU-domstolen hänvisade i detta sammanhang till relevanta bestämmelser i konventionen om begränsning av statslöshet och medborgarskapskonventionen samt anförde att slutsatsen ovan stämmer överens med den allmänna principen i internationell rätt, att ingen godtyckligt får fråntas sitt medborgarskap. Det kan, menade EU-domstolen, inte anses utgöra en godtycklig handling att en stat berövar en person dennes medborgarskap på grund av att personen i fråga gjort sig skyldig till bedrägligt handlande, när detta lagligen har fastställts. EU-domstolen fann därmed att det principiellt berättigade i att återkalla ett beslut om naturalisation på grund av att det förekommit bedrägligt handlande gäller också när återkallelsen leder till att den berörda personen, förutom medborgarskapet i den medlemsstat där han naturaliserats, även förlorar unionsmedborgarskapet. Vid prövningen av ett beslut om att återkalla ett beslut om naturalisation ska dock hänsyn tas till eventuella följder som en återkallelse av beslutet skulle få för den berörde och, i förekommande fall, för medlemmarna i dennes familj, med avseende på förlusten av de rättigheter som varje unionsmedborgare åtnjuter. Bland annat ska det kontrolleras huruvida förlusten av dessa rättigheter framstår som berättigad i förhållande till hur allvarlig den överträdelse är som vederbörande har begått, den tid som har förflutit mellan beslutet om naturalisation och beslutet om återkallelse samt den berördes möjligheter att få tillbaka sitt ursprungliga medborgarskap.

– Tjebbes m.fl. mot Minister van Buitenlandse Zaken (C-221/17, dom meddelad den 12 mars 2019): I målet hade fyra personer med dubbla medborgarskap förlorat sina nederländska medborgarskap – och även unionsmedborgarskapen – på grund av långvarig vistelse utomlands. EU-domstolen anförde att arti-

kel 20 i EUF-fördraget, jämförd med artiklarna 7 och 24 i EU:s rättighetsstadga, ska tolkas så att den inte utgör ett hinder mot lagstiftning som föreskriver att en person under vissa förutsättningar förlorar sitt medborgarskap i en medlemsstat enligt lag – vilket även kan medföra förlust av ställningen som unionsmedborgare – och de rättigheter som följer med den ställningen. Myndigheter och domstolar ska dock kontrollera om förlusten av det nationella medborgarskapet, och därmed förlusten av ställningen som unionsmedborgare, är förenlig med proportionalitetsprincipen. Bedömningen ska avse de följder förlusten har för den berörda personens situation och, i förekommande fall, för dennes familjemedlemmar, ur ett unionsrättsligt perspektiv. Förlust av medborgarskap är inte förenligt med proportionalitetsprincipen om det enligt de relevanta nationella bestämmelserna inte vid något tillfälle är möjligt att få till en individuell bedömning av vilka följder denna förlust har för de berörda personerna från ett unionsrättsligt perspektiv.

4.5 Andra internationella konventioner som behandlar frågor om medborgarskap

4.5.1 Inledning

I detta avsnitt redovisas ett antal andra internationella konventioner som Sverige har tillträtt och som behandlar frågor om medborgarskap. Ingen av dessa konventioner innehåller bestämmelser som inskränker den möjlighet att frånta ett medborgarskap som anges i de i föregående avsnitt redovisade konventionerna. De redovisas därför endast i korthet nedan.

4.5.2 Konventionen för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar (SÖ 1937:9)

Konventionen för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar antogs av Nationernas förbund 1930. Enligt konventionen kan en stat genom sin lagstiftning styra vilka som ska vara medborgare i staten. Om lagstiftningen står i överensstämmelse med internationella konventioner, internationell sedvänja och allmänt

erkända rättsgrundsatser på medborgarskapsrättens område bör denna erkännas av övriga stater (artikel 1). Konventionen innehåller bland annat principer för den folkrättsliga bedömningen i fall av dubbelt medborgarskap och regler avsedda att iakttas i de olika ländernas medborgarskapslagar i syfte att undvika statslöshet.

4.5.3 Konventionen om flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55)

Konventionen om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) antogs av FN 1951. I artikel 34, ”Naturalisation”, anges att en fördragsslutande stat så mycket som möjligt ska underlätta flyktingarnas införlivande med samhället och deras naturalisation. Särskilt ska fördragsslutande stat bemöda sig att påskynda naturalisationsförfarandet och så mycket som möjligt nedbringa avgifterna och kostnaderna för detta.

4.5.4 Konventionen om statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54)

Den så kallade statslöshetskonventionen antogs av FN 1954. Innehållsmässigt ansluter den nära till Genèvekonventionen. Genèvekonventionen gäller endast för statslösa personer som även är flyktingar. Statslöshetskonventionen tillkom i syfte att tillförsäkra också andra statslösa personer motsvarande rättigheter och skyldigheter.

I artikel 32 i statslöshetskonventionen finns en bestämmelse om naturalisation som motsvarar artikel 34 i Genèvekonventionen.

4.5.5 Konventionen om gifta kvinnors medborgarskap (SÖ 1958:27)

Konventionen om gifta kvinnors medborgarskap är en FN-konvention som antogs 1957.

I artiklarna 1 och 2 anges att fördragsstaterna samtycker till att varken ingåendet eller upplösningen av ett äktenskap mellan en av dess medborgare och en utlänning automatiskt ska påverka hustruns medborgarskap. Motsvarande gäller vid förändring av mannens medborgarskap under ett äktenskaps bestånd. Vidare sam-

tycker fördragsstaterna till att varken det förhållandet att en av dess medborgare frivilligt förvärvar medborgarskap i annan stat eller ger upp sitt medborgarskap ska hindra hustrun till en sådan medborgare från att behålla sitt medborgarskap.

4.5.6 Internationella konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering (SÖ 1971:40)

Konventionen om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering antogs av FN 1966. I artikel 1 anges att konventionen inte är tillämplig på sådana skillnader, undantag, inskränkningar eller företräden som en konventionsstat gör mellan medborgare och icke-medborgare. Vidare anges att ingen bestämmelse i konventionen får tolkas så att den på något sätt inverkar på konventionsstatens lagar och bestämmelser om nationalitet, medborgarskap eller naturalisering, så länge dessa regler inte diskriminerar någon särskild nationalitet.

4.5.7 Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (SÖ 1971:42)

Konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter antogs av FN 1966. Konventionen innehåller i huvudsak samma rättigheter som Europakonventionen. Enligt artikel 24.3 har varje barn rätt att förvärva ett medborgarskap.

4.5.8 Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (SÖ 1980:8)

Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor antogs av FN 1979. I artikel 9 anges att konventionsstaterna ska ge kvinnor samma rätt som män att förvärva, byta eller behålla sitt medborgarskap. De ska särskilt säkerställa att varken äktenskap med en utlänning eller makens byte av medborgarskap under äktenskapet automatiskt ska medföra ändring av hustruns medborgarskap, göra henne statslös eller påtvinga henne makens medborgarskap. Konventionsstaterna ska också ge kvinnor samma rättigheter som män i fråga om barns medborgarskap.

4.6 Avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om medborgarskap

Den 14 januari 2002 ingicks mellan de nordiska länderna ett avtal som behandlar förmånliga medborgarskapsbestämmelser för nordiska medborgare (jfr 16–19 §§ medborgarskapslagen). Överenskommelsen trädde i kraft den 18 oktober 2003 (SÖ 2004:30). Avtalet ersattes den 5 september 2012 av ett liknande avtal (SÖ 2012:6). Hänvisningar till specifika nationella lagregler togs då bort.

4.7 Barnkonventionen

Den 20 november 1989 antog FN:s generalsamling barnkonventionen. Sverige ratificerade konventionen 1990. Sveriges konventionsåtagande och folkrättsliga bundenhet innebär en skyldighet att förverkliga barnets rättigheter enligt barnkonventionen genom lagstiftning samt administrativa och andra åtgärder, vilket följer direkt av konventionen (artikel 4). Barnkonventionen ska ses som en helhet och artikel 4 ska därför beaktas i genomförandet av samtliga rättigheter i konventionen (SOU 2020:63, *Barnkonventionen och svensk rätt*, s. 264).

Barnkonventionen har numera inkorporerats som lag i Sverige. Den 1 januari 2020 trädde lagen (2018:1197) om Förenta nationernas konvention om barnets rättigheter i kraft. Detta innebär att konventionens bestämmelser är gällande som lag och kan, med reservation för att alla bestämmelser inte är direkt tillämpliga i varje enskilt fall, läggas till grund för myndigheters beslut i mål och ärenden även när barnkonventionens bestämmelser inte uttryckligen framgår av annan lagstiftning (prop. 2017/18:186, *Inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter*, s. 77).

I artikel 7 anges att ett barn ska registreras omedelbart efter födseln och att barn har rätt till ett namn och ett medborgarskap. Det framgår också att barn har rätt att bli omvårdade av sina föräldrar. I artikel 7 åläggs konventionsstaterna vidare ett särskilt ansvar i fråga om rätten till medborgarskap när det gäller sådana barn som riskerar att bli statslösa. Detta uttrycks på så sätt att konventionsstaterna ska säkerställa genomförandet av dessa rättigheter i enlighet med sin nationella lagstiftning och sina åtaganden enligt tillämpliga internationella instrument på detta område, särskilt i de fall då

barnet annars skulle vara statslöst (artikel 7 punkt 2). Att rättigheterna ska säkerställas i enlighet med en stats nationella lagstiftning innebär att det kan finnas begränsningar i rättigheterna genom nationell lagstiftning (Karnovkommentaren till artikel 7, JUNO 2025-08-08).

Enligt artikel 8 har barnet vidare rätt att behålla sin identitet, inklusive medborgarskap, namn och släktförhållanden såsom dessa erkänns i lag, utan olagligt ingripande. 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.

Av artikel 9.1 framgår att konventionsstaterna ska säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja utom i de fall då en behörig myndighet, i enlighet med tillämplig lag och tillämpliga förfaranden, bedömer att ett sådant åtskiljande är nödvändigt för barnets bästa. Av artikel 9.4 följer vidare bland annat, att om ett åtskiljande är följden av åtgärder som en konventionsstat tagit initiativet till, till exempel utvisning av barnets förälder, ska staten på begäran ge barnet upplysningar om var den frånvarande föräldern vistas, om inte detta är till skada för barnet.

I artikel 16.1 slås även fast att inget barn får utsättas för godtyckliga eller olagliga ingripanden i sitt privat- och familjeliv.

Det enskilda barnet ska, enligt artikel 3, sättas i främsta rummet. Alla beslutsfattare ska därför i första hand beakta vad som bedöms vara barnets bästa vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3 punkt 1). Med barn avses en omyndig person under 18 år (artikel 1). Barnet ska också få uttrycka sin åsikt i alla frågor som rör barnet (artikel 12 punkt 1). Vad gäller domstolsförfaranden och administrativa förfaranden som rör barnet, ska barnet för detta ändamål särskilt beredas möjlighet att höras, antingen direkt eller genom en företrädare eller ett lämpligt organ och på ett sätt som är förenligt med nationella procedurregler (artikel 12 punkt 2).

Enligt artikel 43 ska en kommitté för barnets rättigheter (barnrättskommittén) upprättas för att granska de framsteg som gjorts av konventionsstaterna i fråga om genomförandet av skyldigheterna enligt konventionen. Barnrättskommittén ger vägledning i tolkningen av konventionen genom allmänna kommentarer, så kallade *General Comments*. Barnrättskommittén har bland annat utarbetat

en allmän kommentar om artikel 3 (nummer 14).[5] Av denna framgår att skyldigheten i artikel 3 omfattar bland annat skyldigheten att säkerställa att alla rättsliga och administrativa beslut samt policyer och lagstiftning som gäller barn, visar att barnets bästa har bedömts och i första hand beaktats, vilket också inkluderar att beskriva hur barnets bästa har prövats och bedömts och vilken vikt som lagts vid barnets bästa i beslutet (punkt 14).

Så som konstaterats i betänkandet SOU 2006:2 ges i konventionen ingen närmare vägledning för hur tungt barnets bästa ska väga vid beslut som i första hand avser föräldrarna men som också drabbar barnet eller i situationer där samhällsintressen skulle stå emot det enskilda barnets bästa. I dessa situationer lämnar barnkonventionen över till staterna att göra avvägningen. Barnets situation, behov och intressen ska beaktas vid beslutsfattandet och i det fall man väljer ett alternativ där andra intressen väger tyngre, bör myndigheterna kunna visa att en avvägning har gjorts i det enskilda fallet (SOU 2006:2 s. 50).

I propositionen om inkorporering av FN:s konvention om barnets rättigheter uttalades bland annat följande. Principen om barnets bästa måste ses som ett tillvägagångssätt i varje beslutsprocess där barn är berörda. Varje beslut som rör ett eller flera barn bör innehålla en motivering där det bland annat bör framgå vilka aspekter som beslutsfattaren ansett vara relevanta i bedömningen av barnets bästa. Om ett beslut inte stämmer överens med barnets åsikter bör orsaken till detta tydligt anges. I de undantagsfall där den valda lösningen inte överensstämmer med barnets bästa bör skälen till att något annat intresse vägt tyngre klargöras för att visa att barnets bästa noga har analyserats och övervägts (prop. 2017/18:186 s. 96, se även barnrättskommitténs allmänna kommentar nummer 14, punkt 97).

Högsta domstolen har i NJA 2020 s. 761 konstaterat att barnets bästa inte alltid ska vara utslagsgivande när andra legitima intressen kolliderar med barnets intresse men att barnets bästa ska utgöra en tungt vägande faktor i beslutsprocessen. Vid en avvägning mellan barnets bästa och andra intressen kan det vara motiverat att vidta åtgärder som inte är förenliga med barnets bästa under förutsättning att det motstående intresset är legitimt och viktigt (punkt 22).

[5] Tillgänglig på Barnombudsmannens webbplats och översatt till svenska: www.barnombudsmannen.se/barnkonventionen/allmanna-kommentarer.

I fallet var det fråga om en man som begärdes utlämnad till Serbien för att verkställa ett fängelsestraff för häleri. Mannen hade permanent uppehållstillstånd i Sverige och levde här tillsammans med sina två små barn och sin sambo, som alla tre var svenska medborgare. Högsta domstolen konstaterade att barnkonventionen gäller som svensk lag och att principen om barnets bästa ska vägas in i bedömningen vid beslut om utlämning som rör ett barn. Det innebär att barnets bästa ska utredas, beaktas och bedömas i sådana ärenden. Det innebär dock inte att barnets bästa alltid ska vara utslagsgivande; i utlämningsärenden ställs barnets bästa mot staters intresse av att lagföra begångna brott och att verkställa straff och det kan i många fall leda till att barnets bästa får vika. Även om hänsynen till barnens bästa talade för att mannen i det aktuella fallet inte skulle utlämnas till Serbien, måste barnens intressen ställas mot intresset av att dels kunna verkställa det fängelsestraff som mannen hade dömts till, dels fullgöra det åtagande som Sverige har gjort i förhållande till Serbien. Högsta domstolen beaktade vidare bland annat att barnen kunde stanna med sin mamma i sin hemmiljö och att de skildes från pappan endast för en begränsad tid. Utlämningen ansågs mot den bakgrunden inte vara oförenlig med barnkonventionen.

5 Tidigare utrednings- och lagstiftningsarbeten

5.1 Övergripande om tidigare utrednings- och lagstiftningsarbeten

5.1.1 Förarbetena till 1950 års medborgarskapslag

Frågan om ett införande av en möjlighet att återkalla medborgarskap övervägdes redan vid tillkomsten av 1950 års medborgarskapslag. I lagrådsremissen fanns ett förslag som innebar att en naturaliserad medborgare skulle kunna få sitt medborgarskap upphävt om han eller hon genom en lagakraftvunnen dom dömts till straffarbete eller till förvaring under minst två år eller internering i säkerhetsanstalt enligt strafflagens 8 kap. (brott mot rikets säkerhet), 9 kap. (högmålsbrott) eller 27 kap. (brott mot särskilda bestämmelser för krig, beredskapstillstånd m.m.). Beslut om förlust av medborgarskap skulle enligt förslaget fattas av Konungen (prop. 1950:217 s. 69 f.).

Lagrådet invände mot förslaget och anförde bland annat att om en naturaliserad person i motsats till andra medborgare skulle kunna förlora sitt medborgarskap, skulle det med fog kunna göras gällande att deras rättigheter och förmåner inte var desamma som andra medborgares. Ett införande av institutet expatriering (att beröva någons medborgarskap eller landsförvisa) syntes av denna anledning enligt Lagrådet förutsätta en grundlagsändring. Med hänsyn till Lagrådets ställningstagande lades inte något förslag om expatriering fram i propositionen. Departementschefen anförde dock att det inte borde vara uteslutet att senare ta upp frågan till förnyat övervägande (prop. 1950:217 s. 90 och 96).

5.1.2 Utvisningsutredningen

Utvisningsutredningen, som tillsattes år 1992, hade bland annat i uppdrag att analysera reglerna om naturalisation och, om möjligt, föreslå en ändring för att kunna återkalla ett svenskt medborgarskap som erhållits med hjälp av falska uppgifter. Utvisningsutredningen redovisade sina överväganden i denna del i slutbetänkandet *Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m.* (SOU 1994:33).

I fråga om expatriering är behövligt och lämpligt ansåg Utvisningsutredningen att en utgångspunkt bör vara att alla medborgares likhet inför lagen är så värdefull att den inte utan synnerligen starkt vägande skäl ens undantagsvis bör kunna skjutas åt sidan. Det fanns ändå flera skäl som klart talade för att införa en möjlighet till återkallelse av ett svenskt medborgarskap som har förvärvats på grundval av falska uppgifter, vilka haft avgörande betydelse för beslutet. Utredningen instämde i den uppfattning som en kommission med uppdrag att motverka våldet och förbättra stödet till brottsoffer (Våldskommissionen) hade redovisat i betänkandet *Våld och brottsoffer* (SOU 1990:92). Våldskommissionen anförde där att det är stötande att en person ska kunna bli medborgare i Sverige genom att använda sig av falska handlingar och bedrägliga uppgifter; än allvarligare är det om den falska identiteten tillkommit för att dölja ett kriminellt förflutet eller en terroristanknytning. Vad avsåg de skäl som talade för införandet av en möjlighet till expatriering, anförde Utvisningsutredningen att det säkerligen allmänt uppfattas som djupt otillfredsställande att staten inte med verksamma medel i efterhand kan ingripa mot den som på ett illojalt och bedrägligt sätt har tillskansat sig en så långtgående och grundläggande rättighet som medborgarskap i landet (SOU 1994:33 s. 47).

Avseende skäl som Utvisningsutredningen ansåg talade emot införandet av en möjlighet till expatriering framhölls att möjligheten att upphäva en naturalisation försätter de naturaliserade i särklass eftersom de, till skillnad mot infödda medborgare, under vissa förhållanden skulle kunna förlora sitt svenska medborgarskap och, sannolikt, i de flesta fall bli statslösa. Ett införande av ett återkallelseinstitut skulle alltså leda till två sorters svenskt medborgarskap; ett oåterkalleligt och ett med svagare rättsverkningar. Redan detta ansågs utgöra starka skäl mot en sådan ordning. Till det kom det faktum att ett beslut om naturalisation har långtgående rätts-

verkningar för den enskilde samt att den statslöshet som i flera fall skulle uppstå medför avsevärda nackdelar för den enskilde och för det land som personen vistas i. Utredningen anförde också att det i de flesta fall på grund av olika slags verkställighetshinder kan antas bli svårt att avlägsna en person som expatrierats från Sverige. Detta skulle komma att skapa en ny kategori av personer i landet, som var svåra att avlägsna men samtidigt befann sig utanför den normala integrationsprocessen. Vidare förväntades en återkallelsemöjlighet medföra åtskilliga familjerättsliga komplikationer, till exempel för de barn som blivit svenska medborgare i samband med förälderns naturalisation. Utredningen hänvisade även till de gamla vanfejdsstraffen, som innebar förlust av medborgerligt förtroende och medborgerliga rättigheter, och konstaterade att dessa straff, med vilka expatriering i någon mån skulle kunna anses jämställt, sedan länge var avskaffade. Vid en samlad bedömning ansåg Utvisningsutredningen att de betydande nackdelar som är förenade med införandet av en möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap vägde så tungt att någon ändring av gällande ordning inte borde genomföras. Det betonades dock att det måste göras stora ansträngningar för att förbättra det rådande systemet och i största möjliga utsträckning förhindra att svenskt medborgarskap förvärvas på felaktiga grunder och av personer som inte är önskvärda som medborgare (SOU 1994:33 s. 47 f.). Mot den bakgrunden föreslog utredningen att kontrollen av en utlännings vandel med mera skulle göras mer omfattande än vad som dittills varit fallet men några konkreta förslag på hur identitetskontrollen skulle göras mer effektiv framfördes inte.

I propositionen 1994/95:179 *Ändringar i utlänningslagen* (1989:529) behandlas bland annat Utvisningsutredningens ställningstagande i fråga om återkallelse av medborgarskap. Där konstaterades att det i och för sig fanns starka skäl för ett införande av en möjlighet att återkalla svenskt medborgarskap. Trots det ansågs det ändå finnas övervägande skäl som talade emot ett sådant införande, vilket i huvudsak motiverades enligt följande.

En möjlighet till återkallelse skulle bland annat innebära att det skulle finnas två sorters svenskt medborgarskap; ett oåterkalleligt för den som blivit svensk medborgare vid födseln och ett som kan återkallas för den som förvärvat medborgarskapet genom naturalisation. En person som berövats sitt svenska medborgarskap skulle vidare i de flesta fall bli statslös. Avsikten med att återkalla ett med-

borgarskap är att det ska bli möjligt att avlägsna vederbörande från landet, vilket sannolikt inte är möjligt för den som har blivit statslös. Även i andra fall kan det finnas verkställighetshinder, exempelvis om det rör sig om en person som riskerar att utsättas för tortyr eller dödsstraff. Följden skulle alltså kunna bli att det finns ett antal personer i landet som har blivit statslösa eller av andra skäl inte kan avlägsnas härifrån. Det skulle vara otillfredsställande med en grupp som i princip inte har rätt att vistas i Sverige men som på grund av verkställighetshinder ändå måste tillåtas blir kvar i landet, åtminstone tillfälligt. Det blir då exempelvis tveksamt vilka rättigheter och skyldigheter som dessa personer ska ha i landet. En återkallelse av svenskt medborgarskap skulle också kunna leda till familjerättsliga komplikationer exempelvis när barn blivit svenska medborgare i samband med att en förälder naturaliseras (prop. 1994/95:179 s. 56 f.). Liksom i utredningen betonades att det var av största vikt att beslut om medborgarskap föregås av en noggrann utredning om sökandens identitet och vandel.

5.1.3 1997 års medborgarskapskommitté

Återkallelse av medborgarskap behandlades på nytt av 1997 års medborgarskapskommitté i delbetänkandet *Medborgarskap och identitet* (SOU 1997:162). Frågan hade aktualiserats på nytt genom att det i betänkandet föreslogs en möjlighet att ge dispens från kravet på styrkt identitet vid ansökan om svenskt medborgarskap.

Kommittén, som visserligen hade respekt för de skäl som låg till grund för uppfattningen att det i svensk rätt bör finnas en möjlighet till expatriering, anslöt sig vid en samlad bedömning till lagstiftarens tidigare uppfattning i frågan. Kommittén uttalade att tyngden av de argument som talar för en möjlighet att återkalla ett medborgarskap i viss mån kan sägas förstärkas av det faktum att det framöver, på grund av den föreslagna nya ordningen, kunde komma att ske en viss ökning av antalet medborgarskap i oriktig identitet. Detta tillkommande argument ansågs dock inte vara av tillräcklig styrka för att överge den dittills rådande ståndpunkten. Förslaget om dispens innebar ett krav på förlängd hemvist i Sverige i åtta år. Eftersom det i princip inte fick finnas anledning att ifrågasätta identitetsuppgifternas riktighet, menade kommittén att ökningen av antalet med-

borgare med falsk identitet ändå skulle komma att bli förhållandevis marginell. Dessutom bedömdes förutsättningarna för ett uppdagande av det verkliga förhållandet som synnerligen små. Med beaktande av detta förelåg inte sådana extraordinära skäl som kommittén menade borde vara ett absolut minimikrav för att överväga att införa en möjlighet till återkallelse av medborgarskap (SOU 1997:162 s. 104–106).

I den proposition (*Medborgarskap och identitet*, prop. 1997/98:178) som följde på Medborgarskapskommitténs delbetänkande delade den dåvarande regeringen uppfattningen att ett beslut om naturalisation som meddelats på grund av felaktiga identitetsuppgifter inte borde kunna återkallas.

Det framhölls att det kan förefalla stötande att det saknas möjligheter att ingripa och återkalla medborgarskapet för en person som naturaliserats i falsk identitet, särskilt när detta skett för att dölja ett kriminellt förflutet eller en terroristanknytning. En sådan möjlighet skulle också kunna ha en preventiv verkan, genom att avhålla från att ljuga om identiteten (prop. 1997/98:178 s. 18).

Dock fanns det också starka skäl som talade emot en sådan ordning, både från en principiell ståndpunkt och ur en mer praktisk synvinkel. I princip anfördes samma argument som i prop. 1994/95:179. Utöver dessa framhölls att ökningen av antalet medborgarskap som beviljas i falsk identitet bedömdes bli förhållandevis marginell och att förutsättningarna för ett sådant uppdagande är små. Vid en samlad bedömning ansågs inte skälen för en återkallelsemöjlighet, ställda mot de starka invändningar som kan resas emot, motivera ett införande av en sådan möjlighet i svensk rätt (prop. 1997/98:178 s. 19 f.).

5.1.4 Utredningen om omprövning av medborgarskap

Frågan om återkallelse av medborgarskap utreddes därefter av Utredningen om omprövning av medborgarskap i betänkandet *Omprövning av medborgarskap* (SOU 2006:2).

I betänkandet framhölls att skälen mot att införa en möjlighet till återkallelse fortfarande var många och starka. Det gällde även med beaktande av att den ökade risk för statslöshet som en möjlighet till återkallelse skulle medföra var mindre än tidigare, eftersom Sverige och flera andra länder numera tillåter dubbelt medborgar-

skap. Det påpekades också att det i flera europeiska länder finns en möjlighet att återkalla medborgarskap som har fattats på felaktiga grunder samt att det även har förekommit att svenskt medborgarskap meddelats på felaktiga grunder.

Det skäl som utredningen särskilt framförde mot en möjlighet till återkallelse, utöver risken för statslöshet, var i huvudsak följande. För den enskildes rättstrygghet är det en fördel att det inte går att ompröva ett beslut om medborgarskap eftersom en återkallelse kan få synnerligen allvarliga rättsverkningar för den som återkallelsen avser. Vidare kan det – även om risken för uppkomst av statslöshet har minskat – finnas andra verkställighetshinder, varför det kan ifrågasättas hur stor denna förändring är i praktiken. Det är också osäkert vilka möjligheter till utvisning som kommer att finnas. Följden skulle därför kunna bli att det finns ett antal personer i Sverige som inte kan avlägsnas härifrån men som går miste om till medborgarskapet knutna rättigheter och förmåner, vilket utredningen påtalade knappast är önskvärt ur integrationssynpunkt.

Utredningen anförde också att förutsättningarna för att det ska upptäckas att ett beslut om svenskt medborgarskap är fattat på felaktiga grunder eller annars på felaktigt sätt är små. En återkallelsemöjlighet torde därför komma att aktualiseras i ett relativt begränsat antal fall och sannolikt slumpmässigt. Vidare påtalade utredningen att det förhållandet att ett beslut är ”felaktigt” inte är detsamma som att det är möjligt att återkalla det därför att oriktiga uppgifter lämnats vid ansökan. Utredningen framhöll även, som påpekats i tidigare lagstiftningsärenden, att en möjlighet till återkallelse skulle leda till två sorters svenskt medborgarskap, ett definitivt för den som har förvärvat medborgarskap automatiskt och ett med svagare ställning som går att ompröva – om än under vissa klart angivna förutsättningar – för den som har förvärvat medborgarskapet genom anmälan eller efter ansökan.

Även om det ansågs tveksamt om de skäl som fanns för en ändrad inställning var tillräckliga föreslog utredningen att det i vissa fall – efter omprövning – skulle vara möjligt att återkalla ett felaktigt medborgarskapsbeslut. Detta eftersom det ansågs otillfredsställande att staten i efterhand inte kunde ingripa mot den som på ett illojalt eller bedrägligt sätt hade tillskansat sig en så långtgående och grundläggande rättighet som ett medborgarskap. Att det inte går att utvisa en person som har dömts för grov brottslighet därför att han eller hon på

grund av ett materiellt oriktigt beslut ska anses vara svensk medborgare strider mot rättskänslan, menade utredningen.

Utredningen ansåg att det inte går att komma ifrån att det bidrar till att skapa misstro mot rättsordningen att ett beslut om medborgarskap som grundas på falska eller bedrägliga uppgifter inte går att angripa i efterhand, vilket är fallet i bland annat situationer där svenskt medborgarskap beviljats en person som tidigare begått allvarliga brott eller har terroristanknytning. Frågan har, menade utredningen, betydelse inte bara för skyddet mot terrorism utan också för skyddet av rikets säkerhet i övrigt liksom för intresset av att motverka att utlännings- och medborgarskapslagstiftningen kringgås. I utredningen anfördes vidare som skäl för en möjlighet till återkallelse av medborgarskap bland annat följande. I de fall en sådan person gör sig skyldig till säkerhetshotande verksamhet skapar det också problem för de rättsvårdande myndigheterna eftersom personen kommer att finnas kvar i landet och kan befaras fortsätta driva sin verksamhet från Sverige. En möjlighet till omprövning skulle kanske även få en preventiv effekt genom att möjligheten till återkallelse verkar avhållande på den som är beredd att göra sig skyldig till ett otillbörligt förfarande för att kunna förvärva ett svenskt medborgarskap. Också den omständigheten att flera länder i Europa, däribland Danmark, Finland och Norge, har regler som innebär möjlighet att återkalla medborgarskap som fattats på felaktiga grunder talar för att det även i Sverige bör finnas en sådan möjlighet.

En möjlighet till återkallelse kunde enligt utredningen dessutom bidra till att stärka legitimiteten av ett beslut om medborgarskap och därigenom minska risken för att värdet av medborgarskapet undergrävs och för ett misstänkliggörande av den absoluta majoritet som blir svenska medborgare på helt korrekta grunder.

Förslaget tog främst sikte på de fall då en person genom bestickning eller annat otillbörligt förfarande beviljats medborgarskap men även de fall då felaktiga identitetsuppgifter lämnats för att dölja grov kriminell belastning, terroristanknytning eller liknande. Förslaget, som krävde grundlagsändring, innebar alltså en möjlighet till återkallelse av ett beslut om svenskt medborgarskap om detta förvärvats genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande och omfattade medborgarskap som förvärvats både genom anmälan och efter ansökan. (SOU 2006:2 s. 14–16 och 153–159.)

I fråga om oriktiga eller ofullständiga uppgifter menade utredningen att dessa måste kunna tillskrivas den sökande och alltså ha lämnats av sökanden själv eller av en ställföreträdare som agerat för dennes räkning, uppgifterna skulle ha lämnats medvetet och ha varit av avgörande betydelse för beslutet om förvärv av medborgarskap. Sökanden skulle alltså inte ha beviljats medborgarskap om han eller hon lämnat riktiga och fullständiga uppgifter. Även när det gällde det otillbörliga förfarandet anförde utredningen att det skulle ha varit av avgörande betydelse och kunna tillskrivas den sökande. Det otillbörliga förfarandet måste vidare ha varit en gärning som ryms inom begreppet ”bedrägligt förfarande” i artikel 7.1 b i medborgarskapskonventionen.

Vid prövningen av om ett beslut om medborgarskap ska återkallas, skulle enligt utredningen en avvägning göras mellan å ena sidan hur klandervärt beteendet är och å andra sidan hur ingripande ett beslut om återkallelse blir för den enskilde. Vid bedömningen skulle enligt förslaget särskilt beaktas personens levnadsomständigheter, om återkallelsen leder till statslöshet och hur lång tid som gått sedan personen förvärvade svenskt medborgarskap. Utredningen ansåg dock inte att det borde preciseras någon tidsfrist inom vilken ett beslut om återkallelse måste fattas, utan att längden av den period som har förflutit efter förvärvet av medborgarskapet måste beaktas i varje enskilt fall. Utredningen påtalade vidare att det är viktigt för medborgarskapsbeslutets legitimitet att beslutet inte alltför lätt kan rubbas.

Ett barn som är under 18 år och som fått sitt svenska medborgarskap samtidigt som en förälder eller på grund av att föräldern varit svensk medborgare skulle vidare enligt förslaget, om inte vägande skäl talade emot, fråntas sitt medborgarskap som en följd av ett beslut om förlust av förälderns medborgarskap. Frågan om barnet skulle fråntas sitt medborgarskap skulle dock prövas särskilt och med särskilt beaktande av barnets bästa. Om någon av barnets föräldrar behöll sitt svenska medborgarskap eller om en återkallelse skulle leda till att barnet blev statslöst, skulle barnet enligt förslaget dock inte fråntas sitt medborgarskap. (SOU 2006:2 s. 161–168.)

Även i Utredningen om omprövning av medborgarskap betonades vikten av att handläggningen av ärenden om medborgarskap är noggrann och att myndigheternas internkontroll är effektiv samt framhölls att det är detta som i första hand bör eftersträvas.

Den dåvarande regeringen beslutade i samband med 2010 års reform av regeringsformen att inte gå vidare med förslaget.

5.2 Särskilt om 2023 års fri- och rättighetskommitté

5.2.1 Inledning

2023 års fri- och rättighetskommitté hade bland annat i uppdrag att med utgångspunkt i Sveriges internationella åtaganden utreda om rätten till medborgarskap borde ändras för att möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap som har begått systemhotande brottslighet, brott mot mänskligheten eller vissa andra internationella brott eller andra mycket allvarliga brott, eller vars medborgarskap förvärvats till följd av oriktiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande. Kommittén skulle i så fall lämna de förslag till grundlagsändringar som är motiverade (Dir. 2023:83).

I betänkandet *Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter* (SOU 2025:2) föreslår kommittén att 2 kap. 7 § regeringsformen ändras så att det i vissa fall ska vara möjligt att meddela föreskrifter om fråntagande av svenskt medborgarskap för den med dubbla medborgarskap. Enligt förslaget ska det få föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i annan stat och som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande eller som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Om medborgarskapet fråntas en förälder på grund av brott föreslår kommittén, med hänvisning till artikel 7.2 i medborgarskapskonventionen, undantag från möjligheten att föreskriva att barns medborgarskap ska följa föräldrarnas. Vidare föreslår kommittén att det införs bestämmelser om att föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden.

Kommittén konstaterar i betänkandet att skyddet för medborgarskapet är en central del i den enskildes rättighetsskydd och har varit starkt ända sedan regeringsformen infördes, vilket har motiverats med att det i princip inte ska vara möjligt att kringgå förbudet mot landsförvisning. En begränsning av den grundlagsskyddade rätten till medborgarskap skulle därför innebära en genomgripande för-

ändring av den svenska medborgarskapsrätten och en utvidgning av möjligheterna att begränsa det befintliga skyddet för medborgarskapet bör alltså, enligt kommitténs mening, endast komma i fråga om det finns starka skäl som talar för det (SOU 2025:2 s. 192).

5.2.2 Återkallelse av medborgarskap när förvärvet skett på felaktiga grunder

Inom förvaltningsrätten gäller den allmänna grundsatsen att den som efter att ha lämnat oriktiga uppgifter som är relevanta för myndighetens prövning får ett förvaltningsbeslut som är gynnande för honom eller henne, inte kan räkna med att beslutets rättskraft står sig. Detta gäller dock inte för beslut att bevilja medborgarskap. Beträffande medborgarskap som förvärvats på felaktiga grunder, ifrågasätter 2023 års fri- och rättighetskommitté om detta är en rimlig ordning. Enligt kommittén finns det skäl att överväga att göra den allmänna grundsatsen om förvaltningsbesluts rättskraft tillämplig även på beslut om medborgarskap. Den omständigheten att det saknas möjligheter att ompröva ett medborgarskap som är förvärvat på ett illojalt eller bedrägligt sätt riskerar, enligt kommitténs uppfattning, att skapa misstro mot rättsordningen och kan skada grundlagsskyddets legitimitet. Kommittén anser därför att det finns goda skäl att ifrågasätta om grundlagen ska skydda den som har tillskansat sig en så grundläggande rättighet som ett medborgarskap, trots att förutsättningar för förvärvet rätteligen inte har förelegat. Kommittén menar vidare att det kan ifrågasättas om det är rimligt att regeringsformen hindrar lagstiftaren från att meddela sådana föreskrifter om frånatagande av medborgarskap som är tillåtna enligt Sveriges internationella åtaganden på området.

Därtill framhåller kommittén att förvärv av medborgarskap genom till exempel oriktiga uppgifter kan utgöra ett hot mot landets säkerhet, exempelvis om någon har uppgett en felaktig identitet i syfte att dölja terroristanknytning, och att det är otillfredsställande att staten inte i efterhand kan ingripa i situationer av det slaget.

Kommittén anför att en möjlighet till omprövning av ett medborgarskapsbeslut kan bidra till att stärka legitimiteten av medborgarskapsbeslut och därigenom minska risken för att värdet av medborgarskapet undergrävs. Kommittén menar också att en möjlighet till omprövning skulle kunna få en viss preventiv verkan genom att

verka avhållande på den som är beredd att göra sig skyldig till ett otillbörligt förfarande för att kunna förvärva ett svenskt medborgarskap.

Kommittén finner vid en sammantagen bedömning, även med beaktande av de argument som tidigare har anförts mot detta, att det finns både praktiska och principiella skäl som talar för att grundlagen inte bör förhindra fråntagande av medborgarskap när medborgarskapet har förvärvats genom oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt förfarande.

Vad gäller argument mot en möjlighet till fråntagande, hänvisar kommittén främst till risken för statslöshet och verkställighetshinder för att kunna avlägsna vederbörande från landet, vilket kan leda till att det finns personer i Sverige som i princip inte har rätt att vistas i landet men ändå måste tillåtas stanna kvar. Vidare framhålls att det har långtgående rättsverkningar för den enskilde och får familjerättsliga konsekvenser samt att en möjlighet till fråntagande av medborgarskap i viss mån kan jämställas med de sedan länge upphävda vanfrejdsstraffen. Det leder också till uppkomsten av två sorters medborgarskap; ett oåterkalleligt för den som har blivit svensk medborgare vid födseln och ett som kan återkallas bland annat för den som förvärvat medborgarskapet genom naturalisation.

Beträffande förvärv genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter stannar kommittén vid att föreslå detta begrepp i stället för det som används i medborgarskapskonventionen, enligt vilken det får föreskrivas att medborgarskap ska förloras när förvärvet skett genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av sökanden (artikel 7.1 b). Kommittén hänvisar till att begreppet ”oriktiga eller ofullständiga uppgifter” förekommer till exempel i straffbestämmelsen om bedrägeri (9 kap. 1 § andra stycket brottsbalken) och att det finns en liknande begreppsanvändning i regleringen avseende återkallelse av nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd.

Vad gäller begreppet annat otillbörligt förfarande anför kommittén att det är begränsat till sådana ageranden som ryms inom vad som enligt konventionen utgör ett bedrägligt förfarande, exempelvis mutor och hot mot tjänsteman (10 kap. 5 b § respektive 17 kap. 1 § brottsbalken) samt andra oärliga handlingar, om det otillbörliga förfarandet har varit av avgörande betydelse för förvärvet. Att förfarandet ska ha varit av avgörande betydelse för förvärvet betyder,

enligt kommittén, att det ska vara fråga om en situation där personen inte skulle ha beviljats sitt medborgarskap om de rätta förhållandena hade varit kända eller om det otillbörliga förfarandet inte hade förekommit. (SOU 2025:2 s. 193–200 och 309 f.)

5.2.3 Återkallelse av medborgarskap på grund av vissa brott

Även i fråga om återkallelse av medborgarskap på grund av vissa brott finner 2023 års fri- och rättighetskommitté att skälen för att regeringsformen bör göra det möjligt att meddela föreskrifter som innebär att ett medborgarskap kan fråntas någon i de fall den enskilde har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet är starkare än de argument som har anförts mot en sådan ordning.

Kommittén framhåller bland annat följande. Enligt medborgarskapskonventionen är det tillåtet med föreskrifter om frånta gande av medborgarskap vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens intressen, om förlusten av medborgarskap inte leder till att den enskilde blir statslös. Det kan ifrågasättas om det är lämpligt att regeringsformen hindrar lagstiftaren från att meddela sådana föreskrifter om frånta gande som är tillåtna enligt Sveriges internationella åtaganden på området. Sverige är ett av få undersökta länder där konstitutionen hindrar frånta gande av medborgarskap vid brott mot statens vitala intressen. Genom att begå viss brottslighet mot grundläggande svenska intressen, exempelvis på uppdrag av annan stat, kan det hävdas att den enskilde har visat sig grovt illojal mot svenska staten och därför inte bör ha rätt att åtnjuta de grundläggande rättigheter som det svenska medborgarskapet medför. Den omständigheten att regeringsformen hindrar föreskrifter om frånta gande av medborgarskap vid brottslighet kan mot denna bakgrund påverka synen på det svenska medborgarskapet ur ett såväl rättsligt som symboliskt perspektiv. Vidare anför kommittén att en möjlighet till frånta gande av medborgarskap även vid brott också bör kunna ha en viss preventiv effekt. Kommittén påtalar dessutom att brott mot grundläggande svenska intressen, såsom arbete för utländsk underrättelsetjänst, kan utgöra ett allvarligt hot mot Sverige och att en möjlighet att återkalla ett medborgarskap vid brottslighet mot staten därmed i någon mån kan antas öka den nationella säkerheten.

Enligt medborgarskapskonventionen får föreskrivas att medborgarskap ska förloras vid uppföranden som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen. Vad gäller frågan vilken slags brottslighet som är så allvarlig att ett medborgarskap bör kunna återkallas, har kommittén inte nått tillräckligt bred politisk enighet om innebörden av begreppet statens vitala intressen. Däremot finner kommittén att rikets säkerhet är ett intresse av fundamental betydelse för staten och att lagstiftaren beträffande brott som allvarligt skadar rikets säkerhet bör ges möjlighet att meddela föreskrifter om frångående av medborgarskap. Kommittén konstaterar att begreppet rikets säkerhet inte finns definierat i författning, men att den närmare innebörden av uttrycket, som i många fall ersatts av Sveriges säkerhet, behandlats av regeringen i flera olika sammanhang. Kommittén hänvisar till propositionen *Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet* (prop. 2013/14:51) samt förarbetena till den nu gällande säkerhetslagen (2018:585). Kommittén redogör vidare för att straffbestämmelser som har till primärt syfte att skydda rikets säkerhet finns i brottsbalkens 18 kap. (om högmålsbrott) och 19 kap. (om brott mot Sveriges säkerhet) samt anför att även brott mot 21 kap. (om brott av krigsmän) och 22 kap. (om landsförräderi m.m.) i samma balk ofta torde utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet. Vidare anför kommittén att exempelvis terroristbrott och sabotagebrotten enligt 13 kap. brottsbalken – beroende på omständigheterna – kan utgöra brott mot Sveriges säkerhet, liksom att brott mot straffbestämmelser som primärt har till syfte att skydda andra intressen än staten – också beroende på omständigheterna – kan ses som ett allvarligt hot mot rikets säkerhet. Kommittén hänvisar även till att begreppet rikets säkerhet förekommer i 2 kap. 23 och 24 §§ regeringsformen vad gäller begränsning av yttrandefriheten och informationsfriheten respektive mötesfriheten och demonstrationsfriheten och att det i förarbetena till 23 § framhålls att med rikets säkerhet avses både den inre och den yttre säkerheten samt att begreppet främst syftar på sådana straffbestämmelser som finns i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken (SOU 1975:75 s. 203). Kommittén landar i att med begreppet brott som allvarligt hotar rikets säkerhet avses främst brott mot straffbestämmelser som finns i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken, som syftar till att primärt skydda staten, exempelvis högförräderi, krigsanstiftan, spionerі, uppror och landsförräderi. Av författningskommentaren framgår vidare att begreppet brott som allvarligt

hotar rikets säkerhet inte omfattar brott mot straffbestämmelser som primärt avser att skydda andra intressen än staten, även om ett sådant brott – beroende på omständigheterna – kan utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet.

Vidare anför kommittén att de internationella brottens karaktär och allvar innebär att dessa utgör ett allvarligt hot mot freden, säkerheten och välståndet i världen och som en följd av det även mot grundläggande svenska intressen. Enligt kommittén finns det därför skäl att ge lagstiftaren möjlighet att också beträffande dessa brott meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap. Kommittén hänvisar i detta avseende till Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion, vilken omfattar de mest allvarliga brotten som angår hela det internationella samfundet, och artikel 5, enligt vilken domstolen har jurisdiktion beträffande brotten folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott (jfr lagen [2014:406] om straff för vissa internationella brott).

Slutligen finner kommittén att möjligheten att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap till följd av brott bör vara begränsad till de fall där den fällande brottmålsdomen har fått laga kraft. (SOU 2025:2 s. 195–197, 200–206 och 309 f.)

Kommittén för i betänkandet inget resonemang om huruvida frågan om återkallelse endast ska kunna aktualiseras under viss tid efter att medborgarskapet förvärvats eller efter att brottmålsdomen fått laga kraft eller om betydelsen av att den dömde var under 18 år vid tidpunkten för brottet.

Kommittén anför slutligen att om regler som medger fråntagande av medborgarskap införs, utgår kommittén från att det samtidigt införs regler som innebär att samtliga svenska medborgare med dubbla medborgarskap likställs. Med detta menar kommittén att den som är medborgare i ett land som inte tillåter avsägelse av medborgarskapet i det andra landet genom lagstiftningen ges samma valmöjligheter som den som tillåts avsägelse – och därigenom har möjlighet att freda sitt svenska medborgarskap genom att avsäga sig sitt andra medborgarskap. (SOU 2025:2 s. 211 f.)

5.3 Regeringens förslag om utökade möjligheter att begränsa rätten till medborgarskap

Även regeringen har härefter föreslagit att det ska vara möjligt att återkalla ett svenskt medborgarskap dels på grund av oriktiga uppgifter med mera, dels på grund av viss allvarlig brottslighet (prop. 2025/26:78 s. 1). Regeringen anför i propositionen, i likhet med kommittén, att utvidgningar av möjligheterna att begränsa det befintliga skyddet för medborgarskapet bör komma i fråga endast om det finns starka skäl som talar för det. När det gäller medborgarskap som förvärvats på felaktiga grunder anför regeringen att det finns starka skäl som talar för att införa en möjlighet att återkalla beslut om medborgarskap som har meddelats på sådana grunder. Regeringen framhåller bland annat att det inte är en rimlig ordning att beslut om att bevilja medborgarskap, till skillnad från andra gynnande förvaltningsbeslut, aldrig går att ompröva oavsett hur stora bristerna är. Särskilt allvarligt är det, enligt regeringen, att det enligt nuvarande ordning inte går att återkalla ett sådant beslut ens om någon genom våld eller hot om våld tvingat till sig det. Regeringen anför att det faktum att det inte går att återkalla felaktiga beslut om medborgarskap kan påverka systemets legitimitet och att en möjlighet till omprövning kan bidra till att stärka legitimiteten av beslut om medborgarskap. Regeringen framhåller särskilt att medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. Medborgarskapet representerar det formella medlemskapet i det svenska samhället. Det finns enligt regeringen ett berättigat intresse och egenvärde i att skydda och stärka detta förhållande och samtidigt värna samhörigheten mellan medborgaren och staten. Regeringen framhåller att det är viktigt att det svenska medborgarskapet tillmäts stor betydelse och respekteras och värnas i högre grad än i dag. När det gäller frågan om att den som fråntas det svenska medborgarskapet kanske ändå inte kan utvisas på grund av verkställighetshinder anser regeringen inte att det är något som bör påverka det principiella ställningstagandet i frågan om ifall det bör vara möjligt att återkalla medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder. (Prop. 2025/26:78 s. 22 ff.)

När det gäller fråntagande av medborgarskap på grund av brott instämmer regeringen vidare i kommitténs bedömning, att en person som har begått viss brottslighet mot grundläggande svenska

intressen, exempelvis på uppdrag av annan stat, kan hävdas ha visat sig grovt illojal mot den svenska staten och därför inte bör ha rätt att åtnjuta de grundläggande rättigheter som det svenska medborgarskapet medför. Även i detta avseende betonar regeringen att det är viktigt att det svenska medborgarskapet tillmäts stor betydelse och respekteras och värnas i högre grad än i dag och anser, likt kommittén, att den omständigheten att regeringsformen hindrar föreskrifter om fråntagande av medborgarskap vid viss allvarlig brottslighet kan påverka synen på det svenska medborgarskapet ur såväl ett rättsligt som symboliskt perspektiv. Enligt regeringen kan förslaget förväntas öka förtroendet för staten och stärka betydelsen av det svenska medborgarskapet. Vidare framhåller regeringen att det faktum att många länder i Europa numera har regler om återkallelse av medborgarskap talar för att det även i Sverige bör finnas en sådan möjlighet. Regeringen menar att det finns en klar fördel om reglerna är enhetliga, inte minst för att det i annat fall finns en risk för att terrorister och andra grovt kriminella personer ser Sverige som en lämplig tillflyktsort. Regeringen framhåller också att brott mot svenska intressen kan utgöra ett allvarligt säkerhetshot mot Sverige och att en möjlighet att återkalla ett medborgarskap vid brottslighet mot staten i någon mån kan antas öka den nationella säkerheten. (Prop. 2025/26:78 s. 28 ff.)

I prop. 2025/26:78 föreslår regeringen att 2 kap. 7 § regeringsformen ändras på så vis att det ska vara möjligt att meddela föreskrifter om att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller vilseledande uppgifter eller genom annat otillbörligt handlande, eller som har dömts för *brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen* (prop. 2025/26:78 s. 1). I propositionen föreslår regeringen därmed en annan utformning av grundlagsbestämmelsen vad gäller återkallelse på grund av brott än den som kommittén har föreslagit.

Vad särskilt gäller uttrycket brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen omfattar det enligt regeringen brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet och brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion, det vill säga brott för vilka det enligt kommittén bör vara möjligt att meddela föreskrifter om fråntagande av det svenska medborgarskapet. Vidare bör enligt regeringen även allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom

ramen för kriminella nätverk kunna leda till fråntagande av medborgarskap (prop. 2025/26:78 s. 28 ff.). Utredningen redogör i avsnitt 9.2.1, 9.4, 11.1 och 11.4 närmare för uttrycket brott som allvarligt skadar statens (Sveriges) vitala intressen och vad som framgår av propositionen avseende regeringens bedömning av vad som omfattas av detta.

Även för den av regeringen föreslagna utformningen gäller att brottmålsdomen ska ha fått laga kraft samt att föreskrifter om fråntagande av medborgarskap inte får meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden (prop. 2025/26:78 s. 56 f.). Någon ökad risk för statslöshet kommer enligt regeringen inte att uppkomma om det införs en möjlighet att återkalla beslut om medborgarskap i vissa fall, eftersom regeringens förslag innebär att det svenska medborgarskapet endast ska kunna fråntas den som även är medborgare i en annan stat (prop. 2025/26:78 s. 23). Vidare föreslår regeringen att alla slags förvärv av medborgarskap ska omfattas av de nya möjligheterna till fråntagande av medborgarskap.

I övervägandena i kapitel 8 samt 10 och 11 redogör utredningen närmare för regeringens förslag och analyserar dessa i förhållande till utredningens uppdrag.

5.4 Lagstiftning om skärpta krav för förvärv av svenskt medborgarskap

Utredningen ska enligt direktiven hålla sig informerad om och bevaka beredningen av förslaget till ändring i 2 kap. 7 § regeringsformen samt annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet.

Inom medborgarskapsrätten har det på senare tid förekommit även annat utrednings- och lagstiftningsarbete, som dock inte främst avser frågan om återkallelse av medborgarskap.

Utredningen om skärpta krav för svenskt medborgarskap behandlar inte närmare frågan om återkallelse av medborgarskap i sitt betänkande *Skärpta krav för svenskt medborgarskap* (SOU 2025:1) men däremot, som framgår av titeln, frågan om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap, bland annat ett skärpt krav på hederligt levnadssätt. Utredningen hade, förutom att lämna förslag på nya och skärpta krav för svenskt medborgarskap, också i uppdrag

att bland annat ta ställning till om den svenska regleringen av förlust av medborgarskap behöver ändras för att överensstämma med unionsrätten.

Utredningen föreslår bland annat att det ska krävas att en utlänning ska ha haft och förväntas komma att ha såväl ett skötsamt som ett hederligt levnadssätt i och utanför Sverige för att kunna förvärva svenskt medborgarskap genom naturalisation. Utredningen föreslår att det ska krävas längre karenstid innan en person som har gjort sig skyldig till brott kan bli svensk medborgare. Vidare föreslås att brott som har ett maximistraff på minst två års fängelse i straffskalan ska diskvalificera en utlänning från att förvärva svenskt medborgarskap efter anmälan. Detsamma föreslås gälla för ett brott utanför Sverige som enligt svensk lag motsvarar ett brott som har ett maximistraff på minst två års fängelse i straffskalan. Utöver detta föreslås att en statslös person som har fyllt 18 år och som är född i Sverige ska diskvalificeras från medborgarskap efter anmälan om han eller hon är dömd för brott mot nationell säkerhet eller dömts till frihetsberövande påföljd i fem år eller mer (SOU 2025:1 s. 209). Enligt utredningen finns det tungt vägande skäl för att utnyttja det utrymme som internationella konventionsåtaganden ger i fråga om att uppställa villkor på skötsamhet hos den som önskar bli svensk medborgare efter anmälan. Det är, anser utredningen, av yttersta vikt att det svenska medborgarskapet tillmäts stor betydelse, såväl rättsligt som symboliskt. Även om det är en ytterst viktig utgångspunkt att verka för att statslöshet ska undvikas, menar utredningen att det vore stötande att den som är dömd för brott mot nationell säkerhet och sådana allvarliga brott som ger mycket långa fängelsestraff förvärvar svenskt medborgarskap. Ur säkerhetspolitisk synpunkt anser utredningen vidare att den som har begått brott mot nationell säkerhet inte ska kunna ges möjlighet att utöva rösträtt och kandidera till riksdagen genom medborgarskapet. Vad gäller uttrycket nationell säkerhet anser utredningen att det ska ges den innebörd som följer av internationell rätt samt att det inte är lämpligt att utredningen definierar uttrycket närmare. (SOU 2025:1 s. 275 f.)

I fråga om vissa typer av brottslighet bör kunna föranleda att en sökande diskvalificeras från svenskt medborgarskap, ansluter sig utredningen till tidigare uttalanden om att det finns skäl att ifrågasätta om inte vissa typer av brottslighet bör kunna föranleda att en sökande diskvalificeras från svenskt medborgarskap. Utredningen

anför att det inte är rimligt att en person som har begått brott som skulle kunna ligga till grund för återkallelse av svenskt medborgarskap kan förvärva svenskt medborgarskap (efter viss karenstid), en sådan person borde i stället vara diskvalificerad från att förvärva svenskt medborgarskap. Med hänvisning till 2023 års fri- och rättighetskommitté och dess uppdrag angående återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap som har begått vissa mycket allvarliga brott, anför utredningen vidare att frågan om diskvalificering för svenskt medborgarskap enligt utredningens mening har ett mycket nära samband med frågan om återkallelse av svenskt medborgarskap vid sådan brottslighet och att det är för tidigt för utredningen att ta ställning till frågan om en sökande ska nekas svenskt medborgarskap om han eller hon är dömd för viss brottslighet. Enligt utredningens mening bör frågan om diskvalificering för svenskt medborgarskap beredas tillsammans med frågan om återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av brottslighet (SOU 2025:1 s. 245 f.). Det kan här framhållas att denna fråga inte omfattas av den nu aktuella utredningens uppdrag.

Vidare föreslår utredningen att bestämmelsen i 14 § medborgarskapslagen ska ändras så att det inte ska finnas någon tidsfrist för att ansöka om att få behålla svenskt medborgarskap.

Den 10 februari 2026 beslutade regeringen lagrådsremissen *Skärpta krav för svenskt medborgarskap*. Remissen, som bygger på förslagen i nyss nämnda betänkande, innehåller förslag på ett antal ändringar i medborgarskapslagen som bland annat innebär att kraven på hemvist i Sverige skärps, att det ställs högre krav på levnadssättet hos den som vill förvärva svenskt medborgarskap, att det införs ett försörjningskrav vid ansökan om medborgarskap samt att det införs ett krav på tillräckliga kunskaper i svenska och om det svenska samhället för att få svenskt medborgarskap. Ändringarna föreslås i huvudsak träda i kraft den 6 juni 2026.

Även i propositionen *Ändringar i medborgarskapslagen* (prop. 2023/24:107), som föregicks av betänkandena *Ändrade regler i medborgarskapslagen* (SOU 2021:54) och *Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap* (SOU 2021:2) behandlas frågan om förvärv av svenskt medborgarskap. I propositionen föreslog regeringen att den som är skäligen misstänkt eller dömd för viss brottslighet, utgör ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän säkerhet eller som har en anknytning till vissa grupper och organisa-

tioner, inte ska kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Ändringarna trädde i kraft den 1 oktober 2024.

6 Internationell utblick

6.1 Inledning

Enligt direktiven bör utredningen göra en internationell jämförelse med andra jämförbara länders regleringar och vid denna fästa särskild vikt vid andra nordiska länder. Av direktiven framgår vidare att även erfarenheter från andra länder där möjligheten till återkallelse av medborgarskap har funnits under lång tid bör vara av intresse.

Utredningen har tagit del av den internationella jämförelse av grundlagsskyddet för bland annat rätten till medborgarskap som Claes Granmar, docent i europarätt vid Stockholms universitet, gjort på uppdrag av 2023 års fri- och rättighetskommitté. Jämförelsen färdigställdes den 17 maj 2024 och beaktar viktigare händelser fram till den 27 september 2024 (bilaga 3 till SOU 2025:2).

Utredningen har härutöver varit i kontakt med ett antal länder i Europa som har infört regler om återkallelse av medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter respektive brott, för att bilda sig en närmare uppfattning om hur regleringarna ser ut och eventuella problem som identifierats rörande lagstiftningen. Utredningen har bland annat tillställt företrädare för Danmark, Finland, Norge och Tyskland ett antal skriftliga frågor samt tagit del av information på olika webbplatser, däribland Storbritanniens inrikesministeriums webbplats. Utredningen har till samtliga nämnda länder (förutom Storbritannien) ställt frågor om bland annat

- vilken myndighet som beslutar om återkallelse av medborgarskap,
- om domstolen vid återkallelse av medborgarskap på grund av brott beslutar om återkallelse i brottmålsdomen och, om inte, vilken myndighet som annars gör det,

- om lagstiftningen innehåller några preskriptionstider avseende återkallelse av medborgarskap på grund av oriktig information respektive en brottmålsdom,
- om det finns några undantag eller regler om proportionalitet som måste beaktas vid återkallelse av medborgarskap på grund av oriktig information respektive brott,
- synen på förbudet mot dubbel bestraffning och lagföring (ne bis in idem) när det gäller återkallelse av medborgarskap för en person som har dömts för brott,
- hur processen angående återkallelse av medborgarskap ser ut; om det finns några bevisbörderegler vad gäller oriktig eller påstått oriktig information som lämnats i samband med en ansökan om medborgarskap samt om det finns en rätt till en muntlig förhandling,
- vilka konsekvenser ett beslut om återkallelse får för personens barn,
- om några särskilda svårigheter i relation till lagstiftningen eller processen har identifierats,
- i förekommande fall, vilka brott som omfattas av möjligheten till återkallelse på grund av brott, samt
- i hur många fall som återkallelse av medborgarskap har skett sedan år 2018.

Av den undersökning av grundlagsskyddet för rätten till medborgarskap som gjordes inom ramen för 2023 års fri- och rättighetskommittés arbete, vilken omfattar Danmark, Finland, Island, Norge, Estland, Nederländerna, Spanien, Storbritannien och Tyskland, framgår att de undersökta staterna endast i undantagsfall hindrar fråntagande av medborgarskap. I vissa länder är det konstitutionella skyddet begränsat till medborgarskap som är förvärvade vid födseln. Kommitténs undersökning visar vidare att majoriteten av de undersökta länderna har liknande bestämmelser i sina medborgarskapslagar som möjliggör fråntagande av medborgarskapet när förvärvet har skett genom felaktiga uppgifter med mera och till följd av viss brottslighet.

När det gäller den jämförelse som vidtagits inom ramen för denna utredning kan sammanfattningsvis följande konstateras. I samtliga länder, det vill säga Danmark, Finland, Norge, Storbritannien och Tyskland, finns det bestämmelser i lag som gör det möjligt att frånta medborgarskapet från den som förvärvat detta genom oriktiga uppgifter med mera eller på grund av viss brottslighet. Vad gäller våra nordiska grannländer Danmark, Finland och Norge, har de alla en reglering avseende återkallelse av medborgarskap på grund av brott som utgår från begreppet statens vitala intressen. I både den finska och den norska lagstiftningen anges vilka brott i respektive strafflag som kan leda till återkallelse av medborgarskapet om också övriga förutsättningar för frântagande är uppfyllda, bland annat att den enskilde även är medborgare i en annan stat, medan den danska regleringen inte innehåller någon sådan precisering. Också i Storbritannien hänvisas i medborgarskapslagstiftningen till statens vitala intressen.

Av de undersökta länderna har samtliga utom Storbritannien tillträtt medborgarskapskonventionen. Samtliga länder har tillträtt konventionen om begränsning av statslöshet.

6.2 De nordiska länderna

6.2.1 Danmark

Återkallelse på grund av oriktiga uppgifter med mera

Enligt 8 A § i den danska medborgarskapslagen (lov om dansk indfødsret[1]) ska den som vid förvärvet av danskt medborgarskap har handlat bedrägligt (udvist svigagtigt forhold), inbegripet att uppsåtligen (forsætligt) ha lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller ha undanhållit relevanta uppgifter som har varit av betydelse för att få medborgarskapet, genom dom frântas sitt medborgarskap. Återkallelse förutsätter att den påvisade omständigheten har varit avgörande för förvärvet och att detta inte strider mot Danmarks internationella förpliktelser. Ett bedrägligt handlande kan vara till exempel att en person, i samband med ansökan om danskt medborgarskap, har låtit bli att upplysa om ett begånget brott eller en resa

[1] Samtliga paragrafhänvisningar i detta avsnitt avser den danska medborgarskapslagen om annat inte anges.

från Danmark, och som en följd av det inte uppfyller villkoren (i detta fall vandelskravet och bosättningskravet) för förvärv av danskt medborgarskap. Det kan också handla om att en person har lämnat falska uppgifter om sin identitet. 8 A § infördes genom lov nr. 193 af 5 april 2002 om ændring af indfødsretsloven og udlændingeloven och fick sin nuvarande lydelse genom lov nr. 453 af 20 april 2022, som trädde i kraft den 1 maj 2022. Bestämmelsen gäller oavsett när personen i fråga förvärvade danskt medborgarskap. Sådant bedrägligt handlande som skett i samband med förvärvet av medborgarskapet preskriberas (forældes) alltså inte (svar till utredningen från Danmark 2025-11-26).

Ett ärende om återkallelse av det danska medborgarskapet på grund av bedrägligt handlande inleds genom att Utlännings- och Integrationsdepartementet får kännedom om att en person påstås ha förfarit bedrägligt i samband med förvärvet av sitt danska medborgarskap. Detta kan till exempel ske i samband med departementets obligatoriska kontroll av belastningsregistret för alla personer som har förvärvat danskt medborgarskap genom naturalisation två år efter förvärvet av medborgarskapet. Det kan också ske genom att departementet tar emot en, ofta anonym, förfrågan (henvendelse), eller genom en underrättelse från en annan myndighet. Utlännings- och Integrationsdepartementet gör efter detta en bedömning av den påvisade omständigheten och om denna har varit bestämmande för förvärvet av medborgarskapet. Departementet kan härvid inhämta upplysningar om personen i fråga från andra myndigheter (jfr 8 E §). Om Utlännings- och Integrationsdepartementet kommer fram till att det är möjligt att inleda ett ärende om återkallelse, anmodar departementet polisen att inleda en utredning i ärendet och göra en bedömning av om personen i fråga med uppsåt (forsætligt) har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller undanhållit relevanta uppgifter i samband med ansökan om danskt medborgarskap. Polisen anmodas dessutom att lämna en motiverad bedömning av om det finns grund för att begära att Åklagarmyndigheten ska lämna in en ansökan om återkallelse av det danska medborgarskapet till domstol (jfr 8 A §). På grundval av polisens inställning beslutar departementet (formellt ministern, jfr 8 D § första stycket) om att begära att Åklagarmyndigheten ska ansöka om återkallelse vid domstol. En sådan ansökan kan lämnas in självständigt eller i samband med ett brottmål. Ärenden om återkallelse följer

det straffrättsliga förfarandet (jfr 8 D §), vilket bland annat innebär att Åklagarmyndigheten har bevisbördan för de faktiska förhållandena som ligger till grund för återkallelse och att det ska utses en försvarare för personen i fråga (svar till utredningen från Danmark 2025-11-26). I 8 F § finns närmare bestämmelser om processen.

Av punkt 3.1.6 i förarbetena till lov nr. 193 af 5 april 2002, genom vilken 8 A § infördes, framgår att medborgarskapet som huvudregel ska fråntas genom dom när förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda, det vill säga att det är fråga om ett uppsåtligt bedrägligt handlande, som har varit avgörande för förvärvet av medborgarskapet, men att domstolarna efter en proportionalitetsbedömning kan frångå huvudregeln. Vid denna bör det särskilt läggas vikt vid följande.

- En avvägning mellan å ena sidan handlandets allvar och å andra sidan hur ingripande en återkallelse skulle bli för personen i fråga, med beaktande av att en återkallelse inte automatiskt betyder att han eller hon ska lämna landet,
- om personen genom återkallelsen skulle mista sitt unionsmedborgarskap och betydelsen av detta,
- hur lång tid som har gått sedan förvärvet av medborgarskapet, och
- om det vid den tidpunkt då frågan om återkallelse prövas inte längre finns något hinder för vederbörande att förvärva danskt medborgarskap, vilket i så fall kan tala emot en återkallelse (svar till utredningen från Danmark 2025-11-26).

Vid återkallelse av medborgarskapet anses personen i fråga inte mista en rättslig ställning som han eller hon vid förvärvstidpunkten var berättigad till. Tvärtemot är det fråga om att få verkningarna av en orättmätighet att upphöra (svar till utredningen från Danmark 2025-11-26).

Det följer av 18 § a andra stycket i den danska utlänningslagen, att om det danska medborgarskapet återkallas genom dom enligt 8 A §, kan det uppehållstillstånd som vederbörande hade före återkallelsen erhållas på nytt, om inte det också finns grund för att dra in detta. Återkallelse av det danska medborgarskapet medför därför inte som utgångspunkt att personen i fråga ska lämna landet.

Det följer vidare av 21 A § i cirkulærskrivelse nr. 9432 af 11 april 2022 att sökanden som har nekats eller fått danskt medborgarskap återkallat inte kan tas upp på lagförslag om meddelande av medborgarskap.[2] Personer som har fått sitt danska medborgarskap återkallat enligt 8 A § kan alltså inte på nytt erhålla danskt medborgarskap. Detta gäller dock *inte* för sökanden som har fått sitt medborgarskap återkallat enligt 8 A § andra stycket, det vill säga barn (svar från Danmark till utredningen 2025-11-26).

Om någon fråntas sitt medborgarskap enligt 8 A § andra stycket ska även hans eller hennes barn genom dom fråntas sitt medborgarskap om barnet har förvärvat medborgarskapet genom personen. En förutsättning för att så ska kunna ske är att det inte strider mot Danmarks internationella förpliktelser samt att barnet inte heller genom detta blir statslöst. Det förutsätts att domstolarna gör en konkret och individuell värdering av återkallelsens betydelse för barnet. I denna proportionalitetsbedömning ingår hänsynen till barnets bästa och samma moment som i proportionalitetsbedömningen enligt 8 A § första stycket. Barn som får sitt danska medborgarskap återkallat enligt 8 A § andra stycket kan, som nämnts ovan, erhålla danskt medborgarskap som vuxna (svar till utredningen från Danmark 2025-11-26).

Återkallelse på grund av brott

Enligt 8 B § första stycket ska även den som döms för brott och som därigenom har handlat på ett sätt som är till allvarlig skada för statens vitala intressen, genom dom fråntas sitt danska medborgarskap. Inte heller i detta fall får återkallelse ske om det skulle stå i strid med Danmarks internationella förpliktelser eller personen i fråga blir statslös. Bestämmelsen i 8 B § första stycket omfattar alla personer med danskt medborgarskap. Exempel på brott som allvarligt skadar statens vitala intressen är straffbara handlingar som är av helt avgörande betydelse för statens grundande och organisation, inklusive statens maktmonopol, den grundläggande samhällsstrukturen

[2] Av 44 § i den danska grundlagen följer att ingen kan erhålla danskt medborgarskap förutom genom lag. När det gäller förvärv av danskt medborgarskap förs en sökandes namn upp på ett lagförslag om meddelande av medborgarskap, förutsatt att han eller hon uppfyller kraven, eller får dispens från dessa, för förvärv av medborgarskap. Därefter beslutar Folketinget, vanligtvis två gånger per år, om lagförslaget ska antas eller inte (svar från Danmark till utredningen 2025-11-26).

och ordningen.[3] Enligt tidigare gällande reglering fick medborgarskap återkallas om en person döms för brott mot bestämmelser i 12 och 13 kap. i den danska strafflagen, bland annat förräderi och andra brott mot statens oberoende och säkerhet, brott mot statens konstitution och högsta statliga myndigheter samt terrorism, eller är föremål för straff enligt 81 a §, som gäller skärpta straff för brott som har sin grund i eller är ägnat att framkalla en gängkonflikt.[4]

I förarbetena till den nuvarande regleringen i 8 B § första stycket, lovforlag nr. L 230 af 4 maj 2021 om ændring af indfødsretsloven (Frakendelse af statsborgerskab for visse former for alvorlig bandekriminalitet, som er til alvorlig skade for statens vitale interesse) och lovforslag nr L 127 af 10 februar 2022 (Frakendelse af statsborgerskab for strafbare forhold, som er til alvorlig skade for statens vitale interesser, m.v.) redogörs närmare för vad som omfattas av begreppet handlande som är till allvarlig skada för statens vitala intressen och ges exempel på straffbara handlingar som kan vara till allvarlig skada för dessa intressen.

Det kan till exempel handla om allvarliga eller omfattande mordbränder och explosioner som är avsedda att främja uppror, plundring eller annan störning av samhällsordningen (samfundsordenen). Sådana handlingar anges ha likhet med terrorhandlingar och kan – om de är tillräckligt grova eller omfattande – vara till allvarlig skada för statens vitala intressen. Även handlingar som innebär omfattande och allvarliga skador på kritisk infrastruktur kan, beroende på omständigheterna, utgöra handlande som är till allvarlig skada för statens vitala intressen. Omfattande angrepp på energisektorn som leder till ett haveri i elförsörjningen över en längre tid och i större delen av landet, och som resulterar i allvarliga och omfattande samhällsskador, samt hackerangrepp mot hälso- och sjukvården, som leder till allvarliga och omfattande haverier i sjukhussystemet, och där angreppet får allvarliga och långtgående konsekvenser för liv och hälsa, anges vidare som exempel på sådana brott. Grova och omfattande narkotikabrott, människosmuggling, förorening av dricksvatten, innehav av vapen och explosiva varor av särskilt farlig art med mera, i den mån brottets art eller omfattning är av sådan

[3] Lovforslag nr. L 127 af 10. februar 2022, avsnitt 2.2.2.
[4] Lovforslag nr. L 127 af 10. februar 2022, avsnitt 2.2.1.

karaktär att det allvarligt undergräver statens vitala intressen, kan också aktualisera återkallelse av medborgarskapet.[5]

När det särskilt gäller konflikter mellan grupper av kriminella personer, framhålls att dessa kan utmana och ifrågasätta maktmonopolet – som är en central del av statens kompetens – och samhällets grundläggande struktur och ordning. Handlingar som utförs som en del i en pågående konflikt kan därför i allmänhet antas leda till återkallelse i större utsträckning, än handlingar som mer abstrakt riskerar att provocera fram en konflikt mellan olika grupper. I förhållande till 81 a § i den danska strafflagen och dess användningsområde anges vidare, att det ska vara fråga om handlingar som har sin bakgrund i, eller är ägnade att framkalla en konflikt, som omfattas av 81 a §, mellan grupper av personer. Grupper av personer, som utövar systematisk kriminalitet i ett område och kanske också utövar en viss effektiv kontroll över detta, men utan att det föreligger en konflikt eller handlingar som är ägnade att framkalla en konflikt som omfattas av 81 a §, kommer inte att kunna dömas – och återkallelse av det danska medborgarskapet kommer därmed inte att kunna ske – med hänvisning till 81 a §.[6]

I förarbetena till regleringen betonas, med hänvisning till medborgarskapskonventionen och vad som anges i Europarådets förklarande rapport till konventionen vad gäller handlande som allvarligt skadar statens vitala intressen, att det är arten och karaktären av handlandet tillsammans med dess följdverkningar, som är avgörande för om det danska medborgarskapet ska återkallas[7]. Den omständigheten att det rör sig om ett allvarligt brott innebär inte i sig att det handlar om ett agerande som allvarligt skadar statens vitala intressen. Beteendet måste vara ägnat att skada statens vitala intressen för att kunna leda till en återkallelse[8]. Det är i varje enskilt fall upp till domstolen att bedöma om medborgarskapet ska återkallas enligt 8 B § första stycket. I förekommande fall beslutar domstolen om återkallelse i samband med brottmålet (svar till utredningen från Danmark 2025-11-26).

Det framgår vidare av 8 B § tredje stycket att den som har uppvisat ett handlande som är till allvarlig skada för statens vitala intressen kan fråntas sitt danska medborgarskap av utlännings- och integ-

[5] Lovforslag nr. L 127 af 10 Februar 2022, avsnitt 2.2.2.
[6] Lovforslag nr. L 127 af 10 Februar 2022, avsnitt 2.2.2.
[7] Lovforslag nr. L 127 af 10 Februar 2022, avsnitt 2.2.2.
[8] Lovforslag nr. L 127 af 10 Februar 2022, avsnitt 2.2.1.

rationsministern, såvida han eller hon inte blir statslös. Ordningen infördes för att kunna återkalla medborgarskapet från personer som uppehåller sig i utlandet och mot vilka det därför inte kan föras en straffrättslig process i Danmark (svar från Danmark till utredningen 2025-11-26).

Enligt förarbetena till 8 B § tredje stycket anges det uttömmande i artikel 7 i medborgarskapskonventionen i vilka situationer en stats lag får innehålla regler om förlust av medborgarskap. Formuleringen om uppvisade av ett handlande som är till allvarlig skada för statens vitala intressen omfattar alla former av kriminalitet som bedöms möjligt inom ramarna för Danmarks internationella åtaganden, särskilt medborgarskapskonventionen.

Det förhållandet att utlännings- och integrationsministern kan återkalla medborgarskap innebär ett förvaltningsrättsligt skön på så vis att ministern, efter en konkret bedömning, i vissa fall kan låta bli att återkalla medborgarskap även om ett fråntagande i och för sig inte skulle strida mot Danmarks internationella förpliktelser. Detta beror bland annat på att ett administrativt fråntagande av medborgarskapet som utgångspunkt endast förutsätts användas när det inte är möjligt att inleda ett ärende om återkallelse av danskt medborgarskap genom dom enligt 8 B § första stycket. Den som fråntagits sitt danska medborgarskap kan dock inom viss tid vända sig till Københavns Byret (Köpenhamns tingsrätt) för prövning av frågan (svar till utredningen från Danmark 2025-11-26).

Domstolarna kan, även när det gäller 8 B § första stycket, efter en proportionalitetsbedömning frångå huvudregeln om återkallelse. Vid proportionalitetsbedömningen bör vikt särskilt läggas vid följande.

- En avvägning mellan å ena sidan handlandets allvar och å andra sidan hur ingripande en återkallelse skulle bli för personen i fråga,
- personens anknytning till Danmark och till det eller de länder personen är medborgare i,
- varaktigheten och karaktären av personens vistelse i Danmark och i utlandet,
- vederbörandes ursprung och om familjen har en långvarig anknytning till Danmark, och

– om personen genom återkallelsen skulle mista sitt unionsmedborgarskap och betydelsen av detta (svar till utredningen från Danmark 2025-11-26).

En ytterligare omständighet som kan få betydelse vid bedömningen av om återkallelse av medborgarskapet bör ske, är den tilltalades tidigare brottslighet. Enligt en dom från Højesteret (Danmarks Högsta domstol), meddelad före det att den nya regleringen om brott som allvarligt skadar statens vitala intressen trädde i kraft 2022, kan den tilltalades tidigare brottslighet få betydelse vid bedömningen av om en person som döms för ett brott därigenom har uppvisat ett beteende som allvarligt skadar statens vitala intressen.[9] Enligt förarbetena till den nya regleringen av 8 B § är någon ändring i detta hänseende inte avsedd.[10] Även den som inte konkret har utfört en viss brottslig gärning, men som har medverkat till brottet genom till exempel planering, jfr 23 § i den danska strafflagen, kan anses ha begått ett brott som allvarligt skadar statens vitala intressen.

Vissa statistiska uppgifter

Sedan 2023 har det danska medborgarskapet fråntagits personer med stöd av 8 A § första stycket, det vill säga på grund av bedrägligt handlande med mera, vid fyra tillfällen. Ett av dessa fall är överklagat till Högsta domstolen, som förväntas meddela dom i september 2026. Inget barn har fråntagits sitt danska medborgarskap med stöd av 8 A § andra stycket (svar från Danmark till utredningen 2025-11-26).

När det gäller fråntagande av det danska medborgarskapet på grund av brott som är till allvarlig skada för statens vitala intressen enligt 8 B § har detta skett i fyra mål sedan 2018 (U.2025.721, U.2016.3235H, U.2019.736 och SS 2-6018/2025). Domen i mål SS 2-6018/2025 är den första dom enligt vilken en person fråntagits sitt danska medborgarskap som en följd av begången gängkriminalitet. Personen, som hade dubbelt medborgarskap, fråntogs sitt danska medborgarskap genom en dom från Københavns Byret den 8 juli 2025. Personen i fråga befanns skyldig till att ha medverkat

[9] Højesteret dom den 8 juni 2016 i mål nr 211/2015.
[10] Lovforslag nr. L 127 af 10 Februar 2022, avsnitt 2.2.2.

till ett mordförsök samt till innehav och medverkan till innehav av en pistol under särskilt försvårande omständigheter. Domstolen la vid sin värdering vikt vid att vederbörande hade haft en ledande roll i förhållande till den begångna brottsligheten, genom att han som medlem av en kriminell mc-klubb beställde, planerade, förberedde och samordnade dessa handlingar, som var riktade mot en annan gänggruppering. Domstolen la vidare vikt vid handlandets karaktär och allvar; att handlingarna var ägnade att framkalla en gängkonflikt. Domstolen fann därför att den tilltalade hade gjort sig skyldig till ett handlande som var till allvarlig skada för statens vitala intressen. Utöver fråntagandet av det danska medborgarskapet blev personen utvisad från Danmark utan tidsbegränsning. Domen är överklagad och har därför inte fått laga kraft (svar till utredningen från Danmark 2025-11-26).

Utlännings- och integrationsdepartementet har vidare genom ett administrativt förfarande beslutat om fråntagande av det danska medborgarskapet i 16 ärenden enligt § 8 B tredje stycket. I flera av dessa ärenden har dock påkallats prövning i domstol (svar till utredningen från Danmark 2025-11-26).

6.2.2 Finland

Lagstiftningsprojekt på medborgarskapsområdet

Det finska inrikesministeriet har i enlighet med regeringsprogrammet inlett ett förfarande i syfte att genomföra ändringar av den finska medborgarskapslagen. Syftet med ändringarna är att skärpa villkoren för beviljande av finskt medborgarskap och uppmuntra till integration i det finska samhället. Ändringarna genomförs stegvis i tre separata projekt. I det första projektet granskades framför allt kravet på boendetid som ett villkor för naturalisation. Det andra projektet, som nyligen avslutades, innebär bland annat ändringar i lagstiftningen om förlust av medborgarskap. Genom dessa blir det *även* möjligt att återkalla medborgarskap i de fall där personen i fråga har fått sitt medborgarskap genom att *förfara på ett bedrägligt sätt*. Vidare ska ett *kortare straff* för terroristbrott, landsförräderibrott och högförräderibrott än vad som tidigare gällt kunna leda till att en person med dubbelt medborgarskap förlorar sitt finska medborgarskap. Den finska regeringens proposition med förslag till lagändringar

överlämnades i mars 2025 till riksdagen.[11] Lagändringarna stadfästes den 24 oktober 2025 och trädde i kraft den 17 december 2025.[12] Det tredje projektet innefattar bland annat en utredning om systemet med dubbelt medborgarskap.[13]

Nedan redogör utredningen för gällande reglering och i anslutning till det, vissa nyligen genomförda ändringar.

Gällande reglering

Återkallelse på grund av oriktiga uppgifter med mera

I 1 kap. 5 § andra stycket i den finska grundlagen anges att ingen kan fråntas eller befrias från sitt finska medborgarskap annat än på i lag bestämda grunder och under förutsättning att han eller hon har eller får medborgarskap i en annan stat.

I den finska medborgarskapslagen[14] anges att det kan beslutas att en person förlorar sitt finska medborgarskap, som han eller hon har förvärvat på ansökan eller efter anmälan, om personen har lämnat en sådan uppgift om sin person eller någon annan oriktig eller vilseledande uppgift som, om den hade varit känd, skulle ha lett till att finskt medborgarskap förvägrats. Detsamma gäller om personen hemlighållit en väsentlig omständighet som skulle ha haft samma verkan. Beslut om förlust av beviljat finskt medborgarskap kan fattas också på den grunden att personen har förvärvat sitt medborgarskap genom att på något annat sätt förfara bedrägligt. Om ett barn har förvärvat medborgarskap tillsammans med en person vars medborgarskap återkallas, eller om ett barn har härlett sitt medborgarskap från en person vars medborgarskap återkallas, kan ett beslut om förlust av finskt medborgarskap fattas också för barnets del. Barnet kan dock inte förlora sitt finska medborgarskap om en av barnets föräldrar även fortsättningsvis är finsk medborgare. Möjligheten till frånta gande av medborgarskap bortfaller om det har förflutit mer än tio år sedan medborgarskapsansökan eller medborgarskapsanmälan avgjordes (33 § första, andra och fjärde stycket). Vidare anges i be-

[11] https://intermin.fi/sv/projekt/revidering-av-medborgarskapslagen (2025-12-18).
[12] https://intermin.fi/sv/-/i-fortsattningen-ar-tryggad-forsorjning-ett-villkor-for-att-fa-finskt-medborgarskap- (2025-12-18).
[13] https://intermin.fi/sv/projekt/revidering-av-medborgarskapslagen (2025-12-18).
[14] Samtliga paragrafhänvisningar i detta avsnitt avser den finska medborgarskapslagen om annat inte anges.

stämmelsens tredje stycke att ett beslut enligt ovan fattas utifrån en helhetsbedömning av personens situation. Vid bedömningen beaktas, förutom hur klandervärd gärningen är, omständigheterna kring gärningen och personens (den som har gjort ansökan eller anmälan) anknytning till Finland. Vad gäller barn ska även barnets ålder och anknytning till Finland beaktas (33 § fjärde stycket).

Så som nämnts inledningsvis i detta avsnitt har bestämmelserna om lämnande av oriktiga uppgifter nyligen utökats genom att även bedrägligt förfarande anges som en möjlig grund för förlust av medborgarskap. Vidare förlängdes tidsfristen inom vilken en person kan förlora sitt medborgarskap så att medborgarskapet fortsättningsvis i stället kan förloras inom en period på tio år. Den finska regeringen menar, i propositionen som föregick lagändringen, att detta ökar myndighetens möjligheter att ingripa mot medborgarskap som beviljats på felaktiga grunder (RP 19/2025 rd s. 32 f.). I sina överväganden hänvisar regeringen bland annat till ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen i Finland (HFD:2015:29). Målet rörde personer som sökt och beviljats medborgarskap med släktingars personuppgifter, vilket framkom några månader efter att den tidsfrist om fem år som då föreskrevs i medborgarskapslagen hade löpt ut och efter att sökandena själv begärt att personuppgifterna skulle korrigeras. Migrationsverket ansökte om återbrytande av beslut såsom extraordinärt rättsmedel men Högsta förvaltningsdomstolen fann att det i det aktuella fallet inte förelåg sådana särskilt vägande skäl för att återbrytande skulle ske efter att den i medborgarskapslagen (då) gällande tidsfristen om fem år löpt ut (RP 19/2025 rd s. 24).

Vad gäller förlust av medborgarskap på grund av sökandens bedrägliga förfarande anges i propositionen, med hänvisning till medborgarskapskonventionen, att den finska regleringen inte nödvändigtvis täcker alla situationer där sökanden kan förlora sitt medborgarskap på grund av klandervärt förfarande. Genom ändringen säkerställs att ett sådant uppsåtligt svikligt förfarande som har betydelse för beviljandet av medborgarskap kan beaktas mer heltäckande. Utöver det menar den finska regeringen att det är motiverat att lägga till bedrägligt förfarande utifrån kravet att bestämmelserna om förlust av medborgarskap ska vara noggrant avgränsade och precisa (RP 19/2025 rd s. 22 f.). I propositionen anges också att syftet med bestämmelserna i 33 § medborgarskapslagen är att på förhand förhindra att

oriktiga uppgifter lämnas eller hemlighålls samt att göra det möjligt att ingripa i efterhand när ett beslut redan har fattats och medborgarskap beviljats. Vidare anförs följande:

> Det finska medborgarskapet har betydande inverkan för personens rättsliga ställning och det finska medborgarskapet är förknippat med vissa sådana rättigheter som utlänningar bosatta i Finland inte har. Med tanke på detta är det viktigt att man i beslutsfattandet kan lita på de uppgifter som sökanden lägger fram och att ett beslut som i betydande grad påverkar personens rättsliga ställning grundar sig på sanningsenliga uppgifter. Likaså är det väsentligt att i efterhand ingripa i ett beslut som har grundat sig på oriktiga uppgifter som sökanden lämnat. Det är nödvändigt att myndigheten, om det framgår att ett beslut om naturalisation grundar sig på oriktiga uppgifter som en person uppsåtligen har lämnat, har en metod för att återkalla beslutet och de rättsliga följder av det som saknar grund. Å andra sidan är det med tanke på den person som förvärvat medborgarskap väsentligt att personen kan lita på att ett myndighetsbeslut som berör personen i fråga är bestående. (RP 19/2025 rd s. 24).

Återkallelse på grund av brott

I den finska medborgarskapslagen anges också att om en person utöver finskt medborgarskap har medborgarskap i en annan stat och genom en lagakraftvunnen dom i Finland har dömts till ett ovillkorligt fängelse- eller kombinationsstraff på minst två år för ett brott mot Finlands vitala intressen, kan det beslutas att personen ska förlora sitt finska medborgarskap. Bestämmelsen innehåller en uppräkning av ett antal olika brott i den finska strafflagen som omfattas av regleringen. Uppräkningen omfattar vissa landsförräderi- och högförräderibrott i 12 och 13 kap. samt terroristbrott i 34 a kap. i strafflagen. Också den som har dömts till ett sådant straff för försök, medverkan eller medverkan till försök till angivna brott kan förlora sitt medborgarskap (33 a § första stycket). När någon har dömts till ett gemensamt straff för två eller flera brott, förutsätter förlust av medborgarskap dessutom att åtminstone ett av brotten är ett brott som avses i första stycket och att straffet för det brottet enligt domen skulle vara ett i första stycket avsett straff om straffet dömdes ut separat (33 a § andra stycket). Om den som begick brottet var under 18 år vid tidpunkten för brottet eller om minst fem år har förflutit

från det att domen i brottmålet fått laga kraft kan förlust av medborgarskapet dock inte ske (33 a § tredje stycket).

I den finska regeringens proposition RP 19/2025 rd, som föregick nyligen gjorda lagändringar, lämnades förslag av innebörd att det finska medborgarskapet för den med dubbla medborgarskap som har dömts för landsförräderi, högförräderi eller terroristbrott kan förloras om brottet enligt lag kan leda till sex års fängelse och personen i fråga på grund av ett sådant brott har dömts till ett ovillkorligt fängelse- eller kombinationsstraff som är minst två år långt, i stället för som tidigare gällde, att personen skulle ha dömts till ett fängelse- eller kombinationsstraff på *minst fem år*. Detta möjliggör, enligt den finska regeringen, att fler gärningar som utmanar Finlands vitala intressen ska kunna leda till förlust av medborgarskap (s. 32 f.). I fråga om terroristbrott anges i propositionen att terroristbrott inte endast är brott mot Finlands vitala intressen, utan också mot någon annan stat eller internationell organisation. Beslut om förlust av medborgarskap på grund av något av de terroristbrott som avses i 33 a § medborgarskapslagen ska kunna fattas bara om det av domskälen framgår att det terroristiska syftet med huvudbrottet gäller konsekvenser för Finlands regering, någon annan statlig myndighet i Finland, Finlands befolkning, konstitution, rättsordning eller statliga finanser eller den grundläggande samhällsstrukturen i Finland (s. 25).

Vad gäller bestämmelserna i 33 a och b §§ i den finska medborgarskapslagen framgår vidare bland annat följande av den finska regeringens proposition RD 19/2025 rd. Bestämmelserna i 33 a § i medborgarskapslagen grundar sig på de betydande målen för den nationella säkerheten. Bestämmelserna om förlust av medborgarskap i 33 a och b § är en del av åtgärder som syftar till att förebygga terrordåd. Syftet är att möjliggöra fråntagande av medborgarskap för den person som på ett allvarligt sätt missbrukar medborgarskapet gentemot den stat där personen är medborgare och dess övriga medborgare. En person som gjort sig skyldig till ett brott som allvarligt äventyrar Finlands vitala intressen kan förlora sitt finska medborgarskap och därefter också utvisas från Finland, vilket medför positiva effekter för Finlands nationella säkerhet. Därutöver kan regleringen anses ha en allmänt förebyggande inverkan. Det faktum att medborgarskap kan förloras på grund av vissa allvarliga brott kan i viss mån förebygga allvarliga brott mot staten, eftersom en

administrativ påföljd kan ha samma förebyggande verkan som ett straff.

I den finska regleringen har alltså förlusten av medborgarskap på grund av brott kopplats både till vissa brottsrubriceringar och till utdömt straff. I propositionen RD 19/2025 rd påpekas att det faktiska straffet återspeglar hur allvarligt brottet är i det enskilda fallet och att brottets faktiska allvarlighetsgrad är avgörande då förlust av medborgarskap övervägs. Längden på det utdömda fängelsestraffet enligt den tidigare regleringen har sin grund i längden på de straff som normalt döms ut för vissa allvarliga brott som till exempel dråp, försök till dråp, grov misshandel och grov våldtäkt. I propositionen anges dock att dessa brott, trots sin allvarliga karaktär, inte kan utgöra grund för förlust av medborgarskap. Det krävs att ett handlande allvarligt hotar statens vitala intressen för att ett återkallande ska aktualiseras. Den genomförda ändringen innebär att fler terroristbrott, som riktar sig mot Finland, kan leda till förlust av medborgarskap. I propositionen framhålls att detta är motiverat då bestämmelsen i synnerhet grundar sig på målet att främja den nationella säkerheten genom att förebygga terrordåd (s. 27 ff.).

Ett sådant beslut om förlust av medborgarskap på grund av brott som avses i 33 a § ska fattas utifrån en helhetsbedömning av personens situation, där bland annat personens anknytning till Finland och till sin andra medborgarstat ska beaktas. Vid denna bedömning ska avseende fästas vid personens boende- och vistelsehistorik, familjeband och språkkunskaper samt skolgång, studier, arbete och övriga ekonomiska verksamheter i respektive medborgarskapsstat. Även eventuella konsekvenser för personens familjemedlemmar ska beaktas (33 b §).[15]

Processen vid återkallelse

I Finland är det Migrationsverket som fattar beslut om återkallelse av medborgarskap, både vid återkallelse på grund av oriktiga uppgifter och vid återkallelse på grund av brott. Vid återkallelse på grund av brott beslutar alltså inte den domstol som dömer i brottmålet om eventuell återkallelse av medborgarskapet (svar till utredningen från Finland 2025-08-25). Däremot är det domstolen som underrättar

[15] Referenser till finsk lagtext: https://www.finlex.fi/sv/lagstiftning (2025-12-18).

Migrationsverket om sådana domar i brottmål där förlust av medborgarskap kan komma i fråga. Migrationsverkets beslut om förlust av medborgarskap kan överklagas till förvaltningsdomstol (RP 19/2025 rd s. 26).

Vad gäller frågan om rätten att inte bli lagförd och straffad två gånger, anfördes i den finska regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av medborgarskapslagen och till vissa lagar som har samband med den (RP 272/2018 rd), i anslutning till en redogörelse för Europakonventionen och Europadomstolens praxis, följande (s. 53 ff.).

> Det är således möjligt för en stat att i lag föreskriva om olika påföljder som kompletterar varandra. Det måste dock finnas ett tillräckligt sakmässigt och tidsmässigt samband mellan straffprocessen och det administrativa förfarandet som gäller förlust av medborgarskap. Ett brottmål får inte bedömas på nytt vid ett administrativt förfarande. Påföljderna av brottet måste vara förutsebara och den helhet som påföljderna bildar måste följa proportionalitetsprincipen.

I propositionen anges vidare bland annat att en dom i ett brottmål och förlust av medborgarskap har olika målsättningar och då en viss gärning utförs måste personen ha vetat om att han eller hon förutom att få ett straff också kan förlora sitt finska medborgarskap. Det anförs också att det andra beslutet (i medborgarskapsfrågan) måste fattas utifrån fakta som uppdagats under brottmålsprocessen och att det administrativa förfarandet främst fokuserar på att reda ut om personen har finskt medborgarskap och medborgarskap i någon annan stat och vilken anknytning han eller hon har till sina olika medborgarstater. Ett beslut om förlust av medborgarskap får fattas endast på grundval av en lagakraftvunnen dom i brottmål och det anses därför motiverat med förfaranden som följer på varandra så länge som beslutet om huruvida personen förlorar sitt medborgarskap fattas så fort som möjligt.[16]

Även frågan om förfarandet beskrivs närmare i den ovan nämnda propositionen RP 272/2018 rd (s. 57 ff.). I propositionen anges bland annat följande.

> Beslutet om förlust av medborgarskap ska föregås av att personen hörs i enlighet med förvaltningslagen. Migrationsverket ska ge personen tillfälle att bli hörd i fråga om eventuell förlust av finskt medborgarskap

[16] https://www.finlex.fi/api/media/government-proposal/46263/mainPdf/main.pdf?timestamp=2018-12-05T00%3A00%3A00.000Z (2025-08-21).

> och i fråga om sin anknytning till sina medborgarstater, inklusive språkkunskaper, vistelsehistorik, familjemedlemmar, släktingar, arbete, företagsverksamhet, skolgång, studier och eventuella andra omständigheter. Migrationsverket ska också brevledes informera om konsekvenserna av en eventuell förlust av medborgarskap: om personen förlorar sitt finska medborgarskap kan han eller hon inte längre vistas i Finland utan uppehållstillstånd eller registrering om uppehållsrätt och personen kan eventuellt komma att utvisas ur Finland. Samtidigt ska personen ombes att yttra sig om vilka konsekvenser det eventuellt kan ha för hans eller hennes familjemedlemmar om han eller hon förlorar sitt finska medborgarskap.

Vissa statistiska uppgifter

Vad gäller frågan om i vilken utsträckning återkallelse av det finska medborgarskapet har skett, anges i den finska regeringens proposition RP 19/2025 rd följande (s. 35).

> Antalet ärenden som gäller förlust av medborgarskap har varit litet. Enligt uppgifter från Migrationsverket har det under de senaste åren endast förekommit enstaka fall där sökanden har förlorat sitt medborgarskap efter att ha lämnat oriktiga uppgifter. Bestämmelserna om förlust av medborgarskap på grund av att personen gjort sig skyldig till vissa brott trädde i sin tur i kraft 2019, men de har ännu inte tillämpats. Till följd av de föreslagna ändringarna kan bestämmelserna om förlust av medborgarskap tillämpas i något större utsträckning. Det kan ändå antas att antalet beslut om förlust av medborgarskap inte ökar väsentligt. Enligt uppgifter från Rättsregistercentralen har det sedan början av 2015 vid domstolarna förekommit sammanlagt 14 brottmål där den allvarligaste brottsrubriceringen har varit landsförräderibrott, högförräderibrott eller terroristbrott. Det finns inga uppgifter om medborgarskapsstatus för de personer som varit svarande.

Av propositionen framgår alltså att Migrationsverket mycket sällan tillämpar 33 § i medborgarskapslagen. Vidare framgår att i de enstaka fall där sökanden har förlorat sitt medborgarskap efter att ha lämnat oriktiga uppgifter, har det oftast handlat om omständigheter angående sökandens identitet, exempelvis att en person har använt flera olika personuppgifter i Finland och att de personuppgifter som framkommit efter beslut om naturalisation inte motsvarat de uppgifter som Migrationsverket hade tillgång till när beslutet om medborgarskap fattades. I propositionen anges att antalet avgöranden eventuellt påverkas av att besluten om medborgarskap inte övervakas i efterhand och att det sker delvis slumpmässigt att

Migrationsverket uppmärksammas på omständigheter som föranleder en noggrannare granskning. Oftast har uppgifter som leder till att en förlust av medborgarskapet prövas kommit från Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata (s. 23).

6.2.3 Norge

Återkallelse på grund av oriktiga uppgifter med mera

Bestämmelser om det norska medborgarskapet finns i lov om norsk statsborgerskap, statsborgerloven (medborgarskapslagen[17]). Förlust av medborgarskap regleras i 26, 26 a och 26 b §§.

Av 26 § framgår att ett beslut om medborgarskap kan återkallas om grunden för återkallelsen är fel i handläggningen eller i tillämpningen av lagen. Ett sådant beslut kan återkallas om sökanden mot bättre vetande har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter av väsentlig betydelse för beslutet. Medborgarskap som har förvärvats av en person som var under 18 år vid förvärvet eller ansökan, och som har förvärvats till följd av oriktiga eller ofullständiga upplysningar som lämnats av föräldrarna eller mor- eller farföräldrarna mot bättre vetande, kan som huvudregel inte återkallas (första och andra styckena). Återkallelse kan dock ske om vederbörande vid en bedömning i det enskilda fallet konstateras inte ha en stark anknytning till Norge. Vidare kan barn under 18 år inte förlora sitt medborgarskap enligt paragrafen om barnet därigenom blir statslöst och inte på ett enkelt sätt kan bli medborgare i ett annat land (tredje stycket). Härutöver får ett medborgarskap enligt paragrafen inte fråntas någon om det med hänsyn till förhållandets allvar och medborgarens anknytning till riket skulle vara ett oproportionerligt ingrepp för vederbörande eller de närmaste familjemedlemmarna. I frågor som rör barn ska barnets bästa vara grundläggande (fjärde stycket). Vad gäller den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt 26 § fjärde stycket, finns i Prop. 141 L (2018–2019), Endringer i statsborgerloven mv. (tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv.), en icke-uttömmande lista med faktorer som ska vägas in vid denna (s. 31):

[17] Samtliga paragrafhänvisningar i detta avsnitt avser den norska medborgarskapslagen om annat inte anges.

– hur väsentliga de oriktiga uppgifterna har varit för beslutet att bevilja sökanden medborgarskap,
– hur lång tid vederbörande varit bosatt i Norge – dock ska en lång bosättningstid inte ensamt vara tillräckligt för att förhindra återkallelse,
– hur lång tid som gått sedan beslutet om medborgarskap,
– grad av integrering, om vederbörande aktivt har utnyttjat olika identiteter,
– om vederbörande har begått allvarlig brottslighet, samt
– långvarig statslöshet som en följd av att det norska medborgarskapet återkallas.

Återkallelse med hänvisning till Norges vitala intressen

Enligt 26 a § första stycket kan vidare den som har norskt och annat medborgarskap och som allvarligt har äventyrat statens vitala intressen (”utvist fremferd sterkt till skade for Norges vitale interesser”) genom dom förlora sitt norska medborgarskap om han eller hon döms till straff för ett brott mot 16, 17 eller 18 kap. i den norska strafflagen som kan leda till ett fängelsestraff på sex år eller mer, med undantag för brott mot 127 § i strafflagen. 16 kap. strafflagen innehåller bestämmelser om folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. 17 kap. strafflagen avser brott som riktar sig mot Norges suveränitet och andra grundläggande nationella intressen. Med sådana brott avses bland annat att med våld eller hot om våld framkalla fara för Norge eller en del av Norge, att med våld eller hot om våld framkalla fara för Norges statsskick, att med våld, hot om våld eller på annat olovligt sätt hindra eller påverka kungen eller den som enligt grundlagen annars är regeringschef, regeringen, stortinget, högsta domstolen, riksrätten och således ledamöterna av dessa institutioner att utföra sina uppgifter, att genom våld, hot om våld eller på annat sätt påverka samhällskritisk verksamhet som bedrivs av exempelvis myndigheter, politiska partier och mediabolag, landsförräderi och underrättelseverksamhet mot statshemligheter. I 18 kap. strafflagen regleras terroristbrott och brott som är kopplade till terrorism. Enligt 26 a § andra stycket i den norska medbor-

garskapslagen kan förlust av medborgarskap inte ske för gärningar som har begåtts före 18 års ålder. Medborgarskap kan inte heller fråntas någon om det med hänsyn till förhållandets allvar och medborgarens anknytning till riket skulle innebära ett oproportionerligt ingrepp för vederbörande eller de närmaste familjemedlemmarna. Barnets bästa ska vara grundläggande i frågor som rör barn (tredje stycket).

Efter lagändringar som trädde i kraft i mars 2021 kan därutöver, enligt 26 b §, det norska medborgarskapet upphävas med hänsyn till grundläggande nationella intressen, för den med dubbla medborgarskap som har visat ett handlande som kan indikera att vederbörande allvarligt kommer att skada sådana intressen (”utvist en fremferd som kan tilsi at vedkommende sterkt vil skade slike interesser”). Återkallelse av medborgarskap kan alltså ske utan att den enskilde dömts för brott, om denne bedöms utgöra ett hot mot grundläggande nationella intressen. Även enligt denna bestämmelse gäller att återkallelse inte kan ske på grund av sådant handlande före 18 års ålder. Däremot kan vikt läggas vid sådana handlingar vid en framåtblickande riskbedömning (Prop. 134 L [2019–2020] Endringer i statsborgerloven [tap av statsborgerskap av hensyn til grunnleggende nasjonala interesser]). Vidare ska det enligt paragrafen göras en proportionalitetsbedömning på motsvarande sätt som enligt 26 och 26 a §§ och barnets bästa ska vara grundläggande även beträffande denna grund för återkallelse i ärende som rör barn.

När det gäller begreppet grundläggande nationella intressen, har detta närmare förklarats i den norska regeringens proposition 50 L (2011–2012) om ändringar i den norska medborgarskapslagen, (Prop. 134 L [2019–2020] s. 12):

> Begrepet ’grunnleggende nasjonale interesser’ må tolkes i lys av den generelle samfunnsutviklingen og endringer i det internasjonale trusselbildet, og har en dynamisk karakter. Begrepet vil omfatte både norske og utenlandske interesser i Norge, samt trusler mot norske interesser i utlandet. Videre kan begrepet omfatte hensynet til Norges allianse-partnere. En avgrensing av begrepet vil bero på en sammensatt vurdering, og må gjøres konkret i hvert enkelt tilfelle.

I förarbetena till bestämmelsen i 26 b § framhålls igen att vad som ligger i begreppet grundläggande nationella intressen måste tolkas mot bakgrund av den generella samhällsutvecklingen och förändringar i den internationella hotbilden. Det är arten och karaktären

av handlandet som är avgörande för om medborgarskapet ska återkallas. Enligt lagstiftarens mening är handlingar som är till allvarlig skada för statens vitala intressen handlingar som också är till allvarlig skada för Norges grundläggande nationella intressen. (Prop. 134 L [2019–2020] s. 28). I förarbetena anges att syftet med bestämmelsen är att förebygga att personer som omfattas av denna begår handlingar till allvarlig skada för grundläggande nationella intressen. Bestämmelsen ska användas enbart när förlust av medborgarskap anses kunna bidra till att förebygga sådan skada, bland annat att förebygga att personer med norskt pass begår terrorhandlingar. Vidare anges i förarbetena att återkallelse av medborgarskap på denna grund även kommer att göra det möjligt att utvisa vederbörande, vilket bidrar till att förebygga genomförandet av terrorhandlingar i Norge. Risk för brottslighet som inte är till allvarlig skada för grundläggande nationella intressen kan inte leda till återkallelse av medborgarskap, oavsett hur allvarlig brottsligheten är (Prop. 134 L [2019–2020] s. 29 f.).

Processen vid återkallelse

Beslut om återkallelse av medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter enligt 26 § fattas av det norska Utlänningsdirektoratet, UDI. Beslutet kan överklagas till Utlänningsnämnden (27 § i den norska medborgarskapslagen). När det gäller återkallelse av medborgarskap på grund av brott prövas frågan i stället av domstol och avgörandet sker som ovan nämnts genom dom (26 a §). Domstolens beslut i fråga om återkallelse av medborgarskap tas in i den fällande brottmålsdomen (svar till utredningen från Norge 2025-08-26). Beslut enligt 26 b § fattas av departementet som ansvarar för den norska medborgarskapslagen. Departementets beslut kan inte överklagas, däremot är det möjligt att väcka talan om saken i domstol. Om rättsliga åtgärder vidtas rörande giltigheten av departementets beslut enligt 26 b §, ska staten stå för alla kostnader som har samband med ärendet (27 §).

För ärenden om återkallelse av medborgarskap finns allmänna regler om handläggningen vad gäller tillhandahållande av rättsligt biträde, utredningsskyldighet och informationsskyldighet. Det är Utlänningsdirektoratet som har bevisbördan i ärenden om återkal-

lelse av medborgarskap. När Utlänningsnämnden prövar ett överklagande av ett beslut om återkallelse av medborgarskap enligt 26 § på grund av oriktiga uppgifter, måste ordföranden och ledamöterna från nämnden vara närvarande. Den saken rör har rätt att närvara personligen och att bli hörd innan det slutliga beslutet fattas (svar till utredningen från Norge 2025-08-26).

I Norge anses återkallelse av medborgarskap på grund av brott vara ett administrativt beslut. Att en person kan bli dömd för brott och på grund av samma handlande förlora sitt medborgarskap, anses därför inte vara i strid med förbudet mot att bli lagförd och straffad två gånger. I den norska regeringens proposition om ändringar i medborgarskapslagen avseende förlust av medborgarskap med hänvisning till statens vitala intressen, utvecklar lagstiftaren sin syn på saken (prop. 134 L [2019–2020] avsnitt 7.3.4).

Medborgarskapslagstiftningen innehåller inga bestämmelser om preskription. Däremot kan som nämnts återkallelse inte ske om det skulle innebära ett orimligt ingrepp för den berörda personen eller hans eller hennes närmste familj, med hänsyn tagen till sakens allvar och medborgarens anknytning till Norge (svar till utredningen från Norge 2025-08-26).

Vissa statistiska uppgifter

Den norska lagstiftningen gällande återkallelse av medborgarskap ändrades 2018 och 2020. Lagändringarna som infördes 2020 innebar att det i lagtexten anges att det vid prövning av frågan om återkallelse av medborgarskap alltid ska göras en proportionalitetsbedömning samt att barns medborgarskap som huvudregel inte ska återkallas på grund av fel som begåtts av barnets föräldrar eller mor- eller farföräldrar. Oslo Economics har lämnat en rapport om effekterna av dessa lagändringar (*Tilbakekall av statsborgerskap på grunn av uriktige opplysninger mv. – endringer i statsborgerloven §§ 26 og 27*, mars 2025, rapportnummer 2025–27).[18]

Rapportens författare konstaterar att antalet ärenden som lett till återkallelse har minskat under perioden 2020–2023. Enligt rapporten har tröskeln för återkallelse höjts genom den proportiona-

[18] https://www.regjeringen.no/contentassets/ce5b49a363914496bf156cb0ccfb529a/rapport-statsborgerloven-090525-005.pdf (2025-08-28).

litetsbedömning som ska göras och som numera framgår av lag. I bedömningen av den berörda personens anknytning till Norge läggs vikt vid vistelsetid och integration i landet, deltagande i arbetslivet, kunskaper i norska språket och utbildning samt personens anknytning till hemlandet.

Lagändringarna har också lett till en minskning av antalet återkallelser av medborgarskap för dem som – när de var minderåriga – förvärvat sitt norska medborgarskap på grund av att deras föräldrar eller mor- eller farföräldrar lämnat oriktiga uppgifter i samband med sistnämndas förvärv av norskt medborgarskap. I de fall återkallelse ändå sker för dessa personer, har i de flesta fall personens anknytning till Norge bedömts som svag och konsekvenserna som små eftersom personen bor i utlandet. I det fåtal fall då återkallelse av medborgarskapet skett för barn som är födda i Norge och har uppehållit sig där hela livet, har dessa enligt Utlänningsdirektoratet bedömts ha en svag anknytning till Norge på grund av sin låga ålder, under fyra och ett halvt år (s. 5 f. och 98).

Vidare konstateras i rapporten att i en betydande andel av de fall där återkallelse beslutats, har den berörda personen fått ett tillfälligt uppehållstillstånd enligt bestämmelser i den norska utlänningslagen. Det har då enligt rapporten i stor utsträckning beaktats att vederbörande haft ett föräldraansvar för minderåriga barn (s. 97 ff.).

Av rapporten (s. 5) framgår att färre än 100 personer per år har fått sitt norska medborgarskap återkallat av Utlänningsdirektoratet på grund av oriktiga uppgifter under åren 2020–2023. Det handlar om 75 personer 2020 (varav 29 minderåriga), 86 personer 2021 (varav 21 minderåriga), 89 personer 2022 (varav 20 minderåriga) och 94 personer 2023 (varav 18 minderåriga). Med minderåriga avses personer som var minderåriga vid beviljandet av medborgarskapet.

Vad gäller återkallelse av medborgarskap på grund av brott, har ingen person fått sitt norska medborgarskap återkallat på denna grund under perioden 2018 – augusti 2025. Möjligheten att återkalla det norska medborgarskapet med hänvisning till statens vitala intressen har sedan 2021 använts i ett litet antal fall (svar till utredningen från Norge 2025-08-26).

6.3 Övriga länder

6.3.1 Tyskland

Enligt artikel 16 (1) första meningen i den tyska grundlagen (Grundgesetz) kan det tyska medborgarskapet inte återkallas. Förlust av medborgarskapet kan dock enligt samma artikel, andra meningen, ske enligt de villkor som anges i artikel 17 (1) och (2) i den tyska medborgarskapslagen[19] (Staatsangehörigkeitsgesetz). Dessa inkluderar avsägelse av det tyska medborgarskapet (26 §) och förlust av medborgarskapet för den som ansluter sig till en militär organisation i en annan stat samt på grund av aktivt deltagande i en terroristorganisations strider utomlands, så länge den enskilde inte är underårig eller skulle bli statslös (28 § [2]). Förlust av det tyska medborgarskapet förutsätter inte en fällande brottmålsdom. En sådan dom utgör inte heller *i sig* grund för förlust av medborgarskap enligt den tyska medborgarskapslagen. Återkallelse av medborgarskap enligt 28 § sker enligt lag när förutsättningarna för förlust är uppfyllda. Beslut om återkallelse av medborgarskap fattas ex officio av den behöriga medborgarskapsmyndigheten (28 § [3]).

Det tyska medborgarskapet kan också förloras om medborgarskapet följer av ett oriktigt förvaltningsbeslut (35 §). Ett beslut om naturalisation kan dras tillbaka om medborgarskapet förvärvades genom falska förevändningar (false pretences), genom hot eller mutor eller genom att avsiktligen tillhandahålla oriktig eller ofullständig information som beslutet att bevilja medborgarskap grundades på. Sådana omständigheter inkluderar förundersökningar och straffrättsliga förfaranden i Tyskland eller utomlands samt fällande brottmålsdomar före beslutet om naturalisation som, enligt 12 §, skulle ha resulterat i avslag på ansökan om naturalisation om omständigheten hade varit känd vid den aktuella tidpunkten. Som regel är återkallelse på denna grund inte utesluten även om det leder till statslöshet. Däremot får återkallelse inte ske sedan tio år förflutit från det att personen i fråga underrättades om beslutet om naturalisation. Om återkallelsen av medborgarskapet påverkar tredje man, ska en bedömning, enligt 35 § (5) göras i det enskilda fallet för varje person som påverkas. Återkallelse sker alltså inte automatiskt för en naturaliserad make/maka, partner eller barn. Vid bedömningen

[19] Samtliga paragrafhänvisningar i detta avsnitt avser den tyska medborgarskapslagen om annat inte anges.

ska särskilt barnets bästa beaktas. Om tredje man, exempelvis en make/maka eller äldre barn, deltog i det bedrägliga förfarandet som ledde till beslutet om naturalisation eller var medvetna om det, måste den behöriga myndighetens beslut beakta den berörda personens legitima intressen, särskilt barnets bästa (svar från Tyskland till utredningen 2025-08-15, med hänvisning till riktlinjerna för den tyska medborgarskapslagen). Om barnet har härlett sitt tyska medborgarskap från föräldern vars naturalisationsbeslut dragits tillbaka förlorar barnet bara sitt tyska medborgarskap om han eller hon är yngre än fem år (17 § [2]).

Beslutet att återkalla en naturaliserad persons medborgarskap med stöd av 35 § fattas av den medborgarskapsmyndighet som ansvarar för den berörda personens bosättningsort (”the nationality authority responsible for the place of residence of the individual in question”). Om personen i fråga är bosatt utanför Tyskland är det i stället det federala administrationskontoret (”the Federal Office of Administration, BVA”) som fattar beslutet (svar till utredningen från Tyskland 2025-08-15).

När det gäller återkallelse av medborgarskap med stöd av 35 § är det den behöriga medborgarskapsmyndigheten som har bevisbördan för att förutsättningarna för återkallelse av medborgarskapet är uppfyllda. Den saken rör måste i princip höras innan beslutet fattas. I fråga om återkallelse av medborgarskap enligt 28 § (3), är det den medborgarskapsmyndighet som fattar beslutet som måste bevisa att förutsättningarna för återkallelse är uppfyllda. Vid denna typ av beslut är medborgarskapsmyndigheterna beroende av information som tillhandahålls av säkerhetsmyndigheterna (”the security authorities”) (svar till utredningen från Tyskland 2025-08-15).

Vidare ska vid sådana beslut alltid en proportionalitetsbedömning göras. Den behöriga myndigheten måste därför undersöka om det finns särskilda skäl gällande den berörda personen som, vid en avvägning mot allmänintresset, skulle motivera ett beslut att inte återkalla medborgarskapet. Ett exempel på ett sådant skäl är att en återkallelse av medborgarskapet för personen i fråga skulle leda till att denne inte bara förlorade medborgarskapet, utan också sin tjänstemannaställning, läkarlegitimation eller sin plats som folkvald. Om förlusten av det tyska medborgarskapet också innebär förlust av EU-medborgarskapet, måste även proportionalitetsprincipen enligt

EU-domstolens praxis beaktas (svar till utredningen från Tyskland 2025-08-15).

I sitt svar till utredningen har Tyskland inte omnämnt några särskilda svårigheter med lagstiftningen. Vidare innehåller svaret från Tyskland inget resonemang angående ne bis in idem, eftersom en fällande brottmålsdom i sig inte utgör skäl för förlust av medborgarskap enligt den tyska medborgarskapslagen.

Vad gäller statistik har antalet personer som fått sitt tyska medborgarskap återkallat ökat sedan 2018, då det handlade om 37 personer, fram till 2025. Under 2025, till och med den 30 juli, hade medborgarskapet för 226 personer återkallats med stöd av 17 § (1) i förening med 35 §. I hur många av dessa fall som information om en fällande brottmålsdom hade undanhållits har inte varit möjligt att få fram, eftersom skälet/skälen för återkallelsen inte anges i registret över beslut i medborgarskapsfrågor (svar till utredningen från Tyskland 2025-08-15).

6.3.2 Storbritannien[20]

Storbritannien saknar skriven grundlag. Enligt de primära rättsakterna gäller samma regler för medborgarskap i hela Storbritannien. Möjligheten att återkalla en persons brittiska medborgarskap har funnits i lagstiftningen i över ett sekel. Under åren har det dock gjorts ett antal ändringar i lagstiftningen.

Återkallelse av brittiskt medborgarskap regleras i artikel 40 i den brittiska medborgarskapslagen från 1981. I artikel 40 stadgas att statssekreteraren kan återkalla ett brittiskt medborgarskap som erhållits på grund av registrering eller naturalisation och som baseras på bedrägeri, falska uppgifter eller undanhållande av en väsentlig uppgift. En sådan åtgärd får vidtas även om det skulle få till följd att den som beslutet rör blir statslös, men statslöshet kan vara en faktor att beakta vid prövningen. Medborgarskap får dock alltid återkallas enligt vissa villkor om det är till gagn för samhället (”the public good”).

Vad gäller återkallelse på grund av bedrägeri, falska uppgifter eller undanhållande av en väsentlig uppgift specificeras inte närmare

[20] Informationen i detta avsnitt är hämtad från Storbritanniens inrikesministerium: https://www.gov.uk/government/publication/deprivation-of-british-citizenship-caseworker-guidance/deprivation-of-british-citizenship-accessible-version, uppdaterad den 12 juni 2025 (2025-08-05).

i lagstiftningen vilket handlande som leder till återkallelse. Med falska uppgifter avses ett medvetet och oärligt agerande från den sökandes sida som har haft direkt påverkan på ansökan. Även när det gäller undanhållande av väsentliga uppgifter måste undanhållandet ha haft direkt påverkan på ansökan. Exempel på situationer då medborgarskapet kan återkallas på denna grund är förfalskade personuppgifter, medvetet undanhållande av relevant information som skulle ha lett till avslag på ansökan om medborgarskap och bedrägeri i samband med en tidigare ansökan om invandring som har direkt bäring på ansökan om medborgarskap. Vid prövningen ska hänsyn tas till om bedrägeriet var väsentligt för förvärvet av medborgarskap, om det fanns en avsikt att vilseleda, eventuella fördröjningar i beslutsprocessen efter att bedrägeriet avslöjats, de rimligen förutsebara konsekvenserna av en återkallelse samt om det finns några förmildrande omständigheter. Det sistnämnda kan avse exempelvis fysiska eller psykiska förhållanden som klart påverkade personens omdöme vid tidpunkten för bedrägeriet eller att det finns bevis på någon form av påverkan som indikerar att personen inte kunde fatta självständiga beslut vid tidpunkten. När det gäller relevanta fakta kan det handla om till exempel icke nämnda fällande domar eller annan information som hade påverkat personens förutsättningar att uppfylla skötsamhetskravet. Det kan också vara falska uppgifter som lämnats i en ansökan om invandring eller asyl och som lett till en status som personen annars inte skulle ha haft och därför skulle ha påverkat personens förutsättningar att uppfylla bosättnings- och/eller skötsamhetskravet för naturalisation eller registrering. Om personen i fråga var barn vid den tidpunkt då ansökan om medborgarskap gjordes för barnets räkning leder bedrägeri, falska uppgifter eller undanhållande av uppgifter av väsentlig betydelse normalt inte till återkallelse av dennes medborgarskap. Vad gäller beviskraven ska det vara mer troligt än inte att personen i fråga har gjort sig skyldig till bedrägeri eller undanhållit någon väsentlig uppgift för att erhålla sitt medborgarskap. Även ett beslut om återkallelse av medborgarskap på grund av bedrägeri kan som ovan nämnts resultera i att personen blir statslös. Det ska emellertid övervägas vilken inverkan detta får på den enskilde.

Vid beslut om återkallelse måste Europakonventionen och barnkonventionen beaktas. En bedömning måste göras av i vilken utsträckning personens, eller personer som är beroende av honom eller henne,

fri- och rättigheter enligt Europakonventionen påverkas och om ett beslut om återkallelse skulle vara proportionerligt. En avvägning ska göras mellan de konsekvenser som ett beslut om återkallelse skulle få och skälen för återkallelse. Vid beslut om återkallelse av medborgarskap ska även – i förekommande fall – barnets bästa vägas in i bedömningen.

Enligt artikel 40 kan statssekreteraren som tidigare nämnts också återkalla ett medborgarskap om det är till gagn för samhället. Med detta avses att det ska vara till gagn för samhället på grund av personens beteende och/eller på grund av det hot som han eller hon utgör mot Storbritannien. Exempel på när medborgarskap kan återkallas på denna grund är skäl hänförliga till nationell säkerhet, terrorism eller fientlig verksamhet mot staten, att en person har varit involverad i allvarlig organiserad brottslighet eller i krigsförbrytelser eller brott mot mänskligheten. Uppräkningen är inte uttömmande och skälen kan vara överlappande, till exempel kan allvarlig organiserad brottslighet få konsekvenser för den nationella säkerheten.

Ett huvudsyfte med den brittiska regeringens strategi avseende allvarlig organiserad brottslighet, som publicerades år 2023, är att störa och montera ner grupper som tillhör den organiserade brottsligheten och som agerar i och mot Storbritannien. Strategin bygger på en tidigare strategi från år 2018, enligt vilken befogenheter rörande invandring och medborgarskap används som redskap mot personer som är involverade i allvarlig organiserad brottslighet, inklusive, där så är lämpligt, återkallelse av det brittiska medborgarskapet. Fokus är i detta avseende på brott som kan göra stor skada (”high harm offences”), särskilt de som avser exempelvis vålds- eller sexualbrott, människohandel, underlättande av illegal invandring, penningtvätt, grov ekonomisk brottslighet, organiserad narkotikahandel och utnyttjande av barn för sexuell exploatering. Uppräkningen är inte uttömmande, utan en bedömning måste göras i varje enskilt fall. Återkallelse av medborgarskap till gagn för samhället kan ske även om den enskilde blir statslös om den enskilde har handlat på ett sätt som allvarligt skadar statens vitala intressen och om det finns rimliga skäl att tro att personen i fråga kan bli medborgare i ett annat land. Längden på den enskildes bosättning i Storbritannien utgör normalt inte ett skäl i sig att avstå från att återkalla ett medborgarskap, men är en omständighet som ska beaktas inom ramen för den

rimlighetsbedömning och, vad gäller Europakonventionen, proportionalitetsbedömning som ska göras i varje enskilt fall.

Så långt som möjligt ska den som beslutet rör få skriftlig information om grunden för beslutet och möjligheterna till överklagande, om inte statssekreteraren bedömer att det skulle strida mot exempelvis nationell säkerhet, utredningssekretess, personlig säkerhet eller internationella relationer och grunden för beslutet är bedrägeri eller att det är till gagn för samhället. Om beslutet fattas på den senare grunden ska dock en ansökan göras till Special Immigration Appeals Commission (SIAC). SIAC gör en juridisk tillsyn enligt samma principer som skulle ha tillämpats vid en rättslig prövning och tar ställning till om statssekreterarens ståndpunkt, vad gäller skälet eller skälen för att inte underrätta om grunden för beslutet, är uppenbart felaktig.

Det är möjligt att överklaga ett beslut om återkallelse av medborgarskap. Överklagandet prövas av the First-tier Tribunal, Immigration and Asylum Chamber eller av SIAC i ärenden som gäller nationell säkerhet eller internationella relationer eller då det annars är fråga om det allmännas intresse.

Även efter ett beslut om återkallelse av medborgarskap kan den enskilde ha uppehållsrätt i landet. Frågan om också den rätten ska återkallas prövas separat.

7 Ska ett svenskt medborgarskap kunna återkallas?

7.1 Inledning

Enligt direktiven ska utrymmet för att införa regler som möjliggör att ett svenskt medborgarskap kan återkallas i vissa situationer för den med dubbla medborgarskap analyseras. I analysen bör ingå att överväga såväl behovet som konsekvenserna av att införa en sådan möjlighet. Vidare bör en jämförelse med andra jämförbara länders regleringar göras. En grundläggande utgångspunkt är också att förslag inte får lämnas i strid med EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden.

I föregående kapitel har redogjorts för Sveriges internationella åtaganden med fokus på frågor om medborgarskap, liksom erfarenheter och överväganden som gjorts i andra jämförbara länder. I avsnittet nedan finns en sammanställning av de konsekvenser och argument för och emot en möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap som framkommit bland annat i tidigare utredningar. I det därpå följande avsnittet görs en samlad bedömning av om en möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap alls bör införas.

7.2 Synpunkter från tidigare utredningar med mera

Frågan om att införa en möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap har som framgår av kap. 5 utretts ett antal gånger tidigare. I dessa tidigare utredningar har också de problem och konsekvenser som en sådan möjlighet kan medföra analyserats. Argument för och emot en möjlighet att återkalla medborgarskap har också nu senast framförts i remissvaren på betänkandet SOU 2025:2. Nedan följer en kortfattad redogörelse för de argument som talar för respek-

tive emot att en möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap bör införas.

Ett återkommande argument emot att införa en möjlighet till återkallelse har varit att det leder till att det kommer att finnas två sorters medborgarskap – ett oåterkalleligt och ett med svagare rättsverkningar. Det innebär att de som fått sitt svenska medborgarskap genom naturalisation behandlas annorlunda till skillnad mot infödda medborgare som inte kan förlora sitt medborgarskap (se SOU 2006:2 s. 99–104 och 158 samt SOU 2025:2 s. 182 f. och 194). Det har också förts fram att möjligheten att avsäga sig sitt andra medborgarskap inte finns för alla som också är utländska medborgare och att det därmed uppkommer en skillnad även i detta avseende (se Institutet för mänskliga rättigheters remissvar på betänkandet SOU 2025:2[1]). Att återkalla någons svenska medborgarskap innebär också en betydande påverkan på den enskildes rättigheter, som till exempel rätten att rösta och vistas i landet. Det kan också få konsekvenser för rätten till familjeliv (se bland annat remissvar från Institutet för mänskliga rättigheter på betänkandet SOU 2025:2).

Att återkallelse bara ska vara möjligt för personer med dubbla medborgarskap innebär att det bara är personer som inte var svenska medborgare från början som drabbas. Det kan leda till en diskriminerande effekt mot personer med utländskt ursprung (se remissvar från Lunds universitet på betänkandet SOU 2025:2). Det kan också leda till en upplevelse av orättvisa och diskriminering och skulle kunna utnyttjas av krafter som vill polarisera och splittra samhället (se Polismyndighetens remissvar på betänkandet SOU 2025:2).

Det faktum att det kommer att finnas två typer av medborgarskap (de som kan återkallas och de som inte kan det) riskerar att leda till hälsokonsekvenser för alla personer i landet med dubbla medborgarskap. Att denna grupp har ett slags villkorat medborgarskap, och därmed inte är lika inför lagen, riskerar att skapa ännu större otrygghet, ohälsa och ojämlika villkor för en redan utsatt grupp med högre ohälsa och lägre tillit till samhället. Det riskerar också att leda till ytterligare polarisering och segregation (se remissvar från Region Västra Götaland på betänkandet SOU 2025:2).

Många har också påpekat att det finns en risk att personer vars medborgarskap återkallas ändå inte kan utvisas på grund av risk för

[1] Remissvaren över betänkandet 2025:2 finns tillgängliga inom Regeringskansliet, diarienummer Ju2025/00072, samt på regeringens webbplats.

tortyr med mera. Det kan skapa en situation där människor utan laglig rätt att vistas i Sverige ändå inte kan utvisas, vilket undergräver förutsebarheten i rättsordningen och försätter individerna i en ytterst osäker situation (se bland annat remissvar från Civil Rights Defenders på betänkandet SOU 2025:2).

Detta är generella konsekvenser som uppstår oavsett av vilken anledning ett medborgarskap återkallas. Problembeskrivningen blir dock, åtminstone i viss utsträckning, olika beroende på om det är fråga om att återkalla ett medborgarskap på grund av att det har lämnats oriktiga uppgifter eller på annat sätt förekommit oegentligheter i samband med att medborgarskapet beviljats eller om återkallelsen föranleds av att personen har begått brott efter att medborgarskapet beviljades.

Om den enskilde har förorsakat att ett svenskt medborgarskap beviljas trots att det saknas förutsättningar för det kan det till och med tyckas rimligt att medborgarskapet kan återkallas, åtminstone om det sker inom viss tid efter att det har beviljats. I dessa fall skulle det också kunna hävdas att den enskilde inte kan ha samma förväntningar på att det beviljade medborgarskapet ska gälla för evigt. Det kan bidra till att skapa misstro mot rättsordningen om beslut om medborgarskap som grundas på falska eller bedrägliga uppgifter i efterhand inte går att angripa (se SOU 2006:2 s. 155). Det kan också hävdas att det strider mot allmänna offentligrättsliga principer att den som fått sitt medborgarskap på ett bedrägligt eller otillbörligt sätt ändå skulle ha en absolut rätt att behålla detta. Det är inte orimligt att den som agerat otillbörligt drabbas av det – tvärtom är det omvända resultatet orimligt och riskerar att undergräva systemets legitimitet (se remissvar från Umeå universitet på betänkandet SOU 2025:2). Förvärv av medborgarskap genom oriktiga uppgifter kan dessutom utgöra ett hot mot landets säkerhet, exempelvis om någon har uppgett felaktig identitet i syfte att dölja en terroristanknytning. Det skulle vara otillfredsställande om staten inte i efterhand kunde ingripa i den situationen (se SOU 2025:2 s. 195). En möjlighet till omprövning av ett medborgarskapsbeslut skulle kanske också få en viss preventiv verkan genom att möjligheten till återkallelse verkar avhållande på den som är beredd att göra sig skyldig till otillbörligt förfarande för att kunna förvärva ett svenskt medborgarskap (se SOU 2006:2 s. 155).

En särskild problematik i dessa fall är vad som ska ske med medborgarskapet till de barn som förvärvat ett svenskt medborgarskap på grund av anknytningen till den som lämnat oriktiga uppgifter eller liknande. Det har bland annat framförts att barn inte bör anses vara ansvariga för de oriktiga uppgifter som föräldrarna lämnat. Barn har dessutom rätt att behålla sin identitet, vilket även innefattar medborgarskapet, enligt artikel 8 i barnkonventionen (se remissvar från Institutet för mänskliga rättigheter på betänkandet SOU 2025:2). Det kan också ifrågasättas varför det ska vara skillnad på om medborgarskapet förloras på grund av oriktiga uppgifter med mera respektive brottslighet, så som föreslagits i betänkandet SOU 2025:2. Ur barnets perspektiv kan detta tyckas vara en omotiverad skillnad (se remissvar från Hovrätten över Skåne och Blekinge på betänkandet SOU 2025:2).

När det gäller att återkalla medborgarskapet för personer som begått vissa typer av brott uppstår andra konsekvenser. En möjlighet att återkalla medborgarskapet för vissa typer av brott innebär att personer med dubbla medborgarskap kan bli föremål för en form av dubbel bestraffning. Förutom den straffrättsliga påföljd som utdöms av domstol skulle dessa personer också riskera att fråntas sitt medborgarskap. Det innebär i praktiken att samma gärning leder till olika konsekvenser beroende på personens bakgrund, vilket väcker frågor om proportionalitet och likhet inför lagen (se remissvar från Civil Rights Defenders på betänkandet SOU 2025:2).

Det finns en risk för att förtroendet för rättsväsendet minskar om vissa medborgare straffas hårdare för samma brott. Det innebär också att alla svenska medborgare som begår brott inte är lika inför lagen och att det ställs olika krav på lojalitet mot staten beroende på om personen har dubbla medborgarskap eller inte (se remissvar från Institutet för mänskliga rättigheter på betänkandet SOU 2025:2).

Ur ett rättstatsperspektiv är det problematiskt att staten får återkalla medborgarskapet för medborgare som agerar grovt illojalt mot svenska staten. Det innebär en farlig glidning där staten gör ett åtskiljande mellan ”goda” och ”dåliga” medborgare. Det undergräver grundtanken att medborgarskapet är en oförytterlig rättighet (se remissvar från Umeå universitet på betänkandet SOU 2025:2).

Det finns heller inget underlag som stöder antagandet att en förlust av medborgarskap kan bidra till att avhålla personer från att begå brott och att det skulle kunna öka den nationella säkerheten.

Med den rättighetsförlust som blir följden av en återkallelse av medborgarskap är det väsentligt att väga in om åtgärderna kan förväntas uppnå sitt syfte (se remissvar från Institutet för mänskliga rättigheter på betänkandet SOU 2025:2). Att frånta medborgarskapet för den som gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet bör dock leda till ökade möjligheter att utvisa personer som begått sådana brott, vilket skulle kunna få positiva effekter för brottsbekämpningen (se remissvar från Polismyndigheten på betänkandet SOU 2025:2). Brott mot grundläggande svenska intressen kan också utgöra ett allvarligt säkerhetshot mot Sverige och en möjlighet att kunna återkalla ett medborgarskap vid brottslighet mot staten kan i någon mån antas öka den nationella säkerheten (se SOU 2025:2 s. 197).

7.3 Ett svenskt medborgarskap bör kunna återkallas

Bedömning

Ett svenskt medborgarskap bör, i vissa specifika situationer, kunna återkallas för den som har dubbla medborgarskap.

Som framgår av redovisningen ovan finns det många starka argument för varför ett svenskt medborgarskap inte bör kunna återkallas. Samtidigt bör problemen med en sådan möjlighet inte överdrivas. Exempelvis Danmark, Finland och Norge har regler om återkallelse av medborgarskap i olika situationer. Erfarenheterna från dessa länder visar dels att det inte är särskilt vanligt att ett medborgarskap blir återkallat, dels att det inte har medfört några stora problem eller allvarliga samhällskonsekvenser att en sådan möjlighet finns.

En invändning som har framförts är att en återkallelse bara skulle drabba den som inte är infödd svensk medborgare. Den föreslagna ändringen av regeringsformen i SOU 2025:2 respektive i prop. 2025/26:78 gör dock ingen åtskillnad mellan infödda svenskar och andra. Även en infödd svensk kan förvärva dubbla medborgarskap, till exempel genom giftermål eller efter att ha varit bosatt i ett annat land.

Vad gäller en möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap för den som lämnat oriktiga uppgifter eller förfarit otillbörligt bör det framhållas att eftersom det inte förekommer någon generell till-

syn eller annan uppföljning av beviljade medborgarskap skulle det sannolikt bli ovanligt med återkallelse på den grunden. Det kan tala för att en möjlighet att återkalla medborgarskap i dessa situationer är onödig. Samtidigt går det inte att bortse från att det skulle kunna uppfattas som mycket stötande att det inte går att återkalla ett medborgarskap om det ändå framkommer att detta beviljats på felaktiga grunder.

En möjlighet att återkalla medborgarskapet även för barn i den situationen är däremot mer problematisk, även om också detta borde bli sällsynt. Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen gör dock att det kan ifrågasättas om det ens bör vara möjligt. Den frågan måste därför analyseras ytterligare i följande avsnitt.

Vad slutligen gäller en möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap vid vissa typer av brottslighet så är det särskilt frågan om hur man ska se på principerna om likhet inför lagen och förbudet mot dubbelbestraffning som behöver beaktas. Ett flertal andra länder som också är anslutna till Europakonventionen har dock gjort bedömningen att konventionen inte hindrar en återkallelse av medborgarskapet för den som begått vissa typer av brott.

Utredarens bedömning är att det finns starka skäl mot att införa en möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap. Det som främst talar för att en sådan möjlighet bör införas är att detta är möjligt i flera europeiska länder, däribland våra tre närmaste nordiska grannländer. Det faktum att många länder i Europa numera har regler om återkallelse av medborgarskap talar för att det även i Sverige bör finnas en sådan möjlighet. Det finns fördelar med att reglerna om återkallelse av medborgarskap är enhetliga, inte minst inom EU, för att inte Sverige ska uppfattas som en lämplig tillflyktsort för terrorister eller andra grovt kriminella. Om dessutom riksdagen beslutar att den svenska regeringsformen ska ändras så att det kan bli möjligt att återkalla ett svenskt medborgarskap i vissa situationer bör en sådan ordning införas. Vad gäller behovet av att införa en möjlighet till återkallelse av medborgarskap har detta i viss mån analyserats i betänkandet SOU 2025:2 (se s. 193–197). Vilka behov som finns för övrigt är beroende av i vilka situationer som en återkallelse ska vara möjlig. Utredningen återkommer därför till den frågan i kommande kapitel.

Enligt direktiven ska utredaren oavsett ställningstagande i sak lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet i vissa

fall kan fråntas den med dubbla medborgarskap. I det följande redovisas därför mer ingående vilka problem och konsekvenser som finns med en möjlighet till återkallelse av det svenska medborgarskapet i vissa situationer, liksom hur en sådan reglering bör utformas med beaktande av dessa.

8 Återkallelse på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande

8.1 Inledning

Av utredningens direktiv framgår bland annat att det är viktigt att en reglering som möjliggör att ett svenskt medborgarskap ska kunna återkallas blir tydlig, förutsebar och effektiv. Vid utformningen av förslaget till ny lagstiftning är det avgörande vilka omständigheter och handlingssätt som ska anses falla in under uttrycket oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller annat otillbörligt förfarande. Vidare bör det övervägas vilken betydelse som ska tillmätas andra omständigheter för att säkerställa att beslutet är proportionerligt. Förslagen ska också vara förenliga med Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och andra relevanta konventioner.

Vad gäller behovet av en lagstiftning som möjliggör att ett svenskt medborgarskap ska kunna återkallas på grund av att det förekommit oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt förfarande framhöll 2023 års fri- och rättighetskommitté att en möjlighet till omprövning av ett medborgarskapsbeslut kan bidra till att stärka legitimiteten av medborgarskapsbeslut och därmed minska risken för att värdet av medborgarskapet undergrävs. Kommittén menade också att en möjlighet till omprövning skulle kunna få en viss preventiv verkan genom att verka avhållande på den som är beredd att göra sig skyldig till otillbörliga förfaranden för att kunna förvärva ett svenskt medborgarskap (SOU 2025:2 s. 195). Även regeringen framhåller i prop. 2025/26:78 att en möjlighet till omprövning kan bidra till att stärka legitimiteten av beslut om medborgarskap samt att risken för att värdet av medborgarskapet undergrävs och för att den

stora majoritet som blir svenska medborgare på korrekta grunder misstänkliggörs därmed minskar (prop. 2025/26:78 s. 23).

I en rapport från Riksrevisionen, *Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden* (RiR 2025:5), konstateras att i nästan en tredjedel av de beviljade medborgarskapsansökningarna kunde den sökande inte styrka sin identitet genom en giltig identitetshandling. 27,2 procent av de sökande fick dispens från kravet på styrkt identitet (RiR 2025:5 s. 28). Under 2024 har Migrationsverket beviljat sammanlagt 65 591 personer svenskt medborgarskap. Till och med oktober 2025 har 32 494 medborgarskap beviljats.[1]

Enligt uppgift till utredningen från tjänstemän på Migrationsverket har det under perioden 31 mars–14 september 2025 (167 dagar) kommit in tips avseende 32 identifierade individer som kan ha blivit svenska medborgare på grundval av oriktiga uppgifter, vilket omräknat till helår skulle bli cirka 70 tips årligen.

Det kan alltså konstateras att det kan förekomma oriktiga eller ofullständiga uppgifter i ärenden om medborgarskap. Även om det inte är fråga om något större antal fall är det med tanke på medborgarskapets betydelse angeläget att detta respekteras och värnas. En regel om återkallelse av medborgarskapet i dessa fall kan bidra till att understryka vikten av att korrekta uppgifter lämnas när man ansöker om svenskt medborgarskap, liksom att oriktigt beviljade medborgarskap kan återkallas.

I detta kapitel redogörs närmare för hur en sådan reglering bör vara utformad.

8.2 Grundläggande förutsättningar för återkallelse på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande

Förslag

Ett svenskt medborgarskap får återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som har förvärvat medborgarskapet genom att medvetet ha lämnat oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter, eller på annat sätt handlat

[1] www.migrationsverket.se/om-migrationsverket/statistik/svenskt-medborgarskap.html.

otillbörligt, om förfarandet har varit av avgörande betydelse för förvärvet av medborgarskapet.

Detta ska framgå av en ny bestämmelse i medborgarskapslagen.

En bestämmelse som möjliggör att ett svenskt medborgarskap ska kunna återkallas om det visar sig att det beviljats på grund av oriktiga uppgifter eller ett annat otillbörligt handlande ska alltså, som framgår av utredningens direktiv, vara tydlig, förutsägbar och effektiv. Den måste också utformas så att den är förenlig med vissa grundläggande krav som följer av bland annat regeringsformen, Sveriges konventionsåtaganden och EU-rätten.

8.2.1 Regeringsformen

Enligt den av 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslagna regleringen av 2 kap. 7 § regeringsformen, får det föreskrivas att medborgarskapet ska fråntas den med dubbla medborgskap och som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande. Enligt motiven till bestämmelsen får föreskrifter om frånta gande av medborgarskap endast meddelas avseende sådana fall där de oriktiga eller ofullständiga uppgifterna eller det otillbörliga förfarandet har varit av *avgörande betydelse* för förvärvet av medborgarskapet. Att förfarandet ska ha varit av avgörande betydelse för förvärvet betyder att det ska vara fråga om en situation där personen inte skulle ha beviljats sitt medborgarskap om de rätta förhållandena hade varit kända (SOU 2025:2 s. 199).

Kommitténs förslag anger vidare att föreskrifter om frånta gande av medborgarskap inte får meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden.

I prop. 2025/26:78 föreslår regeringen att det får föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas bland annat den som är medborgare i en annan stat och som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller vilseledande uppgifter eller genom annat otillbörligt handlande. Även regeringen anser att de oriktiga eller vilseledande uppgifterna eller det otillbörliga handlandet ska ha varit av avgörande betydelse för förvärvet av medborgarskapet. Detta bety-

der, som följer av kommitténs förslag, att det ska vara fråga om en situation där personen inte skulle ha beviljats sitt medborgarskap om de rätta förhållandena hade varit kända eller om det otillbörliga handlandet inte hade förekommit (prop. 2025/26:78 s. 26).

8.2.2 Medborgarskapskonventionen

Enligt medborgarskapskonventionen får konventionsstaterna föreskriva att medborgarskap ska förloras när förvärvet har skett genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden (artikel 7.1 b). De oriktiga eller ofullständiga uppgifterna ska, för att kunna leda till återkallelse, ha lämnats av den sökande.

I den förklarande rapporten till konventionen (punkterna 61–63) anges att med ”undanhållande av relevanta sakförhållanden” menas förtigande av faktum som, om de var kända, skulle ha utgjort hinder mot förvärv av medborgarskap, såsom bigami. Med ”relevant” i detta sammanhang avses fakta, exempelvis döljande av annan nationalitet eller en fällande dom för ett allvarligt brott. Därtill måste de oriktiga uppgifterna vara ett resultat av en *avsiktlig handling* eller underlåtenhet av sökanden. Uppgifterna ska alltså ha lämnats eller undanhållits medvetet. Dessutom krävs att uppgifterna utgjorde en betydande faktor vid förvärvet av medborgarskap, vilket innebär att sökanden inte skulle ha beviljats medborgarskapet utan de felaktiga uppgifterna. Detsamma gäller om medborgarskapet har förvärvats genom bedrägligt förfarande, såsom genom hot eller mutor. I dessa fall måste agerandet varit av *avgörande betydelse* för förvärvet. Om exempelvis en person förvärvat medborgarskap i oriktig identitet men skulle ha uppfyllt förutsättningarna för förvärv av medborgarskap också om han eller hon uppgett sin rätta identitet – de identitetsuppgifter som var oriktiga kan ju i sammanhanget ha varit helt harmlösa – kan uppgifterna inte anses ha varit av avgörande betydelse för saken.

8.2.3 Unionsrätten

Enligt EU-domstolen måste hänsyn tas till eventuella följder som en återkallelse av ett medborgarskap skulle få för den berörde och eventuella familjemedlemmar till denne med avseende på förlusten av de rättigheter som varje unionsmedborgare åtnjuter. Bland annat ska det beaktas om förlusten av dessa rättigheter framstår som berättigad i förhållande till hur allvarlig den överträdelse är som vederbörande begått och den tid som har förflutit mellan beslutet om medborgarskapet och beslutet om återkallelse (jfr *Rottman mot Freistaat Bayern*, C-135/98, dom meddelad den 2 mars 2010).

8.2.4 Utredningens bedömning

Enligt utredningen bör de förutsättningar för återkallelse av ett svenskt medborgarskap som anges i regeringsformen och medborgarskapskonventionen framgå av en ny bestämmelse i medborgarskapslagen som medger återkallelse på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande. Ett svenskt medborgarskap ska endast kunna återkallas i de fall en person, som också är medborgare i en annan stat, *medvetet* har lämnat oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter eller på annat sätt handlat otillbörligt och handlandet har varit av *avgörande betydelse* för förvärvet av medborgarskapet. Ett medborgarskapsbeslut får enligt medborgarskapskonventionen återkallas om beslutet grundas på oriktiga eller ofullständiga uppgifter. Uppgifterna ska, för att kunna leda till återkallelse, kunna tillskrivas den sökande. Detsamma gäller om det har förekommit något annat otillbörligt handlande och om detta har utförts av någon som agerar för den enskildes räkning. I prop. 2025/26:78 konstaterar regeringen att det i förhållande till bestämmelsen i 37 § andra stycket 3 förvaltningslagen, där uttrycket oriktiga eller vilseledande uppgifter används, inte är relevant om vilseledandet har skett uppsåtligen eller inte (prop. 2025/26:78 s. 25 med hänvisning till prop. 2016/17:180 s. 233). Regeringen anför vidare att den grundlagsbestämmelse som föreslås bör uppfattas på samma sätt och att den därmed inte innebär något krav på att de oriktiga eller vilseledande uppgifterna ska ha lämnats medvetet. Utredningen bedömer dock att det i den bestämmelse som ska reglera detta i medborgarskapslagen, bland annat utifrån det tolkningsstöd som finns i

den förklarande rapporten till medborgarskapskonventionen, bör anges att handlandet ska ha varit medvetet (jfr artikel 7.1 b i medborgarskapskonventionen och punkterna 61–63 i den förklarande rapporten till konventionen). Kravet på att handlandet måste vara *medvetet* innebär att det vilseledande uppgiftslämnandet eller det annars otillbörliga handlandet ska vara ett resultat av en avsiktlig handling eller underlåtenhet av sökanden. Enligt utredningen får de uppgifter som lämnats (eller utelämnats) i en blankett om ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap – där sökanden genom sin underskrift försäkrar på heder och samvete att de uppgifter som lämnats är sanna och att någon uppgift av betydelse för prövningen av ärendet inte medvetet har utelämnats – presumeras vara avsiktligt lämnande eller utelämnade uppgifter. Att de vilseledande uppgifterna eller det annars otillbörliga handlandet måste haft en *avgörande* betydelse för förvärvet av medborgarskapet innebär att medborgarskapet inte skulle ha beviljats om de korrekta uppgifterna varit kända. Om till exempel en person i en ansökan om svenskt medborgarskap har utelämnat uppgifter om en vistelse utomlands, men personen skulle ha uppfyllt förutsättningarna för förvärv av medborgarskap även om dessa uppgifter hade redovisats i ansökan, kan dessa utelämnade uppgifter inte anses ha varit av *avgörande betydelse* för beslutet om medborgarskap.

8.3 Vilka oriktiga uppgifter ska kunna leda till återkallelse?

Förslag

Oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter om bland annat identitet, föräldraskap, civilstånd, hemvist, försörjning och brottslighet, ska kunna leda till återkallelse av det svenska medborgarskapet om uppgiften har lämnats medvetet av den sökande och haft en avgörande betydelse för förvärvet av medborgarskapet.

Bedömning

Barn som fått svenskt medborgarskap från födseln men där uppgiften om föräldraskapet visar sig vara felaktig, omfattas inte av bestämmelsen.

8.3.1 Oriktiga uppgifter enligt regeringsformen, medborgarskapskonventionen och förvaltningslagen

Enligt den av kommittén föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen kan medborgarskap förloras när förvärvet skett genom ”oriktiga eller ofullständiga uppgifter”. Motivet bakom denna begreppsbildning anges bland annat vara att begreppet ”oriktiga eller ofullständiga uppgifter” används i straffbestämmelsen om bedrägeri i 9 kap. 1 § andra stycket brottsbalken samt att en liknande begreppsanvändning finns i regleringen gällande återkallelse av nationell visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd, 7 kap. 1 § utlänningslagen (SOU 2025:2 s. 199).

Regeringen föreslår i prop. 2025/26:78, utan att det innebär någon ändring i sak i förhållande till kommitténs förslag, att grundlagsbestämmelsen i stället ska omfatta oriktiga eller vilseledande uppgifter. I och med att det handlar om att införa en möjlighet att meddela föreskrifter om att ändra gynnande beslut till nackdel för enskilda anser regeringen att det framstår som lämpligt att utgå från den terminologi som används i förvaltningslagen (prop. 2020/26:78 s. 25), där alltså uttrycket oriktiga eller vilseledande uppgifter används.

Enligt förvaltningslagen, 37 § andra stycket 3, får ett beslut som till sin karaktär är gynnande för en part ändras till hans eller hennes nackdel, om felaktigheten beror på att parten har lämnat ”oriktiga eller vilseledande uppgifter”. Uttrycket ”oriktiga eller vilseledande uppgifter” omfattar enligt lagstiftaren de tänkbara fall då ett fel beror på partens eget agerande vid uppgiftslämnandet, exempelvis genom att den enskilde har lämnat felaktiga uppgifter om ett relevant sakförhållande. Uttrycket inkluderar även de fall då en missvisande bild lämnas till följd av att betydelsefulla fakta utelämnas (prop. 2016/17:180 s. 233 f.). Enligt artikel 7.1 b i medborgarskapskonventionen får återkallelse av ett medborgarskap ske när förvärvet har skett genom ”bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden”. Enligt den förklarande

rapporten till konventionen (punkterna 61–62) omfattar begreppet ”osanna uppgifter” bland annat falska eller ofullständiga uppgifter. Med ”förtigande av relevanta omständigheter” avses enligt rapporten förtigande av faktum som skulle hindra personen i fråga från att förvärva medborgarskap, till exempel bigami.

8.3.2 Utredningens överväganden

I syfte att skapa en tydlig och förutsägbar reglering, och som omfattar samtliga tänkbara fall då medborgarskapet förvärvats på grund av osanna eller ofullständiga uppgifter, anser utredningen att uttrycket ”oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter” är den begreppsbildning som bör användas i den bestämmelse som anger när ett medborgarskap kan återkallas på grund av att oriktiga uppgifter med mera har lämnats. Uttrycket ryms inom den begreppsbildning som används i den föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen samt av regleringen i artikel 7.1 b i medborgarskapskonventionen och 37 § förvaltningslagen, och utgör enligt utredningen ett tydligt och vedertaget uttryck som omfattar alla de oriktiga, ofullständiga eller på annat sätt vilseledande uppgifter som kan tänkas lämnas eller utelämnas i samband med ett förfarande om förvärv av svenskt medborgarskap.

När det gäller vilken typ av uppgifter som ska omfattas av regleringen, handlar det i första hand om sådana uppgifter som en person är skyldig att uppge vid ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap. Det handlar alltså om uppgifter om identitet (såsom uppgift om födelsedatum samt för- och efternamn), födelseland, familjeförhållande (exempelvis uppgift om föräldraskap och civilstånd), hemvist, försörjning, skulder (såsom skatteskulder och underhållsskulder) samt uppgift om brottslighet. Även andra uppgifter som en person lämnar muntligen eller skriftligen i samband med handläggningen av ett ärende om svenskt medborgarskap omfattas av bestämmelsen.

Uppgifter om brottslighet kan avse uppgift om att personen i fråga – i Sverige eller i ett annat land – har (i) varit misstänkt för något brott, (ii) begått något brott, (iii) blivit dömd för något brott, eller (iv) avtjänat ett fängelsestraff för något brott.

Även utelämnande av en uppgift om att en person är, eller har varit, med i en grupp eller en organisation som har begått systematiska, omfattande och grova övergrepp mot andra människor samt uppgifter om värnplikt eller militärtjänstgöring, är uppgifter som ska anges i ansökan om svenskt medborgarskap och som därför bör omfattas av den nu föreslagna regleringen. Detsamma gäller oriktiga eller utelämnade uppgifter i fråga om vistelser utanför Sverige (jfr 11 § medborgarskapslagen och Migrationsverkets blankett *Ansökan om svenskt medborgarskap – för en vuxen*, senast uppdaterad den 1 april 2025[2]).

Även om utrymmet för den som ansöker om svenskt medborgarskap att lämna oriktiga uppgifter i huvudsak kommer att vara begränsat till sådana uppgifter som den sökande är skyldig att uppge i ett ärende om förvärv av svenskt medborgarskap, kan det inte uteslutas att det även kan finnas andra typer av uppgifter som lämnas i samband med en ansökan eller anmälan och som därmed kan komma att omfattas av den föreslagna bestämmelsen. Exempelvis har nyligen föreslagits att en ny bestämmelse ska införas i medborgarskapslagen som ger Migrationsverket rätt att ta upp fingeravtryck och fotografier från utlänningar som har uppehållstillstånd i ärenden om anmälan eller ansökan om svenskt medborgarskap (*Vissa åtgärder för stärkt återvändandeverksamhet och utlänningskontroll*, SOU 2024:80). Om förslaget träder i kraft bör även sådana biometriska uppgifter omfattas av den föreslagna regleringen, i den mån ett fingeravtryck till exempel har manipulerats i syfte att undgå verifiering av personens identitet.

Det avgörande för om en uppgift omfattas av den föreslagna bestämmelsen om oriktiga uppgifter med mera är därför inte uppgiftens art, utan i stället om uppgiften i fråga haft en *avgörande betydelse* för förvärvet av svenskt medborgarskap. Detta innebär som anförts ovan att medborgarskapet inte skulle ha beviljats om de rätta förhållandena hade varit kända. I enlighet med vad som följer av den förklarande rapporten till medborgarskapskonventionen ska uppgiften också ha *lämnats medvetet* av sökanden, vilket innebär att den oriktiga eller ofullständiga uppgiften ska ha lämnats med avsikt. Även uppgifter som lämnats av ett ombud eller en ställföreträdare ska omfattas om uppgifterna kan tillskrivas den sökande.

[2] https://www.migrationsverket.se/download/18.2cd2e409193b84c506a34af5/1743524264771/316011_mb_11_vuxen_ans.pdf.

En särskild fråga är hur man ska se på barn som blir svenska medborgare vid födseln på grund av att en svensk man har erkänt faderskapet för barnet men där det senare framkommer att detta var oriktigt. Enligt Migrationsverket förekommer det att svenska medborgare bekräftar föräldraskap för barn fött av en person med medborgarskap i tredje land, trots att den svenska medborgaren egentligen inte är biologisk förälder till barnet, för att barnet ska bli svensk medborgare och tredjelandsmedborgaren därigenom får möjlighet att stanna i Sverige.

Enligt medborgarskapskonventionen (artikel 7.1 f) får det föreskrivas att medborgarskap ska förloras om det under barnets omyndighetstid fastställs att de förutsättningar i den nationella lagstiftningen som föranledde förvärvet ex lege av konventionsstatens medborgarskap inte längre är uppfyllda. I den förklarande rapporten till konventionen uttalas att bestämmelsen avser fall där till exempel ett barn förvärvar ett medborgarskap på grund av sitt band till mamman eller pappan men där det senare upptäcks att det inte var den riktiga mamman eller pappan. Då får medborgarskapet återkallas för barnet förutsatt att inte barnet blir statslöst.

I regeringens förslag till ändring av 2 kap. 7 § regeringsformen anges att det får föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller vilseledande uppgifter. I den situationen att ett barn föds till svensk medborgare på grund av en uppgiven svensk far, har inte barnet förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller vilseledande uppgifter. Däremot har barnets mor och uppgivna far lämnat oriktiga uppgifter om faderskapet. Frågan är om barnets medborgarskap därmed kan anses ha förvärvats på grund av medvetet lämnade oriktiga uppgifter.

Regeringen har i propositionen om ändring av 2 kap. 7 § regeringsformen anfört att alla slags förvärv av medborgarskap ska omfattas av de nya möjligheterna till fråntagande av medborgarskap. Regeringen uttalar samtidigt, att fråntagande av medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder emellertid knappast torde kunna aktualiseras för den som blivit svensk medborgare vid födseln (prop. 2025/26:78 s. 24 och 26).

Utredningen gör därför bedömningen att barn som fått ett svenskt medborgarskap från födseln inte kan anses ha förvärvat detta genom

oriktiga eller vilseledande uppgifter även om det senare visar sig att faderskapet var felaktigt.

8.4 Vilket annat otillbörligt handlande ska kunna leda till återkallelse?

Förslag

Ett svenskt medborgarskap får återkallas från den med dubbla medborgarskap om medborgarskapet har förvärvats genom annat otillbörligt handlande än genom att lämna oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter.

Med annat otillbörligt handlande avses hot, mutor, uppvisande av falska intyg eller andra liknande oärliga handlingar.

8.4.1 Otillbörligt handlande enligt regeringsformen och medborgarskapskonventionen

Enligt den av kommittén föreslagna ändrade regleringen av 2 kap. 7 § regeringsformen kan fråntagande av medborgarskap ske om det förvärvats genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller ”genom annat otillbörligt förfarande”. I betänkandet anges att innebörden av begreppet är begränsat till sådana ageranden som ryms inom vad som enligt medborgarskapskonventionen utgör ett ”bedrägligt förfarande”. Som exempel anges att medborgarskapet förvärvats genom givande av muta eller genom hot mot tjänsteman (10 kap. 5 b § eller 17 kap. 1 § brottsbalken), om det otillbörliga förfarandet har varit av avgörande betydelse för förvärvet (SOU 2025:2 s. 199 f.).

I prop. 2025/26:78 föreslås i stället, utan att någon ändring i sak är avsedd i förhållande till kommitténs förslag, lydelsen ”genom annat otillbörligt *handlande*”. Med detta avses exempelvis falska förespeglingar, hot, mutor och andra liknande ohederliga handlingar (prop. 2025/26:78 s. 25).

Med bedrägligt förfarande, ”false pretences”, enligt artikel 7.1 b i medborgarskapskonventionen avses enligt den förklarande rapporten till konventionen (punkt 62) att medborgarskapet har förvärvats genom hot, mutor eller andra liknande oärliga handlingar. Detta

under förutsättning att agerandet har varit av avgörande betydelse för förvärvet.

Möjligheten enligt förvaltningslagen att ändra ett gynnande beslut till en parts nackdel i de fall felet beror på partens eget agerande vid uppgiftslämnandet (jfr 37 § förvaltningslagen) omfattar inte det fallet att ett beslut föregåtts av exempelvis en muta (prop. 2016/17:180 s. 234).

8.4.2 Utredningens överväganden

Utredningen bedömer i och för sig att risken för till exempel mutbrott i samband med medborgarskapsärenden har minskat genom de åtgärder som Migrationsverket vidtagit för att stärka förfarandet, bland annat då det krävs två tjänstemän för att besluta om bifall till ansökningar om medborgarskap. Det kan dock inte uteslutas att det skulle kunna förekomma i något enstaka fall. Det måste dessutom anses särskilt stötande om det inte skulle gå att återkalla medborgarskapet i ett sådan situation. Enligt utredningen möjliggör den föreslagna regleringen i regeringsformen och medborgarskapskonventionen en reglering som genom sin ordalydelse fångar in allt sådant uppsåtligt svikligt handlande som har haft en avgörande betydelse för förvärvet av det svenska medborgarskapet och som inte avser lämnande av oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter. Med förvärv av medborgarskap genom annat otillbörligt handlande avses alltså till exempel medborgarskap som förvärvats genom givande av muta, hot mot tjänsteman eller åberopande av falska intyg (10 kap. 5 b §, 17 kap. 1 § och 15 kap. 11 § brottsbalken). Som framgår i avsnitt 8.2 omfattas även en sådan muta, eller sådant annat otillbörligt handlande, som lämnats eller vidtagits av någon som agerar för den enskildes räkning.

8.5 Omständigheter som ska beaktas vid prövningen

Förslag

Vid bedömningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas från den som har förvärvat medborgarskapet genom att medvetet ha lämnat oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter eller på annat sätt handlat otillbörligt, ska hänsyn särskilt tas till handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående samt hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades.

Detta bör framgå av den nya bestämmelsen i medborgarskapslagen.

8.5.1 Sveriges internationella åtaganden

Den föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen möjliggör att i lag meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap under vissa närmare angivna förutsättningar. Sådana föreskrifter om fråntagande av medborgarskap ska inte få meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden.

Av artikel 8.2 (b) i FN-konventionen om begränsning av statslöshet följer att ett medborgarskap får berövas någon, även om det leder till statslöshet, om medborgarskapet har erhållits genom osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande. I UNHCR:s riktlinjer (nummer 5) avseende artiklarna 5–9 i konventionen, betonas att artikel 8.2 i konventionen utgör undantag från det generella förbudet mot att beröva någon hans eller hennes medborgarskap om åtgärden leder till statslöshet samt att undantaget ska tolkas restriktivt. Vidare anges bland annat att arten eller allvaret av bedrägeriet eller de felaktiga uppgifterna bör vägas mot konsekvenserna av att frånta medborgarskapet, inklusive statslöshet. Utöver detta anges att även den tid som förflutit mellan förvärvet och upptäckten av bedrägeriet bör beaktas (punkterna 46, 51 och 52).

Det framgår vidare av den förklarande rapporten till medborgarskapskonventionen att den i konventionen angivna principen om att ingen godtyckligt ska berövas sitt medborgarskap innebär att ett

fråntagande av medborgarskap ska vara förutsägbart, proportionerligt och föreskrivet i lag (punkt 36).

Vid förfaranden som gäller frågan om återkallelse av medborgarskap kan även bestämmelser i Europakonventionen aktualiseras. Europadomstolen har i flera avgöranden behandlat frågan i relation till konventionens fri- och rättigheter. Exempelvis har Europadomstolen uttalat att för att avgöra om ett medborgarskap har berövats i strid med artikel 8 om rätten till skydd för privat- och familjeliv, bör beaktas dels om medborgarskapet har berövats godtyckligt, dels vilka konsekvenser förlusten har haft för klaganden (se *Ramadan mot Malta*, 76136/12, dom meddelad den 21 juni 2016, som redogjorts närmare för i avsnitt 4.3.2).

Vidare har EU-domstolen i flera mål gällande rättigheter i EU:s rättighetsstadga behandlat frågan om återkallelse av nationellt medborgarskap och åtföljande förlust av unionsmedborgarskapet. EU-domstolen har konstaterat att unionsrätten inte utgör hinder mot att en medlemsstat återkallar en unionsmedborgares medborgarskap i den staten, vilket har förvärvats till följd av naturalisation, när medborgarskapet har beviljats genom bedrägligt handlande, under förutsättning att beslutet om återkallelse iakttar proportionalitetsprincipen. I målet *Rottman mot Freistaat Bayern* (C-135/98) uttalade EU-domstolen bland annat att vid prövningen av om ett beslut om naturalisation ska återkallas, ska hänsyn tas till eventuella följder som en återkallelse av beslutet skulle få för den berörde och, i förekommande fall, dennes familjemedlemmar, med avseende på förlusten av de rättigheter som varje unionsmedborgare åtnjuter. Det ska då bland annat kontrolleras om förlusten av dessa rättigheter framstår som berättigad i förhållande till hur allvarlig den överträdelse är som vederbörande har begått, den tid som har förflutit mellan beslut om naturalisation och beslutet om återkallelse samt den berördes möjligheter att få tillbaka sitt ursprungliga medborgarskap.

Att barnets bästa ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn framgår av barnkonventionen (artikel 3) och EU:s rättighetsstadga (artikel 24). Europadomstolen har också i flera avgöranden hänvisat till principen om barnets bästa.

8.5.2 Utredningens utgångspunkter

Enligt utredningens förslag får ett svenskt medborgarskap återkallas från den som har förvärvat medborgarskapet genom att medvetet ha lämnat oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter eller på annat sätt handlat otillbörligt, om förfarandet har varit av avgörande betydelse för förvärvet av medborgarskapet. Även om utgångspunkten är att ett svenskt medborgarskap ska återkallas om de formella förutsättningarna för detta är uppfyllda, innebär uttrycket *får återkallas* att det inte är fråga om ett obligatoriskt frångående i dessa situationer. För att en återkallelse ska vara förenlig med Sveriges konventionsåtaganden måste beslutet föregås av en proportionalitetsbedömning.

Ett frångående av det svenska medborgarskapet innebär att den enskilde förlorar de grundläggande fri- och rättigheter som bara är garanterade för svenska medborgare, däribland skyddet mot landsförvisning. Medborgarskapet utgör också en grundläggande förutsättning för rätten att delta i val till riksdagen och för vissa offentliga anställningar och uppdrag. Det kan också medföra att den enskilde förlorar sin ställning som unionsmedborgare och därmed inte längre kan åtnjuta de rättigheter som till exempel fri rörlighet som är knutna till den ställningen (artikel 20 i EUF-fördraget). Ett frångående av medborgarskapet innebär även att den enskilde blir utlänning och som huvudregel saknar rätt att vistas i Sverige. Ett sådant beslut kan också få konsekvenser för hans eller hennes barn och för andra närstående, även om inte deras medborgarskap återkallas.

Ett beslut om återkallelse av medborgarskapet på den grunden att en person har förvärvat medborgarskapet genom att medvetet ha lämnat oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter, eller på annat sätt handlat otillbörligt, bör därför föregås av en proportionalitetsbedömning. Även om ett sådant krav inte framgår direkt av konventionstexten i ovan nämnda traktater följer det av den tolkning och tillämpning som gjorts av dessa. (Se avsnitt 4.3.2 och 4.4.2 om Europakonventionen respektive EU:s rättighetsstadga om att frångående av medborgarskap inte får vara godtyckligt, jfr med 2 kap. 19 § regeringsformen). Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att en proportionalitetsbedömning måste ingå vid prövningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas för att denna ska vara förenlig med Sveriges internationella åtaganden.

Av utredningens direktiv följer vidare att utredningen ska överväga vilken betydelse som ska tillmätas *andra omständigheter* – utöver det otillbörliga handlandet – för att säkerställa att ett beslut om återkallelse av den svenska medborgarskapet är proportionerligt.

8.5.3 Utredningens överväganden

En proportionalitetsbedömning måste alltid göras

Som framgår ovan måste ett beslut om återkallelse av svenskt medborgarskap föregås av en proportionalitetsbedömning. Utredningen har övervägt om den proportionalitetsbedömning som alltså måste göras bör framgå av de föreslagna bestämmelserna om återkallelse av medborgarskap i medborgarskapslagen så som i finsk och norsk lagstiftning. Principen om proportionalitet framgår redan av 5 § tredje stycket förvaltningslagen, som gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. I bestämmelsen anges att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet samt att åtgärden aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Eftersom utredningen i kapitel 12 föreslår att Migrationsverket ska vara den myndighet som handlägger och beslutar i ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap, kommer förfarandet om återkallelse att omfattas av förvaltningslagens proportionalitetsprincip. Utöver att vara en av grundsatserna för den rättsliga prövningen i förvaltningsförfarandet, kommer proportionalitetsprincipen till uttryck i regeringsformen och är, så som konstaterats i tidigare lagstiftningsärenden, central inom det EU-rättsliga systemet och en av de allmänna rättsprinciper som ges närmast en konstitutionell status vid all unionsrättslig tillämpning. Vidare genomsyras även Europakonventionen, som gäller som lag i Sverige, av proportionalitetsprincipen (prop. 2021/22:131 s. 69 f.). Eftersom det enligt utredningen följer av Sveriges internationella åtaganden att en återkallelse av ett svenskt medborgarskap måste vara proportionerlig, och det därtill finns uttalanden i internationell rätt om vilka hänsyn som bör tas vid denna bedömning, anser utredningen att det av lagtexten uttryckligen bör

framgå att en proportionalitetsbedömning måste göras samt vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid denna prövning. Detta bidrar även till att regleringen blir tydlig, förutsägbar och effektiv.

Vid ställningstagande till om ett medborgarskap ska återkallas, bör därför enligt utredningens mening hänsyn tas till handlandets allvar. Vidare innebär förlusten av det svenska medborgarskapet som regel att personen inte längre har rätt att vistas här i landet eller i övriga EU (undantagsregler kan gälla exempelvis för den som också är medborgare i ett annat EU-land). Mot den bakgrunden är det också relevant att beakta hur ingripande en återkallelse kan bli för den enskilde och hans eller hennes närstående. Med hans eller hennes närstående avses här i första hand make/maka eller sambo samt barn till den som åtgärden rör och som han eller hon är vårdnadshavare till eller som barnet har umgängesrätt med. En ytterligare omständighet som bör beaktas är hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades. Om exempelvis en person har levt merparten av sitt liv i Sverige som svensk medborgare och har familj och arbete här samt i övrigt är starkt integrerad i det svenska samhället, kan en återkallelse av hans eller hennes svenska medborgarskap bedömas som mer ingripande för både den enskilde själv och för hans eller hennes närstående, än att frånta medborgarskapet för en person som nyligen fått ett svenskt medborgarskap och – förutom svenskt medborgarskap – saknar familj eller annan betydande anknytning hit.

I fråga om handlandets allvar, så ligger det enligt utredningen i sakens natur att ju allvarligare handlandet är, desto starkare är skälen för en återkallelse. En grundförutsättning är också att uppgiften ska ha haft avgörande betydelse för förvärvet. Om en person exempelvis har förvärvat svenskt medborgarskap genom att uppge en oriktig identitet i syfte att dölja tidigare brottslighet, är detta en omständighet som talar starkt för att personen bör fråntas sitt svenska medborgarskap. Det måste också beaktas att en felaktigt uppgiven identitet innebär att de kontroller som Migrationsverket ska göra i form av bland annat en säkerhetsprövning inte har kunnat genomföras på rätt sätt, vilket i sammanhanget får anses mycket allvarligt. Det kan dock finnas situationer där anledningen till att personen har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet, exempelvis grundar sig på rädsla för förföljelse eller att anhöriga i hemlandet ska utsättas för trakasserier. I detta fall kan det finnas skäl att inte se lika all-

varligt på det oriktiga uppgiftslämnandet. Även när det gäller annat otillbörligt handlande än sådant som handlar om oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter, kan det vara fråga om mer eller mindre allvarliga handlingar (jfr avsnitt 8.4). Även i detta fall måste därför beaktas vilken typ av otillbörligt handlande det är fråga om och allvaret i detta.

Frågan om återkallelse bör också prövas mot det ingrepp som åtgärden innebär för den enskilde och hans eller hennes närstående. När det gäller sådana omständigheter som det kan bli aktuellt att beakta i fråga om hur ingripande ett beslut om återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående, anser utredningen inte att det är ändamålsenligt med en närmare uppräkning av dessa i lagtext. Vid prövningen av hur ingripande ett fråntagande av medborgarskapet blir för den åtgärden rör, bör dock omständigheter kopplade till hans eller hennes levnadsomständigheter och familjeförhållanden beaktas. Här kan personens anknytning till Sverige, och till den andra medborgarstaten, beaktas. Med att även omständigheter hänförliga till personens närstående ska beaktas, avses i första hand att en bedömning måste göras av hur ingripande en återkallelse blir för hans eller hennes barn. Att hänsyn till den berörda personens barn måste tas, följer av Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen, som också gäller som svensk lag (jfr avsnitt 4.7). Omständigheter som här behöver övervägas är exempelvis vad det får för konsekvenser för barnet att föräldern inte längre har ett svenskt medborgarskap och – i förekommande fall – inte längre ett unionsmedborgarskap, med de rättigheter som dessa medborgarskap innefattar. I vissa fall kanske konsekvenserna bedöms vara av begränsad betydelse för barnet. I andra fall kan ett fråntagande av förälderns medborgarskap ha stor betydelse för barnet, till exempel för att föräldern då inte längre har rätt att vistas här i landet. När konsekvenserna för barnet har utretts får en avvägning göras mellan vad som bedöms vara bäst för barnet, och andra motstående intressen. Det är också så, att utredningen i avsnitt 8.8 föreslår att det i vissa fall ska vara möjligt att även återkalla barnets svenska medborgarskap som en följd av att förälderns medborgarskap återkallas. Även denna omständighet talar för att det finns anledning att utreda och beakta vad som är bäst för barnet i ärenden om återkallelse av medborgarskap som gäller en förälder.

Den föreslagna grundlagsändringen i 2 kap. 7 § regeringsformen innehåller ingen tidsgräns inom vilken frågan om återkallelse måste initieras eller beslut om återkallelse fattas. Utredningen har övervägt om det i medborgarskapslagen bör införas en bestämmelse om preskription vad avser återkallelse av medborgarskap men har stannat vid att inte föreslå någon sådan. Det finns till exempel inga generella preskriptionsregler inom förvaltningslagstiftningen. Enligt utredningen är dock den tid som gått sedan förvärvet av medborgarskapet en omständighet som bör beaktas inom ramen för proportionalitetsbedömningen. Skälen för återkallelse kan, beroende på situationen, bli svagare ju längre tid som gått sedan det handlande som låg till grund för förvärvet av medborgarskap ägde rum. Samtidigt kan en återkallelse av medborgarskapet vara motiverat även om de förhållanden som låg till grund för beslutet ligger långt tillbaka i tiden. Med hänsyn härtill har utredningen gjort bedömningen att någon fast preskriptionstid (det vill säga en tidpunkt inom vilken återkallelse kan ske) inte bör föreskrivas. Däremot föreslås att det av lagtexten ska framgå att det vid bedömningen av om återkallelse ska ske också ska beaktas hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades. För en person som har levt merparten av sitt liv i Sverige som svensk medborgare, kan givetvis en återkallelse av medborgarskapet vara mer ingripande än för någon som endast varit svensk medborgare en kortare tid.

Som utredningen närmare redogör för i avsnitt 8.6 medför en reglering som möjliggör återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap, att en person under vissa förhållanden kan undgå att hans eller hennes svenska medborgarskap återkallas genom att avsäga sig sitt andra medborgarskap. Möjligheten att på detta sätt freda sitt svenska medborgskap uppkommer endast för den som också är medborgare i en stat som tillåter avsägelse av den statens medborgarskap. Eftersom det i dag finns stater som inte medger att medborgarna avsäger sig sitt medborgarskap, medför detta att nu nämnda möjlighet att freda sitt svenska medborgarskap inte gäller för alla dem som kommer att omfattas av den föreslagna regleringen om återkallelse av det svenska medborgarskapet. I den utsträckning denna fråga aktualiseras, vilket enligt utredning torde vara sällan (jfr avsnitt 8.1), får den beaktas inom ramen för den obligatoriska proportionalitetsbedömningen. Hänsyn kan då bland annat tas till hur personen förvärvade sitt andra medborgarskap.

Det finns till exempel länder utanför Europa där barn, som föds i Sverige av en kvinna med medborgarskap i både Sverige och i det utomeuropeiska landet, automatiskt vid födseln utöver svenskt medborgarskap även erhåller medborgarskap i det andra landet. Om personen i ett sådant fall saknar möjlighet att avsäga sig sitt medborgarskap i det andra landet, och därtill kanske helt saknar anknytning dit, kan detta få betydelse vid bedömningen av hur proportionerligt ett frånatagande av det svenska medborgarskapet är. Det kan alltså bli aktuellt att i de fall möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap saknas, beakta hur personen förvärvade sitt medborgarskap, var personen har eller har haft sin hemvist och vilken anknytning han eller hon har till sin respektive medborgarstat (se vidare avsnitt 8.6).

Det bör framhållas att utgångspunkten alltså är att det svenska medborgarskapet ska återkallas när det har förvärvats genom oriktiga, ofullständiga eller vilseledande uppgifter eller på grund av annat otillbörligt handlande. För att återkallelsen ska vara förenlig med Sveriges konventionsåtaganden måste dock beslutet föregås av en proportionalitetsbedömning. Hur denna bedömning har gjorts bör framgå av beslutet om återkallelse.

8.6 Om möjligheten att avsäga sig ett medborgarskap

Bedömning

Det bör inte införas någon särskild reglering med anledning av att vissa, men inte alla, svenska medborgare med dubbla medborgarskap har möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap.

I utredningens direktiv anges att i de fall som förutsättningarna för att frånta någon ett svenskt medborgarskap är uppfyllda, måste utgångspunkten vara att ett frånatagande av medborgarskapet också ska ske. Vidare anges att utredaren, för att åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt regelverk, vid utformningen av regleringen och processen för frånatagande av medborgarskapet, även bör beakta att olika länder har olika regler i frågan om möjligheten att avsäga sig medborgarskap. Av utredningens direktiv följer att utredaren där-

för ska ta ställning till hur möjligheten att avsäga sig ett medborgarskap bör påverka författningsregleringens utformning.

Enligt såväl 2023 års fri- och rättighetskommittés förslag till grundlagsändring som regeringens förslag i prop. 2025/26:78 kan medborgarskapet endast fråntas den som är medborgare i en annan stat. Utredningens bedömning är att ett svenskt medborgarskap enligt den föreslagna grundlagsändringen endast kan fråntas den som *vid tidpunkten för beslutet* har dubbla medborgarskap (se avsnitt 8.7 om utredningens närmare överväganden i detta avseende).

Utredningen föreslår, i enlighet med detta, att återkallelse av det svenska medborgarskapet endast kan ske för den som också är medborgare i en annan stat. Regleringen kommer alltså bara att träffa den som har dubbla medborgarskap. Utredningens förslag får också den följden att den som har möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap skulle kunna undgå att därefter fråntas sitt svenska medborgarskap. Eftersom vissa stater inte tillåter avsägelse av medborgarskap kommer dock inte alla med dubbla medborgarskap att ha samma möjlighet att skydda sitt svenska medborgarskap. Så som 2023 års fri- och rättighetskommitté påtalar i sitt betänkande (SOU 2025:2 s. 211 f.) kan en sådan reglering uppfattas som orättvis och godtycklig.

Att en reglering uppfattas på ett sådant sätt är givetvis något som ska undvikas. Därtill får lagstiftningen inte stå i strid med diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen. Utredningen har övervägt om det genom lagstiftning på ett ändamålsenligt sätt är möjligt att tillse att den som är medborgare i ett land, som inte tillåter avsägelse av medborgarskapet, ges samma valmöjligheter som den som har möjlighet att avsäga sig sitt medborgarskap i den andra medborgarstaten.

I sammanhanget ska framhållas, vilket utredningen återkommer till i kapitel 14 om förslagens konsekvenser, att återkallelse av det svenska medborgarskapet såvitt nu kan bedömas inte kommer att ske i någon större utsträckning. Frågan om avsägelse av det andra medborgarskapet bedöms inte heller uppkomma i majoriteten av ärenden om återkallelse av medborgarskap. Vidare ska understrykas att den föreslagna regleringen inte i sig gör skillnad mellan personer med dubbla medborgarskap utifrån vilka länder de är medborgare i eller hur de förvärvat sina medborgarskap. Det är förenat med svårigheter att anpassa den svenska lagstiftningen utifrån olika förhållan-

den i andra länders medborgarskapslagstiftningar. Syftet med att regleringen endast gäller för den som också är medborgare i en annan stat är att undvika att någon genom ett beslut om återkallelse av det svenska medborgarskapet blir statslös. Till detta kommer att frågan om avsägelse av det andra medborgarskapet, såvitt känt för utredningen, inte, från ett likabehandlingsperspektiv, har inneburit några särskilda utmaningar i de övriga nordiska länderna där möjligheten till återkallelse av medborgarskap redan finns.

Att den med dubbla medborgarskap skulle få lämna någon form av förklaring om att han eller hon hade avsagt sig det andra medborgarskapet om möjligheten hade funnits, eventuellt i kombination med/alternativt att den enskilde visar att han eller hon försökt göra detta, eller att regleringen endast ska gälla för den med dubbla medborgarskap som också har möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap, framstår enligt utredningens mening inte som lämpliga alternativ.

Inte heller skulle en reglering anpassad efter det utrymme som ges enligt medborgarskapskonventionen och FN-konventionen om begränsning av statslöshet, och som inte hindrar återkallelse på grund av oriktiga uppgifter även om det leder till statslöshet i vissa fall, vara förenlig med förslaget till grundlagsändring.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen i stället, så som framgår av avsnitt 8.5, att i den mån fråga uppkommer om att någon i det enskilda fallet hade önskat avsäga sig sitt andra medborgarskap, men inte haft möjlighet till det, får detta beaktas inom ramen för proportionalitetsbedömningen. Det finns till exempel länder utanför Europa där barn, som föds i Sverige av en kvinna med medborgarskap i både Sverige och i det utomeuropeiska landet, automatiskt vid födseln utöver svenskt medborgarskap även erhåller medborgarskap i det andra landet. Om personen i detta fall saknar möjlighet att avsäga sig sitt medborgarskap i det andra landet, och därtill kanske helt saknar anknytning till dit, kan detta få betydelse vid bedömningen av hur proportionerligt ett fråntagande av det svenska medborgarskapet är. Det kan alltså bli aktuellt att i de fall möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap saknas, beakta hur personen förvärvade sitt medborgarskap, var personen har eller har haft sin hemvist samt vilken anknytning han eller hon har till sin respektive medborgarstat.

Om den föreslagna lagstiftningen träder i kraft bör den utvärderas framöver. Frågan om avsägelse av medborgarskap kan då behöva belysas ytterligare.

8.7 Vid vilken tidpunkt ska frågan om dubbla medborgarskap bedömas?

Förslag

Ett svenskt medborgarskap får bara återkallas från den som har ett annat medborgarskap när beslutet om återkallelse fattas.

En annan fråga är vid vilken tidpunkt som frågan om ytterligare medborgarskap ska bedömas. Vid vilken tidpunkt ett visst föreskrivet villkor måste vara uppfyllt har varit föremål för flera avgöranden i Migrationsöverdomstolen. Inom vissa områden har det ansetts rimligt att det är förhållandena vid varje beslutstillfälle som är avgörande för bedömningen. I andra situationer har det bedömts mer rimligt och lämpligt att det är situationen vid ansökningstillfället eller då myndigheten fattar sitt beslut som är avgörande. Det senare har framför allt gällt om utgången skulle kunna bli beroende av handläggningstidens längd, vilket kan leda till olika och orättvisa konsekvenser (se till exempel MIG 2016:5).

När det gäller återkallelse av medborgarskap föreslås, som utredningen redovisar i kapitel 12, Migrationsverket vara den myndighet som ska utreda och besluta om detta. I denna prövning ligger givetvis också att bedöma om den berörda personen även är medborgare i en annan stat. Enligt den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 7 § regeringsformen får återkallelse ske från den som *är* medborgare i en annan stat. Det dubbla medborgarskapet måste därför föreligga vid den tidpunkt då Migrationsverket fattar sitt beslut. Vad som ska gälla om den enskilde därefter avsäger sig sitt andra medborgarskap och beslutet om återkallelse överklagas och blir föremål för en överprövning i migrationsdomstol blir ytterst en fråga för domstolen att bedöma.

8.8 Återkallelse av barns medborgarskap

Bedömning

Det bör vara möjligt att i vissa fall återkalla ett barns svenska medborgarskap när en förälder fråntas sitt svenska medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande.

Utredningen har i detta kapitel lämnat förslag som möjliggör återkallelse av det svenska medborgarskapet från den som också är medborgare i en annan stat och som förvärvat medborgarskapet genom att lämna oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter, eller på annat sätt handlat otillbörligt. En särskild fråga är vilken konsekvens en sådan återkallelse bör kunna få för hans eller hennes barns svenska medborgarskap. Frågeställningen har ett nära samband med frågan om återkallelse av det svenska medborgarskapet på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande och omfattas av utredningens uppdrag.

Detta avsnitt behandlar endast frågan om möjligheten till återkallelse av barns svenska medborgarskap när en förälder fråntas sitt svenska medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande. Med förälder menas i avsnittet genomgående även de fall där båda föräldrarna fråntas sina respektive svenska medborgarskap. Utredningen återkommer i avsnitt 10.9 och 11.8 till frågan om konsekvensen för barns svenska medborgarskap i de fall en förälder fråntas sitt svenska medborgarskap på grund av brott.

Som framgår av både den nuvarande och föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen samt av kapitel 4 (jfr avsnitt 8.9), möjliggör både nationell och internationell rätt att barns svenska medborgarskap – under vissa särskilt angivna förutsättningar – återkallas som en följd av att barnets förälder fråntas sitt svenska medborgarskap. Vilka dessa tvingande förutsättningar är, återkommer utredningen till nedan.

När det gäller behovet av en reglering som medger återkallelse av barns medborgarskap, kan utredningen konstatera att frågan om att återkalla ett barns medborgarskap i de fall en förälder fråntas medborgarskapet på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande, endast torde aktualiseras i ett begränsat antal fall. Utredningen har i avsnitt 8.1 konstaterat att det förekommer

oriktiga eller ofullständiga uppgifter i ärenden om medborgarskap men att det inte är fråga om något större antal fall. Ett rimligt antagande bör vidare vara att den som ärendet avser, inte i samtliga dessa fall också har barn som är svenska medborgare. Även om behovet av en reglering som möjliggör återkallelse av barns medborgarskap därmed kan ifrågasättas, kan det finnas andra skäl som ändå motiverar att en sådan möjlighet införs.

En sådan bestämmelse skulle stämma överens med den så kallade härstamningsprincipen, som innebär att barn ska följa sina föräldrars medborgarskap. Principen kommer bland annat till uttryck i 2 kap. 7 § regeringsformen, som anger att det får föreskrivas att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem. Varken 2023 års fri- och rättighetskommitté eller regeringen föreslår någon ändring i detta avseende. Härstamningsprincipen återfinns även i 14 § medborgarskapslagen, som reglerar förlust av svenskt medborgarskap. Av bestämmelsen följer, såvitt nu är i fråga, att när någon förlorar sitt svenska medborgarskap enligt paragrafen, förlorar även hans eller hennes barn sitt svenska medborgarskap, om barnet förvärvat detta på grund av att föräldern varit svensk medborgare. Barnet förlorar dock inte sitt medborgarskap om den andra föräldern har kvar sitt svenska medborgarskap och barnet härleder sitt svenska medborgarskap även från honom eller henne. Förlust av medborgarskap sker dock inte om detta skulle leda till att barnet blir statslöst.

Som närmare utvecklas nedan, bedömer utredningen att det både föreligger lagliga förutsättningar och skäl för en reglering som under vissa förutsättningar möjliggör återkallelse av barns svenska medborgarskap om föräldern fråntas sitt svenska medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande. Hur en sådan reglering bör utformas redogörs också för i det följande.

8.9 Ett barns svenska medborgarskap får återkallas i vissa fall om föräldern fråntas sitt svenska medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande

Förslag

När en persons medborgarskap återkallas på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande får även hans eller hennes barn, som inte har fyllt arton år, fråntas sitt svenska medborgarskap, om barnet förvärvat sitt medborgarskap samtidigt som föräldern eller på grund av att föräldern varit svensk medborgare.

Ett barn ska dock inte fråntas sitt medborgarskap om den andra föräldern har kvar sitt svenska medborgarskap eller om fråntagandet skulle leda till att barnet blir statslöst.

Barnets bästa måste alltid beaktas innan ett beslut om återkallelse av barnets medborgarskap fattas.

Detta ska framgå av en ny bestämmelse i medborgarskapslagen.

8.9.1 Grundläggande förutsättningar för återkallelse av barns medborgarskap

Regeringsformen och medborgarskapskonventionen

Enligt 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen får ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem. Varken 2023 års fri- och rättighetskommitté eller regeringen föreslår någon ändring i detta avseende i de fall en förälder fråntas sitt medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande. Kommittén och regeringen föreslår dock ett undantag från härstamningsprincipen i de fall medborgarskapet fråntas en förälder på grund av brott (SOU 2025:2 s. 211 och prop. 2025/26:78 s. 39). Utredningen återkommer i avsnitt 10.9 och 11.8 till frågan om vilken följd en återkallelse av en persons svenska medborgar-

skap får för hans eller hennes barn, i de fall medborgarskapet fråntas personen på grund av brott.

Enligt medborgarskapskonventionen får det föreskrivas att barn ska förlora sitt medborgarskap om föräldrarna förvärvat medborgarskapet genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden (artikel 7.1 b och 7.2). Detta gäller dock inte om någon av föräldrarna har kvar sitt medborgarskap eller om barnet därigenom blir statslöst (artikel 7.2 och 3). Någon motsvarande möjlighet för konventionsstaterna att föreskriva att barn ska följa sina föräldrars medborgarskap finns inte i de fall föräldrarnas medborgarskap återkallas på grund av uppförande som allvarligt skadar statens vitala intressen (se avsnitt 10.9 och 11.8).

Regeringsformen och medborgarskapskonventionen medger alltså att det införs bestämmelser som – under vissa särskilt angivna förutsättningar – möjliggör återkallelse av barns svenska medborgarskap i de fall förälderns eller föräldrarnas svenska medborgarskap återkallas på grund av att medborgarskapet förvärvats genom oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande.

Barnkonventionen, Europakonventionen och annan relevant internationell rätt

Barnkonventionen föreskriver inte något absolut hinder mot en reglering som fråntar barn medborgarskap. Av artikel 7 i barnkonventionen följer dock att ett barn har rätt till ett medborgarskap. I bestämmelsen åläggs även konventionsstaterna ett särskilt ansvar i fråga om rätten till medborgarskap när det gäller barn som riskerar att bli statslösa. I artikel 8 slås vidare fast att barnet har rätt att behålla sin identitet, inklusive medborgarskap, namn och släktförhållanden såsom dessa erkänns i lag, utan olagligt ingripande. 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. Barnkonventionen anger vidare att vid alla beslut och andra åtgärder som rör barn, ska i första hand beaktas vad som bedöms vara barnets bästa (artikel 3). Enligt lagstiftaren gäller detta oavsett om beslutet eller åtgärden vidtas av offentliga eller privata sociala välfärdsinstitutioner, domstolar, administrativa myndigheter eller lagstiftande organ (prop. 2017/18:186 s. 95 f.).

Med barn avses en omyndig person under 18 år (artikel 1). Barnet ska också få uttrycka sin åsikt i alla frågor som rör barnet (artikel 12.1).

Förlust av medborgarskap aktualiserar ofta även skyddet för privat- och familjelivet i artikel 8.1 i Europakonventionen och inskränkningar i denna rätt måste uppfylla de krav som ställs i artikel 8.2 för att inte utgöra en överträdelse av artikeln (jfr avsnitt 4.3.2). Likt barnkonventionen, föreskriver Europakonventionen inte något absolut hinder mot en reglering som fråntar barn medborgarskap. Även om Europakonventionen inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om barnets bästa, hänvisar Europadomstolen regelmässigt till denna princip i avgöranden som behandlar frågor som rör barn. Domstolen har i flera fall uttalat att barnets bästa ska komma i främsta rummet i alla beslut som rör barn (se exempelvis *Penchevi mot Bulgarien*, 77818/12, dom meddelad den 10 februari 2015, p. 56 och *Zaiet mot Rumänien*, 44958/05, dom meddelad den 24 mars 2025, p. 49).

Inte heller FN-konventionen om begränsning av statslöshet hindrar att ett barn fråntas sitt medborgarskap i de fall föräldern eller föräldrarna fråntas sina medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt förfarande. Liksom enligt medborgarskapskonventionen får barnet dock inte fråntas sitt medborgarskap om någon av föräldrarna behåller sitt medborgarskap eller om en återkallelse skulle leda till att barnet blir statslöst.

I EU:s rättighetsstadga finns inget uttryckligt förbud mot återkallelse av barns medborgarskap. I artikel 24 i stadgan finns det dock bestämmelser om barnets bästa. I nämnda artikel anges bland annat att barns åsikter ska beaktas i frågor som rör barnen i förhållande till deras ålder och mognad samt att vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet. Det föreskrivs vidare att varje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda sina föräldrar, utom då detta strider mot barnets bästa.

8.9.2 Utredningens överväganden

Skäl för och emot en reglering som möjliggör återkallelse av barns medborgarskap

Som redogjorts för ovan medger den av 2023 års fri- och rättighetskommittén, liksom den av regeringen, föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen en reglering som, i vissa fall, möjliggör återkallelse av barns medborgarskap i de fall förälderns eller föräldrarnas medborgarskap återkallas på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande. Detsamma gäller medborgarskapskonventionen och FN-konventionen om begränsning av statslöshet. En sådan reglering får enligt dessa regelverk dock bara tillämpas under förutsättning *att* barnet är under 18 år, *att* inte någon av föräldrarna behåller sitt medborgarskap samt *att* barnet genom åtgärden inte blir statslöst.

Även om det alltså finns lagliga förutsättningar för införande av föreskrifter som på denna grund medger återkallelse av barns svenska medborgarskap, är det inte givet att en sådan reglering ska införas.

Som skäl för en sådan reglering kan anföras att om ett barn förvärvar svenskt medborgarskap samtidigt som en förälder, eller på grund av att föräldern varit svensk medborgare, faller grunden för barnets medborgarskap om det senare visar sig att förälderns förvärv av det svenska medborgarskapet har grundat sig på oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande. Om inte barnet också fråntas sitt svenska medborgarskap i dessa fall kan det leda till att föräldern, på grund av anknytningen till barnet, inte kan utvisas. Detta kan då medföra att en reglering som möjliggör återkallelse av svenskt medborgarskap inte får det genomslag som är tänkt.

Det kan vidare hävdas att ett barn som har förvärvat svenskt medborgarskap tillsammans med den förälder vars medborgarskap återkallas, eller på grund av att föräldern tidigare var svensk medborgare, med hänvisning till härstamningsprincipen rimligen bör kunna fråntas sitt medborgarskap om förälderns medborgarskap återkallas. Det motsvarar också vad som gäller i dag vid förlust av svenskt medborgarskap (se 14 § medborgarskapslagen).

Som skäl emot att härstamningsprincipen även bör gälla i fråga om återkallelse av svenskt medborgarskap, kan anföras att återkallelse av ett barns medborgarskap i många fall kan antas komma att innebära ett större ingrepp i barnets grundläggande rättigheter än

en förlust av svenskt medborgarskap enligt 14 § medborgarskapslagen. Till skillnad från vad som regelmässigt torde vara fallet i ärenden om förlust av medborgarskap, kan ett ärende om återkallelse av medborgarskap komma att gälla ett barn som har stark anknytning till Sverige. Barnet har kanske levt hela eller merparten av sitt liv här och saknar närmare anknytning till sin andra medborgarstat. Detta kan särskilt göra sig gällande ju äldre barnet är. Ytterligare skäl som kan anföras mot en reglering som möjliggör återkallelse av barns medborgarskap, är att ett barn inte bör lastas för en förälders otillbörliga handlande.

Som skäl för att barnet även i fråga om återkallelse lämpligen bör följa sina föräldrars medborgarskap, kan anföras att det många gånger kan vara bäst för barnet att han eller hon har samma medborgarskapstillhörighet som sina föräldrar. Dubbla medborgarskap för barnet kan exempelvis innebära mer komplicerade gränskontroller i vissa fall. Barnet kan även vara skyldigt att utföra totalförsvarsplikt eller liknande tjänstgöring i två stater. Det skulle även kunna hävdas att det förhållandet att barnet har samma medborgarskap som sin eller sina föräldrar, kan bidra till att stärka samhörigheten i familjen och anknytningen till den andra medborgarstaten. Nyss nämnda skäl kan göra sig gällande särskilt i fråga om yngre barn. En föreskrift som möjliggör återkallelse av barns medborgarskap i aktuellt fall kan även, i den mån det förekommer, minska incitamentet för en förälder att – i syfte att tillförsäkra sitt barn svenskt medborgarskap – medvetet lämna oriktiga uppgifter som leder till ett gynnande medborgarskapsbeslut för föräldern och hans eller hennes barn.

Möjligheten att återkalla barnets medborgarskap i de fall en förälder fråntas sitt medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter med mera, finns också i andra europeiska länder som till exempel Finland, Norge och Tyskland (se kapitel 6).

Sammantaget bedömer utredningen att det både finns lagliga förutsättningar och skäl för en reglering som, under vissa förutsättningar, möjliggör återkallelse av barns svenska medborgarskap när föräldern fråntas det svenska medborgarskapet på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande.

Regleringens utformning

I enlighet med de krav på en sådan reglering som ställs i bland annat regeringsformen, medborgarskapskonventionen och FN-konventionen om begränsning av statslöshet, ska ett barns svenska medborgarskap endast kunna återkallas om

(i) barnet är under arton år,
(ii) barnet förvärvat det svenska medborgarskapet enligt 2, 4, 10 eller 13 §§ medborgarskapslagen samtidigt som föräldern eller på grund av att föräldern varit svensk medborgare,
(iii) inte någon av föräldrarna har kvar sitt svenska medborgarskap, och
(iv) barnet därigenom inte blir statslöst.

Dessa grundläggande förutsättningar för återkallelse av ett barns svenska medborgarskap bör enligt utredningen framgå direkt av lagtexten. Med hänsyn till omfattningen av det ingrepp i barnets grundläggande rättigheter som ett fråntagande av barnets medborgarskap innebär, bör det även enligt utredningen uttryckligen av bestämmelsen framgå att barnets bästa måste beaktas (jfr artikel 3 i barnkonventionen). Även om barnkonventionens bestämmelser gäller som svensk lag och kan läggas till grund för myndigheters beslut i medborgarskapsärenden också när barnkonventionens bestämmelser inte uttryckligen framgår av den lagstiftning som tillämpas i ett visst fall (jfr avsnitt 4.7), talar ingreppets art för att en uttrycklig påminnelse om detta bör framgå direkt av bestämmelsen.

Det finns flera situationer där det skulle kunna ifrågasättas om en återkallelse av ett barns svenska medborgarskap är förenligt med barnets bästa. Enligt utredningens förslag ska exempelvis ett barn inte kunna fråntas sitt medborgarskap om den andra föräldern har kvar sitt svenska medborgarskap eller om fråntagandet skulle leda till att barnet blir statslöst. Dessa situationer får anses vara av sådan grundläggande vikt för ett barn att det enligt utredningen bör framgå av lagtexten att återkallelse i dessa fall inte kan komma i fråga. Det kan dock finnas andra situationer då det kan ifrågasättas om en återkallelse av ett barns svenska medborgarskap är förenligt med barnets bästa. Detta kan exempelvis vara fallet om barnet har bott hela eller större delen av sitt liv i Sverige och även fått sin utbildning här, något som gör sig särskilt gällande i fråga om äldre barn.

Omständigheter som kan tala för att en återkallelse av barnets svenska medborgarskap inte skulle vara oförenligt med barnets bästa är till exempel om ett barn har väldigt svag anknytning till Sverige, exempelvis på grund av att han eller hon är född utomlands och endast har bott i Sverige under en mycket begränsad tid eller inte alls. Då skulle det kunna vara det bästa för barnet att följa förälderns eller föräldrarnas medborgarskapstillhörighet.

Vad som i en viss situation utgör barnets bästa är inte närmare preciserat i nationell eller internationell rätt. Bedömningen av vad som är barnets bästa måste alltid vara individuell och göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. För att kunna beakta barnets bästa föreslår utredningen i avsnitt 12.3.2 att bestämmelsen bör kombineras med en reglering om att vid prövningen av frågan om ett barns medborgarskap ska återkallas, ska barnet ges möjlighet att framföra sina åsikter och att barnets åsikter ska tillmätas betydelse utifrån barnets ålder och mognad (se vidare avsnitt 12.3.2).

När barnets bästa är utrett får en avvägning göras mellan barnets bästa och andra motstående intressen. Hur denna avvägning bör göras är inte heller närmare preciserat i nationell eller internationell rätt. Här kan ledning sökas i avgöranden från Europadomstolen och våra nationella domstolar. När det gäller avgöranden från nationella domstolar bör viss ledning kunna hämtas i migrationsdomstolarnas överväganden i avgöranden om utvisning av barn (se till exempel MIG 2021:18, 2020:24 och 2015:4).

Den föreslagna regleringen bör enligt utredningen gälla oberoende av om barnet har förvärvat svenskt medborgarskap automatiskt, genom anmälan eller efter ansökan. Barnet kan alltså ha förvärvat svenskt medborgarskap vid födelsen på grund av förälderns medborgarskap enligt 2 § medborgarskapslagen eller på grund av att barnet adopterats av en svensk medborgare enligt 4 § medborgarskapslagen. Barnet kan även ha fått sitt medborgarskap tillsammans med sin förälder baserat på förälderns anmälan eller ansökan enligt 10 respektive 13 § medborgarskapslagen.

9 Utgångspunkter för återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av allvarlig brottslighet

9.1 Inledning

Så som utredningen redogjort för redan i kapitel 2, framgår det av utredningens direktiv att utredningen – oavsett utredarens ställningstagande i sak – ska analysera den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslagit och lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för *brott som allvarligt hotar rikets säkerhet* eller *brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion*. Ett sådant förslag utgår alltså från den av 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslagna formuleringen i 2 kap. 7 § regeringsformen och en analys av vilket utrymme som ges för att införa regler som innebär möjlighet till återkallelse av medborgarskap på denna grund. Därutöver ska utredningen enligt direktiven lämna ett alternativt förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för *brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen*. Ett sådant alternativ, med utgångspunkt i det folkrättsliga begreppet uppförande som allvarligt skadar statens vitala intressen, diskuterades även av 2023 års fri- och rättighetskommitté.

När det gäller det alternativa förslaget bör utgångspunkten enligt direktiven vara att brottslighet som på olika sätt kan sägas vara systemhotande – vilket inkluderar brottslighet som sker inom ramen för kriminella nätverk och som allvarligt skadar statens vitala intressen – ska kunna medföra att medborgarskap återkallas. Utredningens förslag ska därför så långt som möjligt utnyttja det utrymme till åter-

kallelse av medborgarskap som följer av Sveriges internationella åtaganden.

Som framgår i det följande föreslår regeringen i prop. 2025/26:78, att 2 kap. 7 § regeringsformen ändras bland annat på så sätt att det får föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen (prop. 2025/26:78 s. 4).

I utredningens uppdrag ingår att lämna nödvändiga författningsförslag. Utredningen ska enligt direktiven särskilt överväga (i) vilken brottslighet som i grundlagsbestämmelsens mening ska anses allvarligt hota rikets säkerhet och (ii) om andra krav ska ställas på brottsligheten, till exempel i form av påföljd eller straffvärde. Utredningen ska också överväga olika lagtekniska alternativ för att reglera frågan, till exempel om det bör ske genom användande av en brottskatalog eller genom någon annan avgränsningsmetod. Vidare bör utredningen även överväga vilken betydelse som ska tillmätas andra omständigheter, för att säkerställa att beslutet är proportionerligt.

I detta kapitel redogör utredningen närmare för begreppen *rikets säkerhet* och *brott mot rikets säkerhet* samt *statens vitala intressen* och *brott som skulle kunna anses skada statens vitala intressen*. Vidare redogör utredningen för vilka krav som skulle kunna ställas på brottsligheten och faktorer som skulle kunna användas för att ytterligare avgränsa en bestämmelse om återkallelse av medborgarskap på grund av vissa mycket allvarliga brott. Utredningens överväganden i fråga om en reglering om återkallelse av medborgarskap på grund av brott som allvarligt hotar rikets säkerhet återfinns i kapitel 10 och frågan om återkallelse på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen behandlas i kapitel 11.

9.2 Förutsättningar för en bestämmelse om återkallelse på grund av brott

9.2.1 Regeringsformen

De förslag om återkallelse av det svenska medborgarskapet som utredningen lämnar i kapitel 10 och 11 i fråga om återkallelse på grund av brott, är beroende av det utrymme för återkallelse som medges enligt den föreslagna grundlagsändringen. Enligt den av 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regerings-

formen får det föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Av den föreslagna regleringen framgår också att sådana föreskrifter inte får meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden.

Med begreppet *brott som allvarligt hotar rikets säkerhet* avses enligt motiven till bestämmelsen främst brott mot straffbestämmelser i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken, till skydd för staten. Brott som allvarligt hotar rikets säkerhet är alltså till exempel högförräderi, krigsanstiftan, spionerі, uppror och landsförräderi. Vidare anges i motiven att även brott mot straffbestämmelser som har till syfte att skydda andra slag av intressen än staten kan utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet. Enligt kommittén omfattar begreppet brott som allvarligt hotar rikets säkerhet dock inte brott mot straffbestämmelser som primärt avser att skydda andra intressen än staten, även om ett sådant brott – beroende på omständigheterna – kan utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet.

Vidare möjliggör den föreslagna regleringen även föreskrifter om frånta gande av medborgarskap beträffande *brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion*. Med sådana brott avses folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott. Bestämmelser om straff för sådana internationella brott finns i lag (2014:406) om straff för vissa internationella brott.

Slutligen anges i motiven att uttrycket *den som har dömts för brott* innebär att det enligt den föreslagna bestämmelsen krävs att den fällande brottmålsdomen har fått laga kraft (SOU 2025:2 s. 309 f.). Det är alltså inte tillräckligt för återkallelse att det finns misstankar och en pågående förundersökning om ett sådant allvarligt brott.

I prop. 2025/26:78 föreslår regeringen som tidigare nämnts en annan utformning av grundlagsbestämmelsen än den som kommittén har föreslagit. Regeringen föreslår i stället att det får föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen (prop. 2025/26:78 s. 4).

Med uttrycket *brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen* avses, enligt författningskommentaren till förslaget till ändring av 2 kap. 7 § regeringsformen, brott som allvarligt hotar sådant som staten har ett särskilt ansvar för att skydda, främst Sveriges säkerhet, demokratin och rättssäkerheten. Vidare anförs bland annat följande.

Även brott som äventyrar centrala delar av statens grundläggande funktioner, däribland statens våldsmonopol, kan allvarligt skada Sveriges vitala intressen. Det är karaktären av brottet tillsammans med dess följdverkningar som är avgörande för bedömningen. Den omständigheten att det rör sig om ett allvarligt brott innebär inte i sig att det handlar om ett agerande som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen (prop. 2025/26:78 s. 57). Som exempel på brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen anges brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet, såsom högförräderi, krigsanstiftan, spionerі, uppror och landsförräderi, samt terroristbrott. Bestämmelsen är även tillämplig på brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion, det vill säga folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse och aggressionsbrott, oavsett var i världen och mot vem brottet har begåtts. Vidare anges att bestämmelsen omfattar viss allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk. Det vitala intresse som aktualiseras i sammanhanget är främst statens grundläggande funktion att upprätthålla sitt våldsmonopol. Det kan exempelvis handla om skjutningar, sprängdåd eller andra grova våldsbrott som är av sådan omfattning att det hotar samhällets förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i en viss stadsdel eller annat geografiskt område. Att någon begår ett våldsbrott är inte tillräckligt för att statens våldsmonopol ska äventyras. Härutöver anges att den organiserade brottsligheten också kan hota demokratin eller rättssäkerheten och att exempel på det är allvarliga och omfattande brottsliga angrepp mot myndigheter eller politiskt beslutsfattande, till exempel efter infiltration eller i form av hot och våld, som innebär en väsentlig negativ påverkan på myndighetens eller den beslutande församlingens förmåga att utföra sin uppgift. Bestämmelsen omfattar dock inte all brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk, utan endast sådan som är till allvarlig skada för statens vitala intressen. Inte heller omfattas brott som riktar sig mot statens renodlat fiskala intressen. Vidare anges i författningskommentaren att uttrycket brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen måste bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen och att vilken slags brottslighet som kan anses medföra allvarlig skada på Sveriges vitala intressen därför i viss utsträckning kan förändras över tid (prop. 2025/26:78 s. 57 f.).

Även för den av regeringen föreslagna utformningen gäller att det svenska medborgarskapet endast kan fråntas den som har dubbla

medborgarskap och att brottmålsdomen ska ha fått laga kraft samt att föreskrifter om frântagande av medborgarskap inte får meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden (prop. 2025/26:78 s. 56 f.).

9.2.2 Medborgarskapskonventionen

Vad gäller Sveriges internationella åtaganden, och förutsättningarna för utformningen av en bestämmelse om återkallelse av medborgarskap på grund av brott, följer det av artikel 7 i medborgarskapskonventionen att en konventionsstat i sin nationella lagstiftning inte får föreskriva att medborgarskap i den staten ska förloras automatiskt med stöd av lag eller på statens initiativ utom i de fall som anges i artikeln, bland annat vid *uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen* (artikel 7.1 d). Formuleringen ”uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen” är enligt Europarådets förklarande rapport till medborgarskapskonventionen hämtad från artikel 8.3 (a) (ii) i FN-konventionen om begränsning av statslöshet. Sådant beteende inkluderar enligt rapporten särskilt förräderi och andra aktiviteter mot statens vitala intressen, till exempel arbete för en utländsk underrättelsetjänst. I rapporten utvecklas inte närmare vilket uppförande som inkluderas eller kan inkluderas i formuleringen. Brott av allmän karaktär omfattas dock inte, oavsett hur allvarliga de är.

Så som utredningen närmare beskrivit i kapitel 4 angående artikel 8.3 (a) (ii) i konventionen om begränsning av statslöshet, behandlas bland annat denna i UNHCR:s riktlinjer nummer 5 avseende artiklarna 5–9 i konventionen. Av artikel 8.3 (a) (ii) följer att en fördragsslutande stat får behålla rätten att beröva en person hans medborgarskap, även om det leder till statslöshet, om staten vid tiden för undertecknade eller ratificering av eller anslutning till konventionen förbehåller sig att behålla sådan rätt som vid nämnda tid är inskriven i statens nationella lag, om vederbörande *i strid med sin lojalitetsplikt mot den fördragsslutande staten* har *uppfört sig på ett sätt som allvarligt står i strid med statens vitala intressen*. I riktlinjerna betonas att artikel 8.3 utgör undantag från det generella förbudet mot att beröva någon hans eller hennes medborgarskap om åtgärden leder till statslöshet och att undantaget ska tolkas restriktivt. Det framhålls också att varje individ som uppfyller kriterierna måste ha haft för *avsikt* att

handla i strid med sin lojalitetsplikt mot den fördragsslutande staten. Denna plikt kan beskrivas som ett fast och konstant stöd för staten som helhet i motsats till en viss del av staten eller en viss regering vid en given tidpunkt. Enligt riktlinjerna tyder den vanliga innebörden av termerna ”seriously prejudicial” och ”vital interests”, som används i den engelska konventionstexten, på att beteenden som omfattas av detta undantag måste *hota grunderna för och organisationen i den stat* vars medborgarskap det handlar om. Begreppet ”seriously prejudicial” förutsätter att individen i fråga har *kapacitet att påverka staten negativt*. Begreppet ”vital interests” ska tolkas som innebärande *en högre tröskel än brott mot nationella intressen*. Statens grundläggande funktion är att *skydda statens integritet* och *yttre säkerhet* samt att skydda *statens konstitutionella grunder*. Enligt riktlinjerna kan endast handlingar som *allvarligt skadar denna funktion och andra vitala intressen* motivera berövande av medborgarskapet enligt artikel 8.3 (a) (ii). I riktlinjerna anges vidare att vissa ”terrorist acts”, beroende på det inhemska sammanhanget, kan omfattas av artikel 8.3 (a) (ii). Vidare bör berövande av medborgarskap för en individ som begår sådana handlingar enbart användas när skydd av konventionsstatens vitala intressen inte kan uppnås genom andra mindre ingripande åtgärder 8.3 (a) (ii) (punkterna 61–62).

Medborgarskapskonventionen hindrar inte att medborgarskapet återkallas för den under 18 år som handlat på ett sätt som allvarligt står i strid med statens vitala intressen. Inte heller uppställer konventionen någon begränsning avseende inom vilken tid från tidpunkten för handlandet som frågan om återkallelse måste initieras eller beslut om återkallelse fattas. Enligt den förklarande rapporten innebär däremot principen om att ingen godtyckligt ska berövas sitt medborgarskap, som kommer till uttryck i artikel 4 i medborgarskapskonventionen, att ett fråntagande ska vara förutsägbart, proportionerligt och föreskrivet i lag.

9.3 Rikets säkerhet

9.3.1 Innebörden av begreppet rikets säkerhet

Begreppet rikets säkerhet i författning och förarbeten

Det finns inte i författning någon definition av begreppet rikets säkerhet. I samband med att ”brott mot rikets säkerhet” ersattes av ”brott mot Sveriges säkerhet” i rubriken till 19 kap. brottsbalken, konstaterades dock att begreppet har en relativt intakt och entydig betydelsekärna; det kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Den dåvarande regeringen ansåg i det sammanhanget att begreppet har en tillräckligt klar och tydlig innebörd och även synes väl etablerat i praxis (prop. 2013/14:51 s. 20 och 36).

Begreppet rikets säkerhet har även i flera författningar på senare tid, bland annat i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och i medborgarskapslagen, ersatts av det motsvarande men mer moderna uttrycket Sveriges säkerhet, utan att någon ändring i sak varit avsedd (se till exempel prop. 2023/24:107 s. 35 och 104).

I regeringsformen förekommer begreppet rikets säkerhet i 2 kap. 23 och 24 §§, i vilka det anges att yttrandefriheten och informationsfriheten, respektive mötesfriheten och demonstrationsfriheten, får begränsas bland annat med hänsyn till rikets säkerhet. I förarbetena till 2 kap. 23 § regeringsformen anges att med rikets säkerhet avses både den inre och den yttre säkerheten. Vidare anges att begreppet främst syftar på sådana straffbestämmelser som finns i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken (SOU 1975:75 s. 203). Dessa kapitel i brottsbalken behandlar utredningen nedan under rubriken Brott som utgör eller kan utgöra brott mot rikets säkerhet.

I 27 § medborgarskapslagen, om beslut i säkerhetsärende, ersattes formuleringen ”rikets säkerhet” med ”Sveriges säkerhet” den 1 oktober 2024. Detsamma hade då redan skett i 1 kap. 7 § utlänningslagen. Regeringen framhöll i propositionen som föregick lagändringen i 27 § medborgarskapslagen (prop. 2023/24:107) att innebörden av uttrycket Sveriges säkerhet hade behandlats i flera lagstiftningsärenden de senaste åren (till exempel i prop. 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd *för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag*, prop. 2021/22:131 *Nytt regelverk för kvalificerade säkerhetsärenden* och prop. 2022/23:116 *Ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar till skydd för*

svenska säkerhetsintressen). Regeringen framhöll också, liksom tidigare, att uttrycket Sveriges säkerhet tar sikte på såväl den yttre som den inre säkerheten. Vidare anförde regeringen att uttrycket omfattar skyddet för Sveriges oberoende i betydelse självständighet, suveränitet och bestånd samt rör för Sverige vitala funktioner och förmågor. Regeringen fann det inte lämpligt att inom ramen för det aktuella lagstiftningsärendet närmare definiera uttrycket eftersom det förekommer även i annan lagstiftning (prop. 2023/24:107 s. 35). I fråga om hur begreppet rikets säkerhet närmare har beskrivits i dessa tidigare förarbeten kan nämnas följande.

I prop. 2017/18:89 hänvisas till vad som sagts i förarbetena till den dåvarande säkerhetsskyddslagen (prop. 1995/96:129 s. 22 f.). Där förklarades att uttrycket omfattar såväl den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, politiska oberoende och territoriella suveränitet, som den inre säkerheten till skydd för Sveriges demokratiska statsskick. Det anfördes i det sammanhanget att skyddet för den yttre säkerheten i första hand tar sikte på totalförsvaret, det vill säga den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, men att ett hot mot rikets yttre säkerhet även kan förekomma utan att det hotar totalförsvaret. Också rikets inre säkerhet kan vara hotad utan att totalförsvaret berörs. Angrepp på det demokratiska statsskicket kan förekomma från grupperingar utan förbindelse med främmande makt. Det kan också vara fråga om försök att ta över den politiska makten genom våld eller att använda våld, hot eller tvång mot statsledningen i syfte att påverka politikens utformning. Försök att systematiskt hindra medborgarna från att nyttja sina demokratiska fri- och rättigheter räknas också till hoten mot rikets inre säkerhet (prop. 2017/18:89 s. 38 och 133).

Vidare hänvisade den dåvarande regeringen i prop. 2017/18:89 till uttalanden om uttryckets innebörd i samband med propositionen om *Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet* (prop. 2013/14:51). Det uttalades då att uttrycket tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige och kan, som nämnts ovan, sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet. Rikets säkerhet tar alltså inte enbart sikte på skyddet av det fysiska territoriet. Det avser också hävdandet av

Sveriges suveränitet, vilket innebär att Sverige ska kunna bruka sin exklusiva frihet under det folkrättsliga regelverket, för att på det egna territoriet självständigt utöva statens funktioner, såväl vad avser statens inre som yttre förbindelser (prop. 2017/18:89 s. 38 samt prop. 2013/14:51 s. 20). Regeringen förklarade därtill, beträffande det aktuella lagstiftningsärendet, att vilka verksamheter som är av betydelse för att upprätthålla Sveriges säkerhet måste bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen och att vad som behöver skyddas för att förebygga hot mot Sveriges säkerhet därför i viss utsträckning kan förändras över tid. Vidare anfördes att uttrycket tidigare var starkt förknippat med Försvarsmaktens verksamhet, eftersom det främsta hotet mot rikets säkerhet ansågs vara ett militärt angrepp, men att samhället och hotbilden i dag är mer komplex och föränderlig, vilket har medfört att uppgifter som rör förhållanden inom andra samhällssektorer också kan vara av betydelse för den nationella säkerheten (prop. 2017/18:89 s. 133).

I förarbetena till terroristbrottslagen (2022:666) anger lagstiftaren bland annat följande i fråga om vilka gärningar som *allvarligt kan skada ett land* och som kan utgöra ett terroristbrott (se prop. 2021/22:133 s. 176 f.). Genom ordet land betonas att terroristbrott är ett brott som riktar sig mot samhället i en vid bemärkelse och inte enbart statliga funktioner. Av kravet på att den skada som gärningen kan orsaka ska vara allvarlig följer att straffansvaret för terroristbrott är begränsat till situationer där gärningen kan utgöra en svår påfrestning på ett land eller en mellanstatlig organisation. Det krävs inte att någon skada har uppkommit i det enskilda fallet. Farerekvisitet är abstrakt, vilket innebär att gärningen ska vara sådan att den typiskt sett allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation. Bedömningen av om så är fallet måste göras från fall till fall med beaktande av samtliga omständigheter. För det fall en gärning exempelvis leder till allvarliga konsekvenser för flera viktiga samhällsfunktioner där vissa är centrala och andra inte kan gärningen sammantaget vara sådan att den kan medföra en sådan skada som avses i rekvisitet. Till gärningar som allvarligt kan skada ett land räknas gärningar som allvarligt kan skada landets grundläggande politiska och konstitutionella samhällsstrukturer såsom dess statsskick eller konstitution inklusive de grundläggande fri- och rättigheterna, till exempel yttrandefriheten, mötesfriheten eller religionsfriheten, dess rättsordning samt därmed jämförbara strukturer. Det innefattar också gärningar som, även om de inte

direkt kan anses hota de grundläggande strukturerna, allvarligt kan skada väsentliga allmänintressen som värnandet av det öppna och säkra samhället eller upprätthållandet av en god miljö. Med det öppna och säkra samhället avses sådana förhållanden som att samhället ska präglas av öppenhet och respekt för mänskliga rättigheter och för demokratins grundläggande värden. Rekvisitet avser också gärningar som allvarligt kan skada ett lands viktiga samhällsfunktioner och försörjningsmöjligheter. Detta innefattar exempelvis viktiga infrastruktursystem som allmänna kommunikationsnät och kommunikationsmedel, samhällsviktiga digitala informations- och styrsystem, el- och vattenförsörjning, hälso- och sjukvårdssystem, radio och tv, men även andra betydelsefulla försörjningsgrenar och industrier samt handelsplatser såsom börser. Typiskt sett bör gärningar som innebär att fara framkallas för människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller för mycket omfattande skador på miljö eller egendom av särskild betydelse anses kunna allvarligt skada ett land eller en mellanstatlig organisation. Exempel på sådana gärningar kan, beroende på omständigheterna, vara olika former av gisslantagning, mordbränder, bombattentat eller andra omfattande skadegörande handlingar riktade mot allmänna platser, byggnader eller lokaler där flera personer vistas eller bor. Det kan också vara fråga om andra omfattande angrepp mot människors liv och hälsa. I sådana fall kan det exempelvis röra sig om mord eller mordförsök med användande av fordon på allmän plats. Ett ytterligare exempel är kapning av transportmedel som befordrar passagerare, vapen eller olika former av särskilt farligt gods. Vidare kan det handla om sabotage mot vatten- eller elförsörjning, allmänna kommunikationsnät eller kommunikationsmedel. Det kan också röra sig om dataintrång med allvarliga konsekvenser för samhällsviktiga digitala informations- och styrsystem. Slutligen kan nämnas spridande av gift eller smitta, till exempel via det allmänna försörjningsnätet för dricksvatten eller via ventilationssystemet i offentliga utrymmen såsom tunnelbanestationer.

Vad gäller nationell säkerhet i förhållande till EU-rätten framhölls i prop. 2021/22:131 att det framgår av artikel 4.2 i EU-fördraget att unionen ska respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda dess territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten vara varje medlemsstats eget ansvar. Medlemsstaterna är i princip 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 bland annat nationell säkerhet och allmän ordning kräver. En sådan bedömning måste dock göras restriktivt (prop. 2021/22:131 s. 64). Det ansågs inte heller inom ramen för detta lagstiftningsärende lämpligt att införa en legaldefinition av uttrycket Sveriges säkerhet, bland annat med hänvisning till att det förekommer även i annan lagstiftning (prop. 2021/22:131 s. 79).

I prop. 2022/23:116 framhöll regeringen åter att uttrycket Sveriges säkerhet tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Vidare tillade regeringen bland annat följande. Det kan handla om både militär och civil verksamhet, så länge verksamheten har en sådan betydelse. Förutom militär verksamhet kan det exempelvis gälla central statsförvaltning och diplomatisk verksamhet eller civil infrastruktur som flygplatser, energianläggningar och informationssystem för elektronisk kommunikation. Uttrycket Sveriges säkerhet kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende i betydelsen självständighet och suveränitet och bestånd. Det innefattar även yttre säkerhet till skydd för Sveriges försvarsförmåga och Sveriges integritet, oberoende och handlingsfrihet. Uttrycket omfattar också den inre säkerheten till skydd för Sveriges förmåga att upprätthålla och säkerställa grundläggande strukturer i form av det demokratiska statsskicket, rättsväsendet och den brottsbekämpande förmågan på nationell nivå. Vidare omfattas skydd mot påverkan på nationellt samhällsviktig verksamhet genom påverkan på leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet på nationell nivå och skydd mot skada på Sveriges ekonomi i form av skada på den nationella betalningsförmågan där skadan kan få negativa konsekvenser för Sveriges suveränitet, handlingsförmåga och oberoende (prop. 2022/23:116 s. 21 f.).

Som framkommit ovan har även begreppet nationell säkerhet använts i tidigare förarbeten. I yttrande över regeringens proposition 2023/24:36 om *Vissa ändringar i regelverket om säkerhetsärenden enligt utlänningslagen*, redogjorde Lagrådet för sin uppfattning, att det inte finns några skillnader i innebörd mellan uttrycket Sveriges säkerhet och den nationella säkerheten (prop. 2023/24:36 s. 63). Det senare uttrycket, som bland annat används i 1 kap. 4 § brottsdatalagen (2018:1177), har sitt ursprung i EU-rättsakter där den engelska versionen anger ”national security” som ett undantag från rättsaktens om-

fattning. Uttrycket har alltså översatts till nationell säkerhet i samband med genomförande av EU-rättsakterna i svensk rätt. ”National security” används även i internationella konventioner, där motsvarande lydelse på svenska översatts till nationell säkerhet (se exempelvis artikel 10.2 i barnkonventionen).

Mot bakgrund av vad som nu redogjorts för kan konstateras att begreppen rikets säkerhet, Sveriges säkerhet och nationell säkerhet används synonymt. Som nämnts ovan förekommer begreppen bland annat i regeringsformen, brottsbalken, utlänningslagen, medborgarskapslagen och lagen (2022:700) om särskild kontroll av vissa utlänningar, men också i exempelvis offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), säkerhetsskyddslagen och polislagen (1984:387).

Utredningen vill framhålla att det utöver de förarbeten som angetts ovan även kan finnas andra förarbeten som har beskrivit vad som avses, eller kan avses, med begreppet Sveriges säkerhet. En sådan redogörelse finns bland annat i betänkandet *Allmänna sammankomster och Sveriges säkerhet* (SOU 2024:52) på s. 149 och följande.

Begreppet nationell säkerhet i EU-rätten och Europarätten

Som framkommit i föregående avsnitt följer av artikel 4.2 i EU-fördraget bland annat att unionen ska respektera medlemsstaternas väsentliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda staternas territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten samt att i synnerhet den nationella säkerheten också i fortsättningen ska vara varje medlemsstats eget ansvar. Vidare anges i artikel 72 i EUF-fördraget att fördragets avdelning om ett område med frihet, säkerhet och rättvisa inte ska påverka medlemsstaternas ansvar för att upprätthålla lag och ordning och skydda den inre säkerheten. Varken EU-fördraget eller EUF-fördraget innehåller dock någon definition av begreppet nationell säkerhet. Inte heller har EU-domstolen (såvitt känt för utredningen) fastställt någon tydlig definition av begreppet nationell säkerhet.

EU-domstolen har dock konstaterat att målet att skydda den nationella säkerheten motsvarar det grundläggande intresset av att skydda statens väsentliga funktioner och samhällets grundläggande intressen, vilket inbegriper förebyggande och beivrande av verksamhet som all-

varligt kan störa de grundläggande konstitutionella, politiska, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land och i synnerhet direkt hota samhället, befolkningen eller staten som sådan, såsom bland annat terrorverksamhet (se EU-domstolens dom *G.D. mot Commissioner of the Garda Síochána m.fl.*, C-140/20, dom meddelad den 5 april 2022, p. 61).

Vidare används begreppet statens säkerhet i artiklarna 8, 10 och 11 i Europakonventionen som ett av de legitima mål som kan motivera en begränsning av rättigheterna enligt konventionen. Europakonventionen innehåller dock inte någon definition av begreppet statens säkerhet/nationell säkerhet. Inte heller har Europadomstolen (såvitt känt för utredningen) närmare utvecklat innebörden av begreppet.

9.3.2 Brott som utgör eller kan utgöra brott mot rikets säkerhet

Inledning

Utredningen har i föregående avsnitt redogjort för hur begreppet rikets säkerhet beskrivits i olika lagstiftningssammanhang. Nedan redogör utredningen för brott som utgör eller kan utgöra brott mot rikets säkerhet. Frågan om vad det innebär att ett brott *allvarligt* hotar rikets säkerhet, och vilka dessa brott enligt utredningens mening är, återkommer utredningen till i övervägandena i kapitel 10.

Brottsbalken

18, 19, 21 och 22 kap.

I 18 och 19 kap. brottsbalken finns straffbestämmelser som primärt syftar till att skydda rikets säkerhet. 18 kap., med rubriken Om högmålsbrott, innehåller straffstadganden som syftar till att skydda mot angrepp på statens bestånd eller på statsöverhuvudet. Kapitlet innehåller brotten uppror, väpnat hot mot laglig ordning, olovlig kårverksamhet, brott mot medborgerlig frihet och svikande av försvarsplikt. Vidare finns en bestämmelse om straff för gärning som avses i 3–5 kap. brottsbalken (om brott mot liv och hälsa, brott mot frihet och frid och om ärekränkning) om denna innebär förgripelse mot Konungen eller annan medlem av konungahuset eller mot den som i egenskap

av riksföreståndare fullgör statschefens uppgifter. I kapitlet finns också bestämmelser om åtalsregler och om försök, förberedelse och stämpling samt underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott.

19 kap. har rubriken Om brott mot Sveriges säkerhet och avser primärt endast att skydda den svenska staten. Kapitlet innehåller brotten högförräderi, krigsanstiftan, trolöshet vid förhandling med främmande makt, egenmäktighet vid förhandling med främmande makt, spionerі och grovt spionerі, utlandsspionerі och grovt utlandsspionerі, obehörig befattning med hemlig uppgift och grovt sådant brott, vårdslöshet med hemlig uppgift, röjande av hemlig uppgift i internationellt samarbete, olovlig underrättelseverksamhet mot Sverige, olovlig underrättelse mot främmande makt, olovlig underrättelseverksamhet mot person, olovlig värvning samt tagande av utländskt understöd. Vidare finns bestämmelser om förhöjt straffskydd åt vissa typer av gärningar som i sig är straffbelagda, om de riktar sig mot främmande makt. Kapitlet innehåller också bestämmelser om försök, förberedelse och stämpling, underlåtenhet att avslöja eller förhindra brott, viss oaktsam medverkan samt åtalsregler.

Vidare finns i 21 kap., med rubriken Om brott av krigsmän, och i de så kallade krigsartiklarna i 22 kap., med rubriken Om landsförräderi m.m., särskilda straffbestämmelser som gäller då riket är i krig. 21 kap. innehåller bland annat bestämmelser om straff för lydnadsbrott, rymning och våld eller hot mot förman, liksom för grova sådana brott. Som följer av rubriken finns i 22 kap. bland annat en bestämmelse om straff för landsförräderi.

13 kap.

Även i 13 kap. brottsbalken, med rubriken Om allmänfarliga brott, finns brott som har bedömts kunna utgöra brott mot Sveriges säkerhet. 2023 års fri- och rättighetskommitté anförde i sitt betänkande att även straffbestämmelser som primärt har till syfte att skydda andra slag av intressen än staten kan – beroende på omständigheterna – ses som ett allvarligt hot mot rikets säkerhet.

Av 13 kap. 4 § brottsbalken följer att om någon förstör eller skadar egendom, som har avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättskipning eller förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i riket, eller genom annan åtgärd, som inte en-

dast innefattar undanhållande av arbetskraft eller uppmaning till det, allvarligt stör eller hindrar användningen av sådan egendom, döms för sabotage till fängelse i högst fyra år. Är brott som avses i 4 § att anse som grovt, döms enligt 5 § för grovt sabotage till fängelse på viss tid, lägst två och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om därigenom framkallats fara för bland annat rikets säkerhet. I förarbetena specificeras respektive exemplifieras inte när fara för rikets säkerhet kan anses föreligga. Det har hävdats att det ligger nära till hands att anta att det främst är militära mål som åsyftas, men att det även kan röra sig om angrepp mot kommunikationsnät och andra objekt av vitalt intresse för olika samhällsfunktioner (Lexinokommentaren, JUNO 2025-10-10).

Brott i andra författningar

Terroristbrottslagen

När det gäller terroristbrott har Säkerhetspolisen i sitt remissvar på 2023 års- fri och rättighetskommittés betänkande framfört att det är oklart i vilken utsträckning som terroristbrott enligt 4 § terroristbrottslagen avses omfattas av kommitténs förslag om återkallelse av medborgarskap på grund av brott som allvarligt hotar rikets säkerhet. Säkerhetspolisen undrar också om det går att säga att straffbestämmelsen om terroristbrott, oberoende av vilken form av kvalificerat uppsåt som föreligger, primärt avser att skydda staten på det sätt som kommittén i sitt betänkande menar utgör ett krav.

Det framgår redan av 1 § terroristbrottslagen att lagen innehåller bestämmelser om terrorism och annan särskilt allvarlig brottslighet. Lagens 2 § innehåller därefter en uppräkning av de brott som i lagen avses med särskilt allvarlig brottslighet. I denna ingår ett antal olika brott – mord, dråp, misshandel, grov misshandel och synnerligen grov misshandel, människorov, olaga frihetsberövande, grov skadegörelse, mordbrand och grov mordbrand – om gärningen utförs mot någon sådan internationellt skyddad person som avses i konventionen den 14 december 1973 om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer. Vidare omfattas människorov och olaga frihetsberövande, om avsikten med gärningen är att tvinga någon att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd och dessutom ytterligare ett antal olika brott som mordbrand och

grov mordbrand, grov allmänfarlig ödeläggelse och spridande av gift eller smitta, grovt brott – om brottet riktas mot en allmän plats, en offentlig anläggning, ett allmänt transportsystem eller en infrastrukturanläggning samt grovt sabotage, kapning, sjö- eller luftfartssabotage och flygplatssabotage. Slutligen ingår vissa närmare i bestämmelsen angivna brott, bland annat grov allmänfarlig ödeläggelse, i sådana fall som avses i artikel 7 i konventionen den 3 mars 1980 om fysiskt skydd av kärnämne och artikel 2 i den internationella konventionen den 13 april 2005 för bekämpande av nukleär terrorism, samt uppsåtligt brott enligt någon annan lag än terroristbrottslagen som begås med en sådan avsikt som avses i 4 § samma lag.

Det ska enligt 4 §, om ansvar för terroristbrott, vara fråga om ett uppsåtligt brott, eller försök till ett sådant brott, om 1) gärningen allvarligt kan skada ett land eller en mellanstatlig organisation, och 2) gärningen begås i viss avsikt, nämligen att a) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning, b) otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller avstå från att vidta en åtgärd, eller c) allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation.

Straffet för terroristbrott är fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Om brottet är mindre grovt, döms till fängelse i lägst två och högst sex år. Om ett högre lägsta straff för gärningen har föreskrivits i annan lag, gäller vad som där sägs i fråga om lägsta straff.

Vidare finns i terroristbrottslagen bestämmelser om straff för de terrorismrelaterade brotten deltagande i en terroristorganisation, samröre med en terroristorganisation, finansiering av terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, offentlig uppmaning till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, rekrytering till terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, utbildning för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet, liksom för grova sådana brott. I lagen finns också en straffbestämmelse för brottet resa för terrorism eller särskilt allvarlig brottslighet samt bestämmelser om ansvar för försök, förberedelse, stämpling och underlåtenhet att avslöja eller förhindra terroristbrott samt ansvar för försök till vissa terrorismrelaterade brott i kapitlet.

Vad gäller terroristbrott framhölls i prop. 2021/22:131 att terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, enskildas åtnjutande av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala ut-

vecklingen. Vidare anfördes i det sammanhanget att det inte alltid är enkelt att dra en tydlig gräns mellan hot i form av befarade terroristbrott och hot mot rikets säkerhet och att risken för terroristattentat här i landet till exempel kan utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet genom att äventyra det demokratiska statsskicket och de grundläggande samhällsfunktionerna (prop. 2021/22:131 s. 73 och 78).

Säkerhetspolisens instruktion

Säkerhetspolisen har i sitt remissvar på kommitténs betänkande framfört att brottskatalogen i 3 § förordningen (2022:1719) med instruktion för Säkerhetspolisen skulle kunna vara ett lämpligt avstamp för att *ringa in vilka typer av brott som anses hota rikets säkerhet* (utredningens kursivering). I ett *andra steg* (utredningens kursivering) skulle då frågan om vilka brott som allvarligt hotar rikets säkerhet kunna avgöras med hänvisning till att gärningens straffvärde uppgår till minst fängelse under viss tid.

När det gäller Säkerhetspolisens huvudsakliga uppgifter och ansvar framgår dessa av 3 § polislagen. Av nämnda bestämmelse följer att till dessa hör bland annat att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott (punkten 1). Med brott mot rikets säkerhet avses i första hand brott mot 18 eller 19 kap. brottsbalken samt vissa allvarliga brott enligt 13 kap. brottsbalken (se prop. 2013/14:110, *En ny organisation för polisen*, s. 578).

I ovan nämnda 3 § i förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen, preciseras det att myndigheten ansvarar för att utreda och beivra brott av följande slag:

1. brott mot 18 eller 19 kap. brottsbalken eller annat brott mot Sveriges säkerhet, i fråga om brott mot medborgerlig frihet dock endast om det finns särskilda skäl för det,
2. brott mot terroristbrottslagen,
3. sådana brott mot 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner,
4. företagsspioneri, olovligt röjande av teknisk företagshemlighet eller olovlig befattning med en företagshemlighet, om det finns

anledning att anta att gärningen har begåtts på uppdrag av eller har understötts av en främmande makt eller av någon som har agerat för en främmande makts räkning,

5. brott där våld, hot eller tvång har använts för politiska syften, om brottet har riktat sig mot någon för vars personskydd myndigheten ansvarar eller om gärningen har riktats mot ett särskilt viktigt samhällsintresse,
6. brott som rör sanktionslagstiftning, krigsmateriel eller produkter med dubbla användningsområden, dock endast brott som har anknytning till verksamhet som myndigheten har till uppgift att förebygga och förhindra, och
7. brott mot lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar.

I betänkandet *En tydligare organisation för Säkerhetspolisen* (SOU 2012:77) redogörs i kapitel 3 och 4 för Säkerhetspolisens uppdrag, huvudsakliga verksamhetsområden samt samverkan och samarbete med andra aktörer. Av denna redogörelse framgår bland annat att kärnan i Säkerhetspolisens uppdrag är att förhindra brott mot rikets säkerhet, bekämpa terrorism och skydda den centrala statsledningen. Tyngdpunkten i uppdraget är att förebygga brott och syftet är därför att förhindra att brott överhuvudtaget begås. För Säkerhetspolisen är alltså den förebyggande uppgiften primär. Den brottsutredande verksamheten är – till skillnad från den övriga polisens verksamhet – förhållandevis liten (SOU 2012:77 s. 116).

9.4 Statens vitala intressen

9.4.1 2023 års fri- och rättighetskommitté

Enligt kommittédirektiven till 2023 års fri- och rättighetskommitté borde det utredas vilken slags brottslighet som är så allvarlig att ett medborgarskap bör kunna återkallas för att skydda Sveriges vitala intressen. Vidare framgår det av kommitténs direktiv att utgångspunkten vid detta arbete borde vara att brottslighet som på olika sätt kan sägas vara systemhotande ska kunna medföra att medborgarskap återkallas. Detta inkluderar, enligt nämnda direktiv, brottslighet som sker inom ramen för nätverk eller intressegemenskaper och som utmanar

grundlagsskyddade värden eller statens våldsmonopol (Dir. 2023:83). Kommittén menade att med begreppet brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen avses brott som hotar sådant som staten har ett särskilt ansvar för att skydda och värna, främst rikets säkerhet och grundlagsskyddade värden, såsom demokrati och rättssäkerhet. Kommittén lämnade dock inte något förslag som utgick från denna formulering.

9.4.2 Regeringens proposition En grundlagsskyddad aborträtt samt utökade möjligheter att begränsa föreningsfriheten och rätten till medborgarskap

Regeringen anför i sin proposition (prop. 2025/26:78 s. 57 f.) att med uttrycket brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen avses brott som allvarligt hotar sådant som staten har ett särskilt ansvar för att skydda, främst Sveriges säkerhet, demokratin och rättssäkerheten. Även brott som äventyrar centrala delar av statens grundläggande funktioner, däribland statens våldsmonopol, kan allvarligt skada Sveriges vitala intressen. Det är karaktären av brottet tillsammans med dess följdverkningar som är avgörande för bedömningen. Den omständigheten att det rör sig om ett allvarligt brott innebär inte i sig att det handlar om ett agerande som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. En typ av brottslighet som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen är brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet, till exempel högförräderi, krigsanstiftan, spionerі, uppror och landsförräderi. Ett annat exempel på brott som typiskt sett allvarligt skadar Sveriges vitala intressen är terroristbrott. Bestämmelsen omfattar vidare viss allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk. Det vitala intresse som aktualiseras i det sammanhanget är främst statens grundläggande funktion att upprätthålla sitt våldsmonopol. Det kan till exempel handla om skjutningar, sprängdåd eller andra grova våldsbrott som är av sådan omfattning att det hotar samhällets förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i en viss stadsdel eller ett annat geografiskt område. Att någon begår ett våldsbrott är alltså inte i sig tillräckligt för att statens våldsmonopol ska äventyras. Den organiserade brottsligheten kan också hota demokratin eller rättssäkerheten. Ett exempel på det är allvarliga och omfattande brottsliga angrepp mot myndigheter eller politiskt beslutsfattande, till exempel efter infiltration eller i form av hot eller våld, som inne-

bär en väsentlig negativ påverkan på myndighetens eller den beslutande församlingens förmåga att utföra sin uppgift. Bestämmelsen omfattar inte all brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk, utan endast sådan som är till allvarlig skada för Sveriges vitala intressen. Inte heller omfattas brott som riktar sig mot statens renodlat fiskala intressen. Däremot menar regeringen att bland annat de finansiella strukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige utgör ett hot mot statens grundläggande funktioner. Vissa typer av brott utgör ett allvarligt hot mot freden, säkerheten och välståndet i världen och till följd av det även mot grundläggande svenska intressen. Bestämmelsen är därför även tillämplig på brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion, nämligen folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse och aggressionsbrott. Det gäller oavsett var i världen och mot vem brottet har begåtts. Innebörden av uttrycket brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen måste bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen. Vilket slags brottslighet som kan anses medföra allvarlig skada för Sveriges vitala intressen kan därför i viss utsträckning förändras över tid.

9.4.3 Begreppet statens vitala intressen

Utredningen har i avsnitt 9.2.2 redogjort för vad som framgår av medborgarskapskonventionen, samt den förklarande rapporten till konventionen, och av FN-konventionen om begränsning av statslöshet, jämte UNHCR:s riktlinjer avseende bland annat artikel 8.3 i denna, vad gäller begreppet statens vitala intressen. Så som framgått av redogörelsen innehåller konventionerna ingen preciserad definition av begreppet.

Mot bakgrund av sin bedömning av vad som avses med brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen menar regeringen, som redogjorts för ovan, att uttrycket omfattar brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet, brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion samt brott som äventyrar centrala delar av statens grundläggande funktioner, däribland statens våldsmonopol. Det är enligt regeringen karaktären av brottet tillsammans med dess följdverkningar som är avgörande för bedömningen (prop. 2025/26:78 s. 57).

Danmark, Finland och Norge har alla en reglering avseende återkallelse av medborgarskap på grund av brott som utgår från begreppet statens vitala intressen. Utredningen har i kapitel 6 mer utförligt beskrivit lagstiftningen i dessa länder, varför här endast återges något om vad som i respektive land omfattas av begreppet statens vitala intressen.

I förarbetena till den nuvarande danska regleringen framhålls, i likhet med vad som anges i regeringens proposition (prop. 2025/26:78 s. 57) att det är arten och karaktären av handlandet, tillsammans med dess följdverkningar, som är avgörande för om det danska medborgarskapet ska återkallas. Exempel på brott mot statens vitala intressen är straffbara handlingar som är helt avgörande för statens grundande och organisation, inklusive statens maktmonopol, den grundläggande samhällsstrukturen och ordningen. I förarbetena till den nuvarande regleringen i 8 B § första stycket i lagen om danskt medborgarskap ges exempel på ageranden som kan utgöra brott mot statens vitala intressen. Det kan till exempel röra sig om allvarliga eller omfattande mordbränder och explosioner som är avsedda att främja uppror, plundring eller annan störning av samhällsordningen. Handlandet måste vara ägnat att skada statens vitala intressen för att kunna leda till återkallelse (Lovforslag nr. L 127 af 10 februari 2022, avsnitt 2.2.2).

Den finska bestämmelsen om återkallelse på grund av brott innehåller en uppräkning av ett antal brott i strafflagen som omfattas av bestämmelsen. Uppräkningen omfattar vissa lands- och högförräderibrott samt terroristbrott. Av förarbetena till nyligen genomförda ändringar i den finska regleringen om återkallelse av medborgarskap framgår att bestämmelsen i synnerhet grundar sig på målet att främja den nationella säkerheten genom att förebygga terrordåd (proposition RD 19/2025 rd. s. 27 ff.).

I Norge kan den som allvarligt har äventyrat statens vitala intressen förlora sitt norska medborgarskap om han eller hon har dömts för brott mot bestämmelser i den norska strafflagen som avser folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, brott mot Norges suveränitet och andra grundläggande nationella intressen samt terroristbrott och brott som är kopplade till terrorism. Återkallelse av det norska medborgarskapet kan också ske utan att den enskilde dömts för brott, om denne bedöms utgöra ett hot mot grundläggande nationella intressen. Enligt lagstiftarens mening är handlingar som är till allvarlig skada för statens vitala intressen handlingar

som också är till allvarlig skada för Norges grundläggande nationella intressen (Prop. 134 L [2019–2020] s. 28). Om begreppet grundläggande nationella intressen har uttalats att det måste tolkas i ljuset av den generella samhällsutvecklingen och ändringar i den internationella hotbilden samt att det har en dynamisk karaktär (Prop. 134 L [2019–2020] s. 12). Även i Norge är syftet med regleringen bland annat att förebygga att medborgare i landet begår terrorhandlingar (Prop. 134 L [2019–2020] s. 29 f.).

Också i Storbritannien hänvisas till statens vitala intressen. I Storbritannien finns en möjlighet till återkallelse av medborgarskap om det är till gagn för samhället, även om den enskilde blir statslös, om den enskilde handlat på ett sätt som allvarligt skadar statens vitala intressen och det finns rimliga skäl att tro att vederbörande kan bli medborgare i ett annat land.

9.4.4 Organiserad brottslighet

I utredningens direktiv anges, med hänvisning till regeringens skrivelse *Motståndskraft och handlingskraft – en nationell strategi mot organiserad brottslighet* (skr. 2023/24:67), att den systemhotande organiserade brottsligheten, med det våldskapital, de finansiella strukturer och de parallella samhällsstrukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige, innebär både en direkt och indirekt påverkan på människors trygghet och säkerhet, liksom på samhällsviktiga funktioner. Det framhålls vidare i direktiven att det för att stärka skyddet för Sveriges inre säkerhet krävs att lagstiftningen på alla områden, inklusive inom medborgarskapsrätten, är utformad så att den ger möjlighet till verkningsfulla åtgärder. Som framgår av avsnitt 9.4.2 är det regeringens uppfattning att medborgarskap ska kunna fråntas en person vid viss allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk.

Vad avses med begreppet organiserad brottslighet?

Organiserad brottslighet enligt regeringens skrivelse 2023/24:67

I en skrivelse som överlämnades till Riksdagen den 1 februari 2024 och som Riksdagen beslutade att lägga till handlingarna den 15 maj samma år (rskr. 2023/24:176), har regeringen uttalat följande. Det finns ingen allmänt vedertagen definition av begreppet organiserad brottslighet. I den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet har en definition tagits fram som lyfter fram fyra beståndsdelar. Det handlar om minst två personer som varaktigt över tid begår allvarliga brott i samarbete i syfte att uppnå ekonomisk vinning. Bland de samhälls- och systemhotande kriminella nätverk som enligt Polismyndighetens bedömning utgör ett betydande hot mot Sverige som stat är släktbaserade nätverk framträdande men det finns även andra, däribland olika typer av internationella nätverk med etablerade stödfunktioner i Sverige. Enligt regeringen är hoten från organiserad brottslighet av olika karaktär och orsakar olika typer av negativa konsekvenser. Brottsligheten omfattar exempelvis mord, narkotikahandel, vapenhandel, människohandel, tillgreppsbrott, välfärdsbrott, bedrägerier och annan ekonomisk och finansiell brottslighet. Även korruption, infiltration och otillåten påverkan samt övergrepp i rättssak används enligt regeringen för att skaffa sig fördelar, till exempel genom myndighetsbeslut eller i försök att påverka rättsprocessen. Organiserad brottslighet kan även rikta sig mot välfärden. Det handlar såväl om att kriminella aktörer systematiskt tillskansar sig bidrag och ersättningar på felaktiga grunder som att man driver och utnyttjar välfärdsverksamhet för att komma åt offentliga medel. Även undandragande av skatter och avgifter har blivit ett allt viktigare brottsområde för organiserad kriminalitet. Det kan till exempel röra sig om punktskattebrott, undandragande av mervärdesskatt eller ekonomisk brottslighet kopplat till gränsöverskridande handel. Vidare har bedrägeribrotten ökat kraftigt och utgör i dag en viktig och växande finansieringskälla för organiserad brottslighet. Även komplex cyberbrottslighet har blivit vanligare inom organiserad brottslighet. Denna typ av brott kan ha stor inverkan på teknisk infrastruktur och påverka samhällsviktiga funktioner och näringslivet. Det är samtidigt ett område där samhället i stort uppvisar en bristande teknisk förmåga att skydda sig.

Enligt regeringen utgör den organiserade brottsligheten ett hot mot Sverige. Kriminella nätverk och den brottslighet de utför har blivit ett av vår tids stora problem. I förlängningen hotas grundläggande värden såsom demokrati, rättssäkerhet och tillit mellan människor och mellan medborgare och stat. Det våldskapital, de finansiella strukturer och de parallella samhällsstrukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige innebär både en direkt och indirekt påverkan på människors trygghet och säkerhet, liksom på samhällsviktiga funktioner. Brottsligheten finns i hela landet och är ett påtagligt problem för statlig, regional och kommunal verksamhet. Den utgör ett hot mot välfärdssystemen, näringslivet, civilsamhället och inte minst mot Sveriges invånare. (Skr. 2023/24:67 s. 3–5.)

Organiserad brottslighet enligt straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken

Olika definitioner har tagits fram internationellt och inom EU som definierar såväl så kallade kriminella organisationer som organiserad brottslighet generellt. Några sådana definitioner har däremot inte ansetts nödvändiga att införa i svensk lagstiftning. Det närmaste man (för närvarande) i svensk rätt kommer en definition av organiserad brottslighet kan i stället sägas vara den särskilda straffskärpningsgrunden i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken om brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form.[1] (Jfr prop. 2022/23:53 s. 24.)

Enligt straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken ska som en försvårande omständighet vid straffvärdebedömningen särskilt beaktas om brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering. Om begreppet *brottet utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form* anförs följande i författningskommentaren till bestämmelsen (prop. 2009/10:147 s. 43).

> Med brottslighet som utövats i organiserad form avses brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte

[1] Straffreformutredningen föreslår i sitt betänkande SOU 2025:66 att den del av paragrafen som avses här ska upphävas och att det i stället ska införas en ny särskild straffskärpningsregel som ersätter detta och nuvarande 29:2 a BrB. Se om förslaget nedan.

tillräckligt att det aktuella brottet har skett i samverkan. Personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till enbart det ifrågavarande brottet. Att brottet ska ha utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form innebär att brottet ska ha haft ett naturligt samband med brottsligheten. Det är inte nödvändigt att brottet begåtts av den eller de som organiserat brottsligheten. Ett exempel på brottslighet som utövats i organiserad form kan vara fickstölder som begåtts av en grupp av personer. Ett annat exempel är illegal indrivningsverksamhet som en gruppering ägnat sig åt. Punkten är däremot inte tillämplig när ett brott begåtts inom en sammanslutning eller ett nätverk med legal verksamhet, som inte utgör en täckmantel för illegal verksamhet.

Förslag på en ny straffskärpningsbestämmelse

Straffreformutredningen har i sitt betänkande *En straffreform* (SOU 2025:66) lämnat förslag på en ny straffskärpningsbestämmelse som omfattar brott som ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. Därutöver omfattar den vissa brott som avser skjutningar och sprängningar på allmän plats eller liknande, oavsett samband med kriminella nätverk. I sistnämnda avseende rör det sig om brott som innefattat, eller skulle ha innefattat, användning av skjutvapen eller sprängämne eller annat liknande ämne på allmän plats eller en annan plats där människor brukar samlas eller har samlats, och brottet inneburit, eller skulle ha inneburit, 1) ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person, eller 2) en fara, som framkallats uppsåtligen, för annans liv eller hälsa eller för omfattande förstörelse av annans egendom. I författningskommentaren till förslaget anges bland annat följande i fråga om vilka grupperingar eller sammanslutningar bestämmelsen är avsedd att träffa. Regleringen tar sikte på brott som har samband med kriminella nätverk eller i övrigt utgör led i organiserad brottslighet. Det krävs att det aktuella brottet har ingått som ett led i verksamheten inom en grupp av personer som utövar allvarlig brottslighet. Däremot krävs det inte att brottet i sig är av någon särskild svårhet. Även ett brott som kan framstå som bagatellartat omfattas alltså, om det ingått som ett led i verksamheten inom en sådan grupp av personer som avses i bestämmelsen. Begreppet grupp av personer omfattar alla kriminella grupperingar, även sådana som är löst sammansatta men innefattar minst två personer. Att det inom en sådan grupp ska förekomma en verksamhet förutsätter inte att personerna i gruppen är yrkes-

kriminella, utan det räcker att det inom gruppen förekommer brottslig aktivitet av allvarligt slag. Även gärningar utförda av någon utomstående för en grupps räkning omfattas av den föreslagna regleringen. Förslaget är tänkt att ersätta nuvarande straffskärpningsgrunder avseende våldsamma uppgörelser bland kriminella och brott som utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form. (SOU 2025:66 s. 51 f. och 294 f.)

Regeringen har härefter den 15 januari 2026 beslutat en lagrådsremiss, *Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor*, där det bland annat föreslås att en ny straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har ett samband med kriminella nätverk införs. Förslaget, som föreslås träda i kraft den 3 juli 2026, innebär i huvudsak att 29 kap. 2 § 6 brottsbalken ändras på så sätt att det förhållandet att brottsligheten utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form utgår som försvårande omständighet enligt 29 kap. 2 § brottsbalken. Denna omständighet ska i stället beaktas som synnerligen försvårande enligt 29 kap. 2 a § brottsbalken.

LSU-utredningen om kriminella nätverk

Den så kallade LSU-utredningen har den 2 december 2025 redovisat sitt uppdrag i betänkandet *Skärpningar i lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar och utlänningslagen* (SOU 2025:114). Utredningen har bland annat haft i uppdrag att ta ställning till hur utlänningar som deltar i eller på annat sätt har samröre med kriminella nätverk ska kunna utvisas utan att de dömts för brott. (Dir. 2024:49 *Stärkt skydd mot utlänningar som utgör kvalificerade säkerhetshot eller som har koppling till kriminella nätverk*). I betänkandet konstateras att det inte finns någon lagfäst svensk definition av organiserad brottslighet eller kriminella nätverk, medan det internationellt och inom EU har tagits fram olika definitioner avseende såväl så kallade kriminella organisationer som organiserad brottslighet generellt. Utredningen konstaterar vidare att avsaknaden av en lagfäst definition har lett till att olika beskrivningar av vad som menas med begreppet används i olika sammanhang och nämner specifikt den definition som används inom ramen för den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet (se mer om denna nedan). Utredningen konstaterar också att inte heller begreppet kriminella nätverk har någon bestämd defini-

tion och att termerna organiserad brottslighet och kriminella nätverk ibland behandlas synonymt, även om kriminellt nätverk stundtals synes användas för att åskådliggöra förekomsten av lösare kriminella grupper, det vill säga konstellationer med lägre organisationsgrad. Vidare anför utredningen i huvudsak följande. Begreppet kriminella nätverk kan inte uppfattas som att det endast avser en viss sorts grupperingar, till exempel mindre organiserade sådana. Det används i olika sammanhang för att beskriva en rad olika sorters konstellationer av brottsliga aktörer, allt från hierarkiska och formaliserade organisationer till lösare grupper. De kriminella nätverken kan delas in i olika kategorier och undergrupper, såsom mc-gäng, familje- och släktbaserade nätverk och nätverk som bygger på gemensamt ursprung eller gemensamma tidigare erfarenheter. En annan kategori är stadsdels- och förortsbaserade grupper samt lokala kriminella nätverk (SOU 2025:114 s. 549 f. med hänvisning till prop. 2022/23:53 *Skärpta straff för brott i kriminella nätverk* s. 24 f.).

Straffansvar för deltagande i en kriminell sammanslutning

I mars 2025 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att bland annat utreda och föreslå ett särskilt straffansvar för deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning (Dir. 2025:28). Uppdraget redovisades den 13 februari 2026 i betänkandet *Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar*, SOU 2026:13. Utredningen föreslår bland annat att det i 16 kap. brottsbalken, om brott mot allmän ordning, införs dels en bestämmelse om vad som avses med en kriminell sammanslutning i dessa sammanhang, dels två nya brott som i separata bestämmelser straffbelägger a) deltagande i en kriminell sammanslutning och b) samröre med en kriminell sammanslutning. Med en kriminell sammanslutning ska enligt utredningen avses en sammanslutning av fler än två personer som begår eller på annat sätt medverkar till allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel eller som gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet (SOU 2026:13 s. 23).

Brottsförebyggande rådet om organiserad brottslighet

I Brottsförebyggande rådets (Brå) rapport *Otillåten påverkan från kriminella och extremistiska grupperingar – Påverkansförsök mot förtroendevalda och kommunal förvaltning* (Brå 2025:4) anges att det saknas konsensus inom forskningen kring exakt vad begreppet systemhotande aktörer innebär. Tidigare har termen ibland använts för att beskriva brottslighet som riktar sig mot rättsväsendet, till exempel hot mot vittnen, men den verkar enligt Brå på senare år ha fått en bredare innebörd. I dag används begreppet ofta för att beskriva ett mer allmänt hot mot samhällssystemet. Sådana hot kan innefatta bland annat infiltration, organiserade våldsbrott, parallella samhällsstrukturer eller omfattande välfärdsbrott. Vidare anges i rapporten att med organiserad brottslighet avser Brå brottslighet utövad av kriminella nätverk. Termerna organiserad brottslighet och kriminella nätverk används för att beskriva brottslig samverkan inom en struktur. Sådana strukturer kan vara till exempel gatugäng, mc-gäng eller släktbaserade nätverk (Brå 2025:4 s. 31 med däri angivna hänvisningar).

I rapporten *Möjliggörare för kriminella nätverk Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor* (Brå 2024:2) konstaterar Brå att det inte finns någon konsensus kring definitionen av begreppen kriminella nätverk och organiserad brottslighet. Återkommande är dock att när de används i tidigare myndighetsrapporter och forskning har åtminstone delar av EU:s definition av organiserad brottslighet inkluderats, vilken innehåller kriterier för vad som ska vara uppfyllt för att en gruppering ska inkluderas i begreppet organiserad brottslighet. Tonvikten på de olika kriterierna kan enligt Brå skilja sig åt, men återkommande är att minst tre personer tillsammans återkommande begår allvarlig vinstdrivande brottslighet, ofta i en hierarkisk organisation med kapacitet till våld, hot och korruption. Det förutsätter en viss långsiktighet, dignitet och volym. Även företagsanvändning och penningtvätt lyfts ofta fram. I rapporten använder Brå begreppet kriminella nätverk, som används bredare i forskningen och ser till nätverkets alla delar, inklusive kontakter utanför, med exempelvis möjliggörare. Begreppet omfattar även uttryckligen mer tillfälliga konstellationer, vilket Brå anför ofta skiljer det från begreppet organiserad brottslighet, som ibland används för tydligare kriminella organisationer (Brå 2024:2 s. 20 f. med däri angivna hänvisningar).

I Brå:s rapport *Kriminella nätverk och grupperingar – Polisers bild av maktstrukturer och marknader* (2016:12), görs en ansats att ta fram en teoretisk begreppsapparat som kategoriserar, beskriver och förklarar de olika fenomen som brukar föras samman under rubriken organiserad brottslighet. Rapporten bygger bland annat på ett sextiotal intervjuer med anställda inom polisen och en genomgång av ett sextiotal underrättelserapporter om organiserad brottslighet i Sveriges tre största städer. Enligt rapporten ryms inom begreppet organiserad brottslighet en rad olika typer av grupperingar och fenomen. Även om skillnaderna mellan olika grupper och nätverk är stora, finns det enligt rapporten en central universell beståndsdel som genomsyrar dem alla: skrämselkapital. Med skrämselkapital avses den rädsla allmänheten känner för en viss individ i ett nätverk, eller för den samlade gruppen av individer, samt det skrämselkapital som finns laddat i nätverkets varumärke.

Enligt rapporten är den största anledningen till externa konflikter mellan olika nätverk eller grupperingar relaterade till individer inom nätverken. De skjutningar som sker bedöms till stor del handla om individrelaterade konflikter som uppstår till följd av upplevda kränkningar och oförrätter. Enbart ett fåtal fall kopplas till revirstrider. Den vinstdrivande brottsligheten i nätverken är ofta inriktad på smuggling och försäljning av olika varor, exempelvis narkotika, dopningspreparat, vapen, alkohol, tobak och stöldgods. Verksamheten kan också vara inriktad på mer parasitär brottslighet som rån, organiserade stölder, utpressning och bedrägerier. En tredje verksamhetsinriktning är att erbjuda olika typer av tjänster, exempelvis spel- och svartklubbar, organiserat svartarbete, skuldindrivning, penninglån samt prostitution och arbetskraftsexploatering. Utöver nämnda brottslighet förekommer enligt rapporten otillåten påverkan från organiserad brottslighet mot en rad olika yrkeskategorier och funktioner, till exempel beslutsfattande kommunala tjänstemän, väktare, skolpersonal, handläggare på Försäkringskassan, socialsekreterare, läkare på vårdcentraler och fastighetsskötare. Det är emellertid oklart hur omfattande dessa problem är. Även otillåten påverkan mot målsägande och vittnen förekommer.

Myndighetsgemensam satsning mot organiserad brottslighet

Sedan 2009 samverkar 14 svenska myndigheter med underrättelser och operativa insatser mot kriminella individer, nätverk och fenomen i en satsning mot den organiserade brottsligheten, efter uppdrag från regeringen (*Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet*, regeringsbeslut den 1 december 2015, dnr Ju2015/09350/PO). De samverkande myndigheterna består bland annat av Ekobrottsmyndigheten, Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten och Utbetalningsmyndigheten. Senast den 31 mars varje år ska Polismyndigheten lämna en redovisning till regeringen för den verksamhet som har bedrivits i den myndighetsgemensamma satsningen mot den grova och organiserade brottsligheten. Definitionen av organiserad brottslighet är enligt den myndighetsgemensamma satsningen att det ska röra sig om minst två personer som varaktigt över tid, begår allvarliga brott i samarbete och i syfte att uppnå ekonomisk vinning.

9.5 Brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion

Genom Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (SÖ 2002:59, Romstadgan) inrättades Internationella brottmålsdomstolen (ICC) som en permanent institution för lagföring av enskilda för brotten folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser. En närmare redogörelse för dessa brott finns i artiklarna 5–8 i Romstadgan. Sedan 2018 omfattas även aggressionsbrottet av ICC:s jurisdiktion och en definition av brottet finns i artikel 8a i Romstadgan (se resolution RC/Res.6). Utöver dessa så kallade huvudbrott har ICC även jurisdiktion över vissa brott som riktas mot domstolens rättskipning (artikel 70 i Romstadgan). Brotten, som definieras i artikel 70.1 a-f, omfattar olika former av menedsbrott, övergrepp i det rättsliga förfarandet och mot domstolens tjänstemän samt vissa bestickning- och mutbrott.

Sverige undertecknade Romstadgan 1998 och deponerade ratifikationsinstrumentet hos FN:s generalsekreterare 2001. För närvarande har 125 stater anslutit sig till Romstadgan. I lagen (2002:329) om samarbete med Internationella brottmålsdomstolen, finns bestämmelser

om de samarbetsåtgärder som Sverige enligt Romstadgan är förpliktat att bistå domstolen med. Det handlar om olika former av rättslig hjälp och överlämnande av personer till domstolen. Dessutom innehåller lagen bestämmelser om verkställighet av ICC:s avgöranden.

9.6 Avgränsningar i lag

9.6.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att överväga vilken brottslighet som med utgångspunkt i den av kommittén föreslagna grundlagsbestämmelsens mening ska anses allvarligt hota rikets säkerhet respektive skada Sveriges vitala intressen, och om andra krav ska ställas på brottsligheten, till exempel i form av påföljd eller straffvärde. Utredningen ska också överväga olika lagtekniska alternativ för att reglera frågan, till exempel om det bör ske genom användande av en brottskatalog eller genom någon annan avgränsningsmetod. Vidare ska utredningen även överväga vilken betydelse som ska tillmätas andra omständigheter, för att säkerställa att beslutet är proportionerligt. I föregående avsnitt har utredningen gett exempel på vilken brottslighet som i andra sammanhang bedömt kunna hota rikets säkerhet respektive skada statens vitala intressen. I detta avsnitt redogör utredningen för faktorer som kan användas för att ytterligare avgränsa en bestämmelse om återkallelse av medborgarskap på grund av vissa mycket allvarliga brott.

9.6.2 Avgränsning genom den straffskala som är föreskriven för brottet, brottslighetens straffvärde eller den påföljd som dömts ut

Övergripande om straffskala, straffvärde, straffmätning och påföljd

Enligt nuvarande reglering i 29 kap. 1 § brottsbalken ska straff bestämmas inom ramen för den tillämpliga *straffskalan* efter brottets eller den samlade brottslighetens *straffvärde* (första stycket). Vid bedömningen av straffvärdet ska beaktas den skada, kränkning eller fara som gärningen inneburit, vad den tilltalade insett eller borde ha insett om detta samt de avsikter eller motiv som han eller hon haft (andra stycket

första meningen). Hänsyn ska även särskilt tas till om gärningen har inneburit ett allvarligt angrepp på någons liv eller hälsa eller trygghet till person (andra stycket andra meningen).

Det brukar göras en åtskillnad mellan det abstrakta och det konkreta straffvärdet. Med abstrakt straffvärde avses ett brotts straffvärde uttryckt genom angivande av brottets straffskala. Detta abstrakta värde är därmed ett mått på hur allvarligt lagstiftaren ser på det aktuella brottet i förhållande till andra brott. Med det konkreta straffvärdet avses det exakta straffvärde som domstolen fastställer för en enskild gärning, med tillämpning av de föreskrifter av generell karaktär som kan finnas i lag. Som exempel på sådana föreskrifter är de försvårande, synnerligen försvårande och förmildrande omständigheter som, vid sidan av vad som gäller för de olika brotten, ska beaktas vid bedömningen av straffvärdet (29 kap. 2–3 §§ brottsbalken).

Vid *straffmätningen* ska rätten, utöver brottets straffvärde, i skälig omfattning beakta exempelvis om den tilltalade till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada och om en i förhållande till brottets art ovanligt lång tid förflutit sedan brottet begicks. Rätten ska även, i vissa angivna fall, i skärpande riktning ta hänsyn till om den tilltalade tidigare gjort sig skyldig till brott (29 kap. 4–5 §§ brottsbalken). Omständigheter som kan verka i lindrande riktning är till exempel om den tilltalade varit behjälplig med att föra utredningen av brottet framåt samt om brottet begåtts innan han eller hon fyllt tjugoett år (29 kap. 5 a och 7 §§ brottsbalken).

Föreligger en sådan omständighet som avses i 29 kap. 5 eller 5 a § brottsbalken får domstolen, enligt vad som framgår av sista stycket i respektive bestämmelse, döma till lindrigare straff än som är föreskrivet för brottet om det finns särskilda skäl för det. Är det med hänsyn till någon sådan omständighet som avses i bestämmelserna uppenbart oskäligt att döma till påföljd ska domstolen, enligt 29 kap. 6 § brottsbalken, meddela påföljdseftergift.

Förutom vid straffmätningen ska strafflindringsgrunderna i 29 kap. 5 och 5 a §§ brottsbalken beaktas vid *påföljdsvalet* och kan då tala för en lindrigare påföljd än fängelse (30 kap. 4 § första stycket brottsbalken).

Efter straffmätningen, ska domstolen bestämma en påföljd utifrån de föreskrifter som framgår av 30 kap. brottsbalken. Även om domstolen efter straffmätningen kommit fram till att brottsligheten bör föranleda ett fängelsestraff, kan domstolen i vissa fall i stället be-

stämma påföljden till villkorlig dom förenad med en föreskrift om samhällstjänst (30 kap. 7 § brottsbalken). Rätten kan också – även om straffvärdet, den tilltalades tidigare brottslighet eller brottslighetens art innebär att fängelse normalt borde följa på brottet – i stället för fängelse döma ut skyddstillsyn i vissa fall, exempelvis om den tilltalade genomgår behandling för missbruk eller annat förhållande som kan antas ha samband med hans eller hennes brottslighet (30 kap. 9 § brottsbalken). Rätten kan även i vissa fall överlämna gärningspersonen till särskild vård (31 kap. brottsbalken).

I 32 kap. brottsbalken finns regler om överlämnande till särskild vård för unga.

I sammanhanget kan noteras att det har lämnats flera förslag om ändringar i påföljdssystemet (se bland annat SOU 2025:66 och SOU 2024:39). Dessa förslag har dock ännu inte lett till lagstiftning.

Exempel på avgränsningar i annan lag

Sedan den 1 oktober 2024 gäller i fråga om anmälan om svenskt medborgarskap att en sådan anmälan inte ska beviljas om personen i fråga är skäligen misstänkt eller *dömd för ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer* (se bland annat 7 § tredje stycket 1 och 9 § andra stycket 1 medborgarskapslagen). Kravet på att fängelse i fyra år eller mer ska vara föreskrivet för brottet, markerar enligt lagstiftaren det allvar som präglar den brottslighet som omfattas av regleringen och utgör en väl avvägd och ändamålsenlig gränsdragning för vilken typ av brottslighet som bör diskvalificera en person från förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan (prop. 2023/24:107 s. 21 f.). I samband med Lagrådets granskning av lagrådsremissen framförde Lagrådet bland annat följande. Bestämmelsen tar inte sikte på det brott som personen i fråga är dömd för. Det är i stället brottstypen som sådan som blir avgörande för om domen ska utgöra hinder mot ett medborgarskap genom anmälan. Enligt Lagrådet kan det inte anses att den som är dömd för ett brott som domstolen har bedömt ha ett straffvärde om till exempel fängelse i sex månader, har begått ett allvarligt brott enbart för att brottstypen som sådan har en straffskala vars övre del ger uttryck för att någon annans brott, när omständigheterna vore annorlunda, skulle kunna betraktas som mycket allvarligt. Enligt Lagrådets mening är

alltså syftet med förslaget att allvarliga brott ska diskvalificera från förvärv av medborgarskap genom anmälan inte uppfyllt, eftersom det saknar avgränsning mot brott och gärningar som i sammanhanget är att betrakta som mindre allvarliga. (Lagrådet, *Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2024-02-15, Ändringar i medborgarskapslagen*.)

Till bemötande av dessa synpunkter anförde regeringen bland annat följande (prop. 2023/24:107 s. 23 f.).

> Med en avgränsning som utgår från brottets straffskala blir det enligt regeringen tydligt och enkelt för den handläggande myndigheten att kontrollera om kravet på frånvaro av brottslighet är uppfyllt. […] Om avgränsningen i stället skulle utgå från den enskilda gärningens straffvärde skulle den handläggande myndigheten i varje enskilt fall ställas inför stora utmaningar att göra en uppskattning av straffvärdet för den gärning som utlänningen är misstänkt för. Enligt regeringen är det en svårförutsägbar och komplex bedömning som inte är förenlig med de syften som ligger bakom regleringen om anmälan för förvärv av medborgarskap.
>
> […]
>
> Regeringen vill i sammanhanget även framhålla att det inte finns någon allmänt vedertagen definition av uttrycken allvarliga brott eller allvarlig brottslighet. Som regeringen återkommer till nedan är det inte heller regeringens avsikt att inom ramen för det här lagstiftningsärendet definiera de uttrycken eller att låta de uttrycken ligga till grund för den avgränsning som ska göras. Enligt regeringen bör det i stället direkt av lagtexten framgå vilka brott som utan vidare diskvalificerar en utlänning från förvärv av medborgarskap genom anmälan. Enligt regeringen bör den avgränsningen alltså göras med utgångspunkt i brottens straffskala, inte den konkreta gärningens allvar.

9.6.3 Avgränsning genom angivande av brottstyp eller i vilket syfte en viss gärning har utförts

Ett sätt att avgränsa den brottslighet som kan leda till en återkallelse av den dömdes svenska medborgarskap är att i lagtexten använda sig av en brottskatalog. En brottskatalog utgör en *uttömmande uppräkning av de brott som omfattas av en viss reglering*. Fördelen med att på detta sätt begränsa den brottslighet som kan omfattas av en reglering, är att den blir tydlig och förutsebar. En nackdel kan vara att vissa gärningar, som med hänsyn till syftet med regleringen borde ha omfattats, kan komma att falla utanför tillämpningsområdet exempelvis för att handlandet eller underlåtenheten inte kunde förutses vid lagstiftnings-

tidpunkten. Detta särskilt som hotet mot samhället och staten är komplext och förändras över tid.

Det finns flera exempel på straffbestämmelser i brottsbalken vars tillämpningsområden helt eller delvis bestäms utifrån *syftet med en handling eller den skada eller fara för skada som handlingen innebär*. Det gäller till exempel uppror och sabotagebrottslighet. Ett ytterligare exempel är bestämmelsen om högförräderi som, utan begränsning till vissa tillvägagångssätt, omfattar gärningar som begås med uppsåt att hela eller delar av riket på visst sätt till exempel ska läggas under främmande makt eller lösryckas, om handlingen innebär en fara för uppsåtets förverkligande.

Enligt terroristbrottslagen kan vidare alla uppsåtliga brott och straffbelagda försök till brott utgöra terroristbrott, förutsatt att de *allvarligt kan skada ett land* eller en mellanstatlig organisation *och begås med terrorismsyfte*. Med terrorismsyfte avses att gärningen begås i avsikt att (i) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning, (ii) otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller (iii) allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land. Tidigare fanns i terroristbrottslagen en uppräkning av brott som kunde utgöra terroristbrott. I stället ska alla uppsåtliga brott och försök till brott, när det är belagt med straff, kunna betraktas som terroristbrott, under förutsättning att det objektiva och minst ett av de subjektiva kvalificerande rekvisiten ovan är uppfyllda. Flera remissinstanser ifrågasatte förslaget att slopa brottskatalogen i den tidigare terroristbrottslagen och menade i huvudsak att den nya regleringen inte på ett tillräckligt tydligt och förutsägbart sätt avgränsar det straffbara området, detta särskilt med hänsyn till hur allmänt hållna de kvalificerande rekvisiten är. Som skäl för terroristbrottslagens allmänt hållna utformning uppgav lagstiftaren bland annat följande. Det objektiva rekvisitets allmänt hållna utformning är en konsekvens av en uttalad ambition att utforma regleringen i nära överensstämmelse med unionsrätten. Det måste också beaktas att de skyddsintressen som terroristbrottet avser att täcka är breda och olikartade. Vidare måste det beaktas att de förhållanden som är av betydelse för bedömningen av om ett land allvarligt kan skadas kan förändras över tid, inte minst som en följd av samhällsutvecklingen. Av dessa skäl skulle det vara svårt att helt undvika allmänt hållna begrepp i lagtexten. Den dåva-

rande regeringen ansåg sammantaget att regleringen levde upp till legalitetsprincipens krav. (Prop. 2021/22:133 s. 69–74.)

Ytterligare exempel på en avgränsning genom användande av en brottskatalog är grundlagens reglering om vad som kan utgöra ett tryck- respektive yttrandefrihetsbrott. I 7 kap. 2–20 §§ tryckfrihetsförordningen finns en uppräkning av de gärningar som, om de begås i en tryckt skrift, ska anses vara tryckfrihetsbrott. Om någon av dessa gärningar i stället begås i ett program eller en teknisk upptagning, utgör de yttrandefrihetsbrott enligt 5 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen.

Andra exempel på brottskataloger av mer omfattande slag finns bland annat i 27 kap. 18 a och b §§ rättegångsbalken, som anger när tvångsmedlet hemlig avlyssning av elektronisk kommunikation får användas.

9.7 Omständigheter som kan bidra till att ett beslut om återkallelse på grund av viss allvarlig brottslighet är proportionerligt

Principen om proportionalitet

Ett beslut om att återkalla ett medborgarskap är en ingripande åtgärd med långtgående rättsverkningar för den enskilde. Ett sådant beslut kan också få konsekvenser för hans eller hennes barn och för andra närstående, även om inte deras medborgarskap återkallas. En bestämmelse som möjliggör återkallelse av ett svenskt medborgarskap på grund av viss allvarlig brottslighet behöver därför uppfylla sådana krav som kan uppställas från rättssäkerhetssynpunkt och för förenligheten med Sveriges internationella åtaganden.

Medborgarskapskonventionen bygger bland annat på principen om att ingen godtyckligt ska berövas sitt medborgarskap (artikel 4 c). I den förklarande rapporten till konventionen (punkt 36) anges att detta innebär att ett fråntagande ska vara förutsägbart, proportionerligt och föreskrivet i lag. Som framgår av kapitel 4 kommer principen om proportionalitet, det vill säga att en åtgärd ska vara proportionerlig i förhållande till det legitima ändamål som eftersträvas, även till klart uttryck i bland annat Europadomstolens och EU-domstolens praxis.

Förutom att tydligt avgränsa under vilka förutsättningar återkallelse av medborgarskap på grund av brott kan komma i fråga, är ett

alternativ som kan bidra till att ett beslut om återkallelse blir proportionerligt, att bestämmelsen utformas så att det uttryckligen framgår att det ska göras en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall och vilka omständigheter beslutsfattaren då särskilt ska ta hänsyn till. Ett exempel på en sådan reglering finns i 8 a kap. 2 § utlänningslagen, som innehåller bestämmelser om den avvägning som domstolen ska göra mellan skälen för utvisning på grund av brott och utlänningens anknytning till Sverige. Av nämnda paragraf framgår att vid bedömningen av om en utlänning ska utvisas enligt 1 § i samma kapitel – det vill säga styrkan av de omständigheter som anges i 1 § – ska domstolen ta hänsyn till utlänningens anknytning till Sverige. Det ska då särskilt beaktas i vilken utsträckning som utlänningen etablerat sig i det svenska samhället. Om utlänningen har barn i Sverige ska barnets behov av kontakt med honom eller henne också särskilt beaktas, liksom hur kontakten har varit och hur den skulle påverkas om utlänningen utvisades. Även utlänningens övriga familjeförhållanden ska särskilt beaktas.

Utredningens närmare överväganden i fråga om vilka hänsyn som särskilt bör tas vid återkallelse av medborgarskap på grund av brott för att säkerställa att beslutet är proportionerligt, och hur detta bör regleras, finns i kapitel 10 och 11.

En rättssäker prövning

För att tillförsäkra att ett beslut om återkallelse av svenskt medborgarskap är proportionerligt krävs vidare, utöver att regleringen är tydlig och förutsebar, även att handläggningen och prövningen av frågan om återkallelse sker på ett rättssäkert sätt. Med detta avses bland annat att myndigheters beslut ska fattas objektivt, baserat på gällande föreskrifter och en opartisk utredning av saken i fråga. Besluten som fattas ska vara fria från diskriminering och godtycklighet. En rättssäker prövning innebär även att den enskilde ska ha en möjlighet att tillvarata sina intressen. Detta kan till exempel tillförsäkras genom att den enskilde ges rätt till muntlig förhandling och offentligt biträde. Även möjligheten att överklaga en myndighets beslut och få detta överprövat i domstol, är en grundläggande rättighet i en rättssäker prövning.

Utredningens överväganden och förslag kring processen för att återkalla ett svenskt medborgarskap finns i kapitel 12.

9.8 Vissa statistiska uppgifter

Av Polismyndighetens (Nationella operativa avdelningen) rapport *Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige* från november 2025 framgår bland annat följande (s. 5 ff.). De kriminella nätverk eller sammanslutningar som är aktiva i Sverige ser ut på flera olika sätt. De flesta är löst sammansatta, informella och föränderliga, men det finns också exempel på sammanslutningar som har en högre grad av organisation, struktur och kontinuitet. Det finns ingen fastställd definition av begreppen ”kriminella nätverk” eller ”organiserad brottslighet”. Enligt rapporten framstår dock två faktorer som centrala när kriminella nätverk, gängkriminalitet, organiserad brottslighet och liknande begrepp diskuteras, nämligen att det rör sig om allvarlig brottslighet och om personer som begår brott tillsammans med andra. Ambitionen i rapporten har varit att identifiera personer som är involverade i allvarlig brottslig verksamhet tillsammans med andra, och att detta har pågått under en inte helt obetydlig tid, samt att det finns aktuella underrättelser gällande individerna. Resultatet är följande.

Cirka 17 500 personer bedöms vara aktiva gängkriminella i Sverige. Av dessa har 81 procent endast svenskt medborgarskap (motsvarande omkring 14 000 personer), 8 procent har ett annat medborgarskap utöver sitt svenska (motsvarande omkring 1 400 personer) och 11 procent är utländska medborgare (motsvarande omkring 2 000 personer). Omkring 5 procent (motsvarande omkring 900 personer) av de aktivt gängkriminella är under 18 år. De allra flesta av dem som bedöms som aktiva gängkriminella är män (94 procent).

Utöver de som är aktiva gängkriminella bedöms omkring 50 000 personer vara kopplade till dessa genom att exempelvis förekomma som medmisstänkta för brott under de senaste tre åren med någon av de personer som bedöms som aktiva gängkriminella. Om motsvarande förhållande när det gäller medborgarskap för aktivt gängkriminella skulle gälla även för denna grupp, skulle det innebära att 8 procent av dessa skulle ha ett annat medborgarskap utöver sitt svenska. Detta motsvarar omkring 4 000 personer. Det finns dock ingen sta-

tistik som särskilt redovisar antalet personer med dubbla medborgarskap bland de som bedöms vara kopplade till aktivt gängkriminella.

Enligt uppgifter från Säkerhetspolisen har under de senaste fem åren i vart fall 30 personer dömts för ett brott mot terroristbrottslagen[2] eller mot Sveriges säkerhet, inklusive sådana brott som har syftat till att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner (jfr Säkerhetspolisen instruktion 3 § 3). Utöver dessa domar, kan det enligt myndigheten finnas avgöranden som avser liknande typ av brottslighet, men där utredningen har letts av Polismyndigheten. Bland de dömda återfinns elva personer som dömts för brott enligt terroristbrottslagen och 19 personer som dömts för brott mot 19 kap. brottsbalken. Av dessa sammanlagt 30 domar, avser 25 domar brott som har fyra års fängelse eller mer i straffskalan. Av de totalt 25 personer som dömts för sådant mer allvarligt brott har tre personer haft dubbla medborgarskap, i betydelsen ett annat medborgarskap vid sidan av ett svenskt medborgarskap.

Det bör i sammanhanget framhållas att det kan finnas mörkertal i fråga om hur många av de personer som har dömts för ett visst brott, som har ett annat medborgarskap utöver sitt svenska medborgarskap. Det föreligger nämligen inte någon skyldighet för Skatteverket att för svenska medborgare registrera även utländska medborgarskap. Detta har slagits fast av Regeringsrätten (nuvarande Högsta förvaltningsdomstolen) i RÅ 2002 ref. 93. I avgörandet uttalade Regeringsrätten att en person med dubbelt medborgarskap (svenskt och utländskt) inte hade rätt att få sitt utländska medborgarskap registrerat i den svenska folkbokföringen eller i personbevis. Detta innebar att enbart det svenska medborgarskapet skulle registreras i Sverige, trots att personen var medborgare även i ett annat land. Något som alltså gäller än i dag.

[2] Uppgiften inkluderar även domar enligt numera upphävda lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott samt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

10 Återkallelse på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion

10.1 Inledning

Av utredningens direktiv följer att utredningen – oavsett ställningstagande i sak – ska analysera den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslagit och lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. De förslag utredningen lämnar i detta avsnitt utgår alltså från den av kommittén föreslagna regleringen av 2 kap. 7 § regeringsformen och en analys av vilket utrymme den ger för att införa regler som innebär möjlighet till återkallelse av medborgarskap på dessa grunder. I regeringens proposition 2025/26:78 lämnas bland annat förslag till ändring av 2 kap. 7 § regeringsformen som i stället innebär att det får föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Utredningen lämnar i kapitel 11 förslag till en reglering om återkallelse av medborgarskap på grund av allvarlig brottslighet som utgår från uttrycket brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

I utredningens direktiv framhålls vidare vikten av att en reglering som möjliggör återkallelse av ett svenskt medborgarskap på grund av viss allvarlig brottslighet är tydlig, förutsebar och effektiv. Utöver att föreslå vilken typ av brottsligt handlande som bör träffas av en

sådan reglering, ingår det även i utredningens uppdrag att överväga hur bestämmelsen lämpligast bör utformas. Utredningen ska även analysera vilken betydelse som ska tillmätas andra omständigheter för att säkerställa att ett beslut om återkallelse av svenskt medborgarskap är proportionerligt. De förslag utredningen lämnar måste vidare vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden.

När det gäller behovet av en lagstiftning som möjliggör återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av viss allvarlig brottslighet, framhöll 2023 års fri- och rättighetskommitté att medborgarskapet utgör en viktig symbol för delaktighet och samhörighet med Sverige. Kommittén anförde vidare att det framstår som angeläget att skydda och stärka det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan den svenska staten och medborgarna, liksom den ömsesidighet i fråga om rättigheter och skyldigheter som utgör grunden för medborgarskapet. Kommittén menade även att en möjlighet till fråntagande av medborgarskap på grund av brott, bör kunna antas avhålla vissa personer från att begå brott samt att en sådan möjlighet, vid brottslighet mot staten, i någon mån kan antas öka den nationella säkerheten eftersom brott mot grundläggande svenska intressen, såsom arbete för utländsk underrättelsetjänst, kan utgöra ett allvarligt säkerhetshot mot Sverige (SOU 2025:2 s. 196 f.).

I propositionen med anledning av kommitténs betänkande framhåller regeringen, vad gäller behovet av en sådan lagstiftning, att det är angeläget att skydda och stärka det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan den svenska staten och medborgarna, liksom den ömsesidighet i fråga om rättigheter och skyldigheter som utgör grunden för medborgarskapet. Regeringen uttalar vidare bland annat följande. Det är viktigt att det svenska medborgarskapet tillmäts stor betydelse och respekteras och värnas i högre grad än i dag. Likt kommittén anser regeringen att den omständigheten att regeringsformen hindrar föreskrifter om fråntagande av medborgarskap vid viss allvarlig brottslighet kan påverka synen på det svenska medborgarskapet ur såväl ett rättsligt som ett symboliskt perspektiv. Det faktum att många länder i Europa numera har regler om återkallelse av medborgarskap talar för att det även i Sverige bör finnas en sådan möjlighet. Det är en klar fördel om reglerna är enhetliga, inte minst därför att det i annat fall finns en risk för att terrorister eller andra grovt kriminella personer ser Sverige som en lämplig tillflyktsort. Brott mot grundläggande svenska intressen, såsom

arbete för utländsk underrättelsetjänst, kan dessutom utgöra ett allvarligt säkerhetshot mot Sverige. En möjlighet att kunna återkalla ett medborgarskap vid brottslighet mot staten kan därmed i någon mån antas öka den nationella säkerheten (prop. 2025/26:78 s. 29 f.).

Liksom närmare redogjorts för i avsnitt 9.8 framgår det av Polismyndighetens (Nationella operativa avdelningen) rapport *Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige* från november 2025, bland annat att cirka 17 500 personer bedöms vara aktiva gängkriminella i Sverige. Av dessa har 81 procent endast svenskt medborgarskap (motsvarande omkring 14 000 personer), 8 procent har ett annat medborgarskap utöver sitt svenska (motsvarande omkring 1 400 personer) och 11 procent är utländska medborgare (motsvarande omkring 2 000 personer). Omkring 5 procent (motsvarande omkring 900 personer) av de aktivt gängkriminella är under 18 år. Att en person bedöms som gängkriminell innebär dock inte att personen ägnar sig eller kommer att ägna sig åt sådan brottslighet som enligt vad utredningen föreslår nedan bör kunna leda till återkallelse av svenskt medborgarskap.

Som har redovisats i avsnitt 9.8, har vidare under de senaste fem åren i vart fall 30 personer dömts för brott mot terroristbrottslagen[1] eller mot Sveriges säkerhet, inklusive sådana brott som har syftat till att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner. Bland de dömda återfinns elva personer som dömts för brott enligt terroristbrottslagen och 19 personer som dömts för brott mot 19 kap. brottsbalken. Av dessa sammanlagt 30 domar, avser 25 domar brott som har fyra års fängelse eller mer i straffskalan. Av de totalt 25 personer som dömts för sådant mer allvarligt brott har tre personer haft ett annat medborgarskap vid sidan av svenskt medborgarskap.

I detta kapitel redogör utredningen för sin bedömning av hur en reglering som möjliggör återkallelse av ett svenskt medborgarskap på grund av viss allvarlig brottslighet bör vara utformad utifrån den formulering av 2 kap. 7 § regeringsformen som 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslagit och som föreskriver att brott som allvarligt hotar rikets säkerhet och brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion ska kunna leda till en återkallelse av ett svenskt medborgarskap.

[1] Uppgiften inkluderar även domar enligt numera upphävda lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott samt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Utredningens överväganden och förslag grundar sig på den redogörelse för nationell och internationell rätt jämte annat relevant underlag, som redovisats i kapitel 9.

10.2 Grundläggande förutsättningar för återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av brott

Förslag

Ett svenskt medborgarskap ska kunna återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som har dömts för brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller för brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

Bedömning

Även den som är under 18 år och som har dömts för brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller för brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion, ska kunna få sitt svenska medborgarskap återkallat.

Alla slags förvärv av medborgarskap ska omfattas av den föreslagna regleringen. Återkallelse av ett svenskt medborgarskap ska därför kunna ske oavsett om medborgarskapet har förvärvats automatiskt, efter anmälan eller efter ansökan.

Som angetts ovan måste en bestämmelse som möjliggör att ett svenskt medborgarskap ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap, som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion, vara tydlig, förutsägbar och effektiv. Vidare måste regleringen vara förenlig med vissa grundläggande krav som följer av bland annat regeringsformen, Sveriges konventionsåtaganden och EU-rätten.

10.2.1 Regeringsformen

Enligt den av 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen, får det föreskrivas att medborgarskapet ska fråntas den med dubbla medborgskap och som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Av motiven framgår att uttrycket den som har dömts för brott innebär att det enligt den föreslagna bestämmelsen krävs att den fällande brottmålsdomen har fått laga kraft (SOU 2025:2 s. 310). Regeringen gör ingen annan bedömning i fråga om att den fällande brottmålsdomen ska ha fått laga kraft (prop. 2025/26:78 s. 58). Som framgått ovan under avsnitt 10.1 föreslår regeringen dock i stället att det får föreskrivas att medborgarskapet ska fråntas den med dubbla medborgskap och som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

Kommitténs förslag anger härutöver, liksom regeringens, att föreskrifter om frånta gande av medborgarskap inte får meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden (SOU 2025:2 s. 311 samt prop. 2025/26:78 s. 58).

10.2.2 Medborgarskapskonventionen

Varken medborgarskapskonventionen eller FN-konventionen om begränsning av statslöshet använder begreppet ”rikets säkerhet” eller ”nationell säkerhet”. Av artikel 7 i medborgarskapskonventionen följer att en konventionsstat i sin nationella lagstiftning inte får föreskriva att medborgarskap i den staten ska förloras automatiskt med stöd av lag eller på statens initiativ utom i de fall som anges i artikeln, bland annat vid *uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen* (artikel 7.1 d). Formuleringen ”uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen” är enligt Europarådets förklarande rapport till medborgarskapskonventionen hämtad från artikel 8.3 (a) (ii) i FN-konventionen om begränsning av statslöshet. Sådant beteende inkluderar enligt rapporten särskilt förräderi och andra aktiviteter mot statens vitala intressen, till exempel arbete för en utländsk underrättelsetjänst, medan brott av allmän karaktär inte omfattas oavsett hur allvarliga de är.

Av artikel 8.3 (a) (ii) följer att en fördragsslutande stat får behålla rätten att beröva en person hans medborgarskap, även om det leder till statslöshet, om staten vid tiden för undertecknade eller ratificering av eller anslutning till konventionen förbehåller sig att behålla sådan rätt som vid nämnda tid är inskriven i statens nationella lag, om vederbörande *i strid med sin lojalitetsplikt mot den fördragsslutande staten* har *uppfört sig på ett sätt som allvarligt står i strid med statens vitala intressen*. I UNHCR:s riktlinjer nummer 5 avseende artiklarna 5–9 i konventionen betonas att artikel 8.3 utgör undantag från det generella förbudet mot att beröva någon hans eller hennes medborgarskap om åtgärden leder till statslöshet och att undantaget ska tolkas restriktivt. Det framhålls också att varje individ som uppfyller kriterierna måste ha haft för *avsikt* att handla i strid med sin lojalitetsplikt mot den fördragsslutande staten. Denna plikt kan beskrivas som ett fast och konstant stöd för staten som helhet i motsats till en viss del av staten eller en viss regering vid en given tidpunkt. Enligt riktlinjerna tyder den vanliga innebörden av termerna ”seriously prejudicial” och ”vital interests”, som används i den engelska konventionstexten, på att beteenden som omfattas av detta undantag måste *hota grunderna för och organisationen i den stat* vars medborgarskap det handlar om. Begreppet ”seriously prejudicial” förutsätter att individen i fråga har *kapacitet att påverka staten negativt*. Begreppet ”vital interests” ska tolkas som innebärande *en högre tröskel än brott mot nationella intressen*. Statens grundläggande funktion är att *skydda statens integritet* och *yttre säkerhet* samt att *skydda* statens konstitutionella grunder. Enligt riktlinjerna kan endast handlingar som allvarligt skadar denna funktion och andra vitala intressen motivera berövande av medborgarskapet enligt artikel 8.3 (a) (ii).

10.2.3 Unionsrätten

Enligt EU-domstolen måste hänsyn tas till eventuella följder som en återkallelse av ett medborgarskap skulle få för den berörde och eventuella familjemedlemmar till denne med avseende på förlusten av de rättigheter som varje unionsmedborgare åtnjuter. Bland annat ska det beaktas om förlusten av dessa rättigheter framstår som berättigad i förhållande till hur allvarlig den överträdelse är som vederbörande begått och den tid som har förflutit mellan beslutet om med-

borgarskap och beslutet om återkallelse (jfr exempelvis *Rottman mot Freistaat Bayern*, C-135/98, dom meddelad den 2 mars 2010, som gällde förvärv av medborgarskap genom bedrägligt beteende).

10.2.4 Särskilt om återkallelse av barns medborgarskap på grund av brott

Varken den föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen eller medborgarskapskonventionen hindrar att även ett barn som har dömts för viss allvarlig brottslighet kan fråntas sitt svenska medborgarskap. Inte heller barnkonventionen föreskriver något sådant absolut hinder (jfr avsnitt 4.7). Av barnkonventionen följer dock att ett barn under 18 år har rätt till ett medborgarskap och att konventionsstaterna har ett särskilt ansvar när det gäller barn som riskerar att bli statslösa samt att barnet har rätt att behålla ett giltigt medborgarskap utan olagligt ingripande (se artikel 1, 7 och 8 i barnkonventionen). Likt barnkonventionen föreskriver Europakonventionen inte något absolut hinder mot en reglering som fråntar barn medborgarskap. Även om Europakonventionen inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om barnets bästa så som barnkonventionen, hänvisar Europadomstolen regelmässigt till denna princip i avgöranden som behandlar frågor som rör barn (jfr avsnitt 4.3).

Inte heller FN-konventionen om begränsning av statslöshet eller EU:s rättighetsstadga uppställer ett förbud mot återkallelse av barns medborgarskap (jfr avsnitt 4.2.1 och 4.4). I artikel 24 i stadgan finns det dock bestämmelser om barnets bästa. I nämnda artikel anges bland annat att barns åsikter ska beaktas i frågor som rör barnen i förhållande till deras ålder och mognad samt att vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet. Det föreskrivs vidare att varje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt förhållande till och direkta kontakter med båda sina föräldrar, utom då detta strider mot barnets bästa.

10.2.5 Utredningens bedömning

Enligt utredningen bör de förutsättningar för återkallelse av ett medborgarskap som anges i regeringsformen och medborgarskapskonventionen framgå av den bestämmelse som medger återkallelse på

grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

Ett svenskt medborgarskap ska endast kunna återkallas i de fall en person, (i) som också är medborgare i en annan stat, (ii) har dömts för (iii) brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller för brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Samtliga dessa krav bör framgå av bestämmelsen. Kravet på att personen måste ha dömts för brott innebär att brottmålsdomen måste fått laga kraft (jfr SOU 2025:2 s. 310 och prop. 2025/26:78 s. 58).

Vidare bedömer utredningen att alla slags förvärv av det svenska medborgarskapet ska omfattas av den föreslagna regleringen. Av medborgarskapskonventionen följer att staterna ska vägledas av principen om icke-diskriminering mellan sina medborgare, oavsett om dessa är medborgare från födseln eller har förvärvat sitt medborgarskap senare (artikel 5.2). Svenskt medborgarskap kan förvärvas automatiskt, efter anmälan och efter ansökan. Samtliga dessa förvärv bör med hänsyn härtill omfattas av den föreslagna regleringen. Såväl kommittén som regeringen gör samma bedömning i fråga om den föreslagna grundlagsändringen i 2 kap. 7 § regeringsformen (jfr SOU 2025:2 s. 206 och prop. 2025/26:78 s. 34).

En särskild fråga är om möjligheten att återkalla ett svenskt medborgarskap även ska gälla för det fall det är en person under 18 år som begått brott. Som angetts ovan finns det inget hinder i vare sig nationell eller internationell rätt mot att återkalla det svenska medborgarskapet för en person under 18 år, så länge han eller hon inte blir statslös och åtgärden i övrigt är proportionerlig. En annan sak är att det vid prövningen av om barnets medborgarskap ska återkallas måste tas särskild hänsyn till att åtgärden rör ett barn (se vidare avsnitt 10.6). Det skulle kunna hävdas att det av hänsyn till barnets bästa inte borde vara möjligt att återkalla ett svenskt medborgarskap för ett barn som begått brott. Å andra sidan innebär de förslag som utredningen lämnar i kommande avsnitt, om när återkallelse på grund av brott ska vara möjligt, att detta bara ska kunna ske vid mycket allvarlig brottslighet som dessutom hotar rikets säkerhet eller omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Enligt utredningen bör därför inte barn vara undantagna från regleringen. Härutöver kan följande nämnas när det gäller behovet av att även låta barn under 18 år omfattas av den föreslagna regleringen.

Det har i ett antal utredningar och studier de senaste åren uppmärksammats att den allvarliga brottsligheten ökar bland barn och unga. (Se till exempel *En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga*, SOU 2024:30, kapitel 4 och *Straffbarhetsåldern*, SOU 2025:11, kapitel 6.) Av Nationella operativa avdelningens rapport (se avsnitt 10.1), följer att omkring 900 personer under 18 år bedöms vara aktivt gängkriminella i Sverige. Även om denna siffra inte säger något om vilken typ av brott dessa barn ägnar eller kan komma att ägna sig åt, så kan det ändå ses som en indikation på att också barn under 18 år skulle kunna göra sig skyldig till ett sådant allvarligt brott som utredningen föreslår kan leda till ett fråntagande av svenskt medborgarskap. Vidare har regeringen nyligen beslutat om en lagrådsremiss där det föreslås att straffbarhetsåldern sänks till 13 år för brott med minimistraff på fängelse i fyra år eller mer samt försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. Sänkningen av straffbarhetsåldern sker enligt remissen som en reaktion på att den allvarliga brottsligheten bland unga lagöverträdare har ökat markant (lagrådsremiss *Skärpta regler för unga lagöverträdare*, s. 80 f.). Förslaget träffar flera av de brott som utredningen i avsnitt 10.4 föreslår ska kunna leda till en återkallelse av svenskt medborgarskap. Det handlar bland annat om grov allmänfarlig ödeläggelse (13 kap. 3 § brottsbalken), spridande av gift eller smitta, grovt brott (13 kap. 7 § brottsbalken), terroristbrott (4 § terroristbrottslagen) samt högförräderi (19 kap. 1 § brottsbalken) och grovt spionerі (19 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken). Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det finns både behov av och skäl för att det också ska vara möjligt att initiera ett ärende om återkallelse av svenskt medborgarskap i de fall den dömde är under 18 år. Med beaktande av att ovan nämnda utredningar slår fast att det främst är brott kopplade till den organiserade brottsligheten, så som exempelvis sprängningar och narkotikabrott, de unga lagöverträdarna gör sig skyldiga till, torde en återkallelse av medborgarskapet för ett barn på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet med mera inte förekomma särskilt ofta. Det skulle dock kunna uppfattas som stötande om en sjuttonåring som dömts för exempelvis terroristbrott genom att ha utfört flera urskillningslösa bombattentat som krävt flera människoliv, inte skulle komma i fråga för en prövning av om hans eller hennes medborgarskap bör återkallas.

Skulle frågan om återkallelse av ett svenskt medborgarskap aktualiseras för ett straffmyndigt barn får en bedömning göras i det enskilda fallet om det är proportionerligt och förenligt med principen om barnets bästa att återkalla medborgarskapet (se mer om detta i avsnitt 10.6).

10.3 Hur bör bestämmelsen om återkallelse utformas?

Vilket brottsligt handlande som ska kunna ligga till grund för en återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet kan regleras på olika sätt.

2023 års fri- och rättighetskommitté övervägde olika alternativ för hur en grundlagsbestämmelse som tar sikte på fråntagande av medborgarskap vid brott skulle kunna utformas. Kommitténs överväganden avsåg, till skillnad från denna utredning, ändringar i grundlag. Från övervägandena kan dock följande nämnas. Kommittén fann att det inte var lämpligt att i grundlagstexten specifikt hänvisa till olika straffbestämmelser i vanlig lag eftersom en sådan konstruktion skulle utgöra ett avvikande inslag i 2 kap. regeringsformen och dessutom medföra att grundlagsskyddets räckvidd skulle göras beroende av vad som anges i lag. Inte heller fann kommittén det vara ett alternativ att införa en brottskatalog, eventuellt i kombination med krav på ett visst minimistraff, direkt i grundlagstexten. En sådan bestämmelse skulle bland annat bryta mot strukturen för regleringen i 2 kap. regeringsformen och bedömdes inte heller, trots fördelar ur förutsebarhets- och tydlighetshänseende, vara lämpligt. Kommittén ansåg i stället att bestämmelsen borde utformas så att den möjliggjorde föreskrifter om fråntagande av medborgarskap vid viss typ av brottslighet.

Av utredningens direktiv framgår att det är viktigt att en reglering om återkallelse av medborgarskap blir tydlig, förutsebar och effektiv. Utredningen instämmer i att en bestämmelse som avser en sådan ingripande åtgärd för den enskilde som fråntagande av hans eller hennes medborgarskap måste vara väl avgränsad.

En metod är att göra som kommittén och i lagtexten endast använda sig av ett begrepp som beskriver brottslighetens karaktär eller syftet med en viss handling. I detta fall skulle det kunna innebära att det i lagtexten skulle anges att ”brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet” kan leda till återkallelse av svenskt medborgarskap. Det

finns dock enligt utredningen flera skäl till att en sådan lösning inte framstår som ändamålsenlig. Det främsta skälet emot en sådan lösning är att utredningen skulle behöva ta fram en legaldefinition av begreppet Sveriges säkerhet, som skulle få inverkan på en rad andra författningar (jfr avsnitt 9.3.1). En sådan lösning skulle enligt utredningen även skapa oönskade tillämpningsproblem och också vara svår att förena med kraven på tydlighet och förutsebarhet. En återkallelse av en persons medborgarskap är, som utredningen tidigare framhållit, ett påtagligt ingrepp i hans eller hennes grundläggande fri- och rättigheter enligt både nationell och internationell rätt.

Ett annat alternativ kan vara att i lagtexten ha en uttömmande uppräkning av de brott som omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelsen. Fördelen med att använda sig av en så kallad brottskatalog är att regleringen blir tydlig och förutsebar både för enskilda samt för den handläggande myndigheten och domstolarna vid tillämpningen av bestämmelsen. En nackdel med en sådan lösning kan vara att gärningar som bedöms utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet, men som vid lagstiftningstidpunkten var svåra att förutse, inte kommer att kunna ligga till grund för ett ärende om återkallelse av medborgarskap. Ett argument som kan göra sig särskilt gällande när hotet mot Sveriges säkerhet är föränderligt.

Ett tredje alternativ skulle kunna vara en kombination av de ovan två beskrivna lagtekniska lösningarna. Exempelvis skulle bestämmelsen i detta fall innehålla en icke-uttömmande brottskatalog i kombination med en föreskrift som anger att även andra brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet omfattas av bestämmelsen. En sådan kombinerad lösning skulle dock också ställa krav på en definition av vad som avses med brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet vilket – som framhålls ovan – är något lagstiftaren haft goda skäl att undvika tidigare och som av samma skäl inte heller bedöms lämpligt inom ramen för detta uppdrag.

Enligt utredningen talar starka rättssäkerhets- och effektivitetsskäl för att den bestämmelse som medger återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet ska innehålla en uttömmande uppräkning av de brott som omfattas av bestämmelsen. Eventuellt nya eller tillkommande brott, som innebär allvarliga hot mot Sveriges säkerhet som kan uppstå i framtiden, kräver därmed en lagändring för att omfattas av bestämmelsen.

10.4 Vilka brott ska anses allvarligt hota Sveriges säkerhet?

Förslag

Brott mot 18, 19, 21 eller 22 kap. brottsbalken och brott mot terroristbrottslagen ska anses utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet. Detsamma ska gälla brott mot 13 kap. brottsbalken, om gärningen har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner.

För att klargöra att det endast är brott som utgör ett *allvarligt* hot mot Sveriges säkerhet som kan leda till en återkallelse av ett svenskt medborgarskap, ska krävas att det svåraste straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer för att det ska omfattas av den föreslagna regleringen. Även förberedelse eller stämpling, liksom straffbart försök eller annan medverkan, till ett sådant brott ska omfattas av regleringen.

Vad som anges ovan ska även gälla i fråga om brott som begåtts i ett annat land än i Sverige och som enligt svensk lag motsvarar ett brott som anges ovan.

Detta ska framgå av en ny bestämmelse i medborgarskapslagen.

10.4.1 Inledning

2023 års fri- och rättighetskommitté har i sitt betänkande redogjort för kommitténs uppfattning om vad som kan anses vara av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet. Sådana brott är enligt kommittén främst brott mot straffbestämmelser som finns i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken, som syftar till att primärt skydda staten, till exempel högförräderi, krigsanstiftan, spionering, uppror och landsförräderi. I motiven till den av kommittén föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen anges att även brott mot straffbestämmelser som har till syfte att skydda andra slag av intressen än staten kan utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet. Enligt kommittén omfattar dock begreppet brott som allvarligt hotar rikets säkerhet inte brott mot straffbestämmelser som primärt avser att skydda

andra intressen än staten, även om ett sådant brott – beroende på omständigheterna – kan utgöra ett allvarligt hot mot rikets säkerhet.

Som konstaterats ovan använder varken medborgarskapskonventionen eller FN-konventionen om begränsning av statslöshet begreppet rikets säkerhet eller nationell säkerhet. Inte heller preciseras i konventionerna vilka brott som får, eller typiskt sett kan, leda till återkallelse av medborgarskap. I stället anges i medborgarskapskonventionen att återkallelse av medborgarskap får ske vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen. Konventionens formulering är, som tidigare nämnts, hämtad från FN-konventionen om begränsning av statslöshet, där det anges att återkallelse av medborgarskap får ske om den enskilde i strid med sin lojalitetsplikt mot den fördragsslutande staten har uppfört sig på ett sätt som allvarligt står i strid med statens vitala intressen. Enligt den förklarande rapporten till medborgarskapskonventionen avses särskilt förräderi och andra aktiviteter mot statens vitala intressen, medan brott av allmän karaktär inte omfattas oavsett hur allvarliga de är. Enligt UNHCR:s riktlinjer avseende bland annat artikel 8.3 i FN-konventionen om begränsning av statslöshet, kan återkallelse endast komma i fråga vid handlingar som allvarligt skadar statens funktion att skydda statens integritet, yttre säkerhet och konstitutionella grunder samt andra vitala intressen. Vissa ”terrorist acts” kan, beroende på det inhemska sammanhanget, omfattas.

Under remitteringen av 2023 års fri- och rättighetskommittés betänkande (SOU 2025:2) har flera remissinstanser framfört att det är oklart vilka brott i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken som avses omfattas respektive inte omfattas av den av kommittén föreslagna regleringen i 2 kap. 7 § regeringsformen samt vilka eventuella ytterligare brott i brottsbalken och i andra lagar som avses omfattas. Det har särskilt framförts funderingar angående om sabotagebrotten och brott mot terroristbrottslagen är tänkta att omfattas. Vidare har det efterlysts svar på hur bedömningen av ett brotts allvar ska göras och vilka omständigheter som typiskt sett kvalificerar ett brott som allvarligt. En närliggande fråga som rests här är hur avgränsningen av tillämpningsområdet ska ske – utifrån brottets straffskala, den konkreta gärningen (utdömt straff) eller något annat. (Remissvaren över kommitténs betänkande finns tillgängliga på regeringens webbplats och i Regeringskansliet, diarienummer Ju2025/00072.)

10.4.2 Utredningens bedömning

Begreppet Sveriges säkerhet

Som redogjorts för i avsnitt 9.3.1, används begreppet Sveriges säkerhet i svensk rätt synonymt med uttrycket rikets säkerhet och det unionsrättsliga begreppet nationell säkerhet. Någon legaldefinition av dessa begrepp finns inte i vare sig nationell eller internationell rätt. Den analys av begreppet som utredningen gör, och som ligger till grund för den föreslagna bestämmelsen, grundar sig på den redogörelse för hur begreppet Sveriges säkerhet (rikets säkerhet/nationell säkerhet) formulerats i tidigare lagstiftningssammanhang (se avsnitt 9.3.1) samt i övrigt på den redovisning av nationell och internationell rätt jämte annat relevant underlag, som framgår av kapitel 9. Utredningen kommer i det följande att genomgående använda sig av det mer moderna begreppet Sveriges säkerhet.

Som framgår av avsnitt 9.3.1 tar uttrycket Sveriges säkerhet sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige och kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende i betydelse självständighet, suveränitet och bestånd och som rör för Sverige vitala funktioner och förmågor (jfr prop. 2013/14:51 s. 20, prop. 2017/18:89 s. 38, prop. 2022/23:116 s. 21 f. och prop. 2023/24:107 s. 35). Uttrycket innefattar dels den yttre säkerheten till skydd för Sveriges försvarsförmåga, integritet, oberoende och handlingsfrihet, dels den inre säkerheten till skydd för Sveriges förmåga att upprätthålla och säkerställa grundläggande strukturer som det demokratiska statsskicket, rättsväsendet och den brottsbekämpande förmågan. Vidare omfattas skydd mot påverkan på nationellt samhällsviktig verksamhet genom påverkan på leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet och skydd mot skada på Sveriges ekonomi som äventyrar den nationella betalningsförmågan och kan få negativa konsekvenser för Sveriges suveränitet, handlingsförmåga och oberoende (prop. 2023/24:116 s. 21 f.).

I tidigare lagstiftningsprojekt har det inte ansetts lämpligt att närmare definiera uttrycket Sveriges säkerhet, framför allt då begreppet förekommer i flera olika författningar. Det har också framhållits att begreppet måste bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen i den mening att vilka förhållanden som är av betydelse för Sveriges säkerhet i viss utsträckning är föränderligt över tid, även om det

också konstaterats att begreppet har en relativt intakt och entydig betydelsekärna (prop. 2017/18:89 s. 20 och 133).

Nedan följer utredningens bedömning av vilken brottslighet som dels får anses utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet, dels vilka brott som får anses utgöra ett *allvarligt* hot mot Sveriges säkerhet.

Brott som får anses hota Sveriges säkerhet

Som ovan nämnts är, enligt 2023 års fri- och rättighetskommitté, brott som allvarligt hotar rikets säkerhet i första hand brott mot straffbestämmelser som finns i 18, 19 och 22 kap. brottsbalken. Utredningen delar kommitténs bedömning att brotten i dessa kapitel, som primärt avser att skydda staten, bör anses utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet. Utredningen håller vidare med kommittén om att vissa brott i dessa kapitel är av sådan art att de utgör ett *allvarligt* hot mot Sveriges säkerhet. Det finns dock straffbestämmelser i nämnda kapitel där lagstiftaren ansett att påföljden i vissa fall kan stanna vid böter. Det handlar till exempel om brotten olovlig kårverksamhet (18 kap. 4 § brottsbalken), obehörig befattning med hemlig uppgift (19 kap. 7 § brottsbalken) och ryktesspridning till fara för rikets säkerhet (22 kap. 5 § brottsbalken). Med hänsyn till den bedömning av brottslighetens allvar som gjorts av lagstiftaren vid bestämmandet av brottens straffskala, kan det enligt utredningen ifrågasättas om dessa mindre allvarliga brott mot staten, ska anses utgöra ett *allvarligt* hot mot Sveriges säkerhet och därmed kunna ligga till grund för en återkallelse av det svenska medborgarskapet. Utredningen återkommer nedan till hur avgränsningen mellan brott som hotar Sveriges säkerhet och brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet, bör göras.

Enligt utredningen får även sådana brottsliga handlingar som utförs av krigsmän när landet befinner sig i krig eller liknande krigsfara enligt 21 kap. brottsbalken, anses utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet (jfr prop. 1948:144 s. 2, 57 och 60). Brotten enligt detta kapitel syftar i huvudsak till att skydda krigsmaktens effektivitet (prop. 1948:144 s. 60) och måste enligt utredningen anses utgöra handlingar som kan hota Sveriges säkerhet. Vissa särskilt allvarliga handlingar av krigsmän har fängelse i sex år eller mer föreskrivet i straffskalan. Det handlar exempelvis om grovt lydnadsbrott (21 kap.

6 §), grov rymning (21 kap. 7 § andra stycket) samt grovt våld eller grovt hot mot förman (21 kap. 8 §). Det finns även vissa straffbestämmelser i kapitlet som har livstids fängelse i straffskalan, bland annat brotten undergrävande av stridsviljan (21 kap. 10 §) och obehörig kapitulation (21 kap. 12 §). Enligt utredningen måste samtliga dessa handlingar, och andra allvarliga brottsliga ageranden enligt kapitlet, anses ha en mycket negativ inverkan på Sveriges försvarsförmåga och därmed anses utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. De bör därför omfattas av en reglering som möjliggör återkallelse av svenskt medborgarskap. I 21 kap. brottsbalken finns dock även brottsliga handlingar som lagstiftaren ansett mindre allvarliga och där påföljden kan stanna vid böter eller ett kortare fängelsestraff. Det handlar bland annat om lydnadsbrott (21 kap. 5 §) och rymning (21 kap. 7 § första stycket). Enligt utredningen kan det ifrågasättas om dessa – i sammanhanget – mindre allvarliga brott av krigsmän kan anses utgöra ett *allvarligt* hot mot Sveriges säkerhet. Med beaktande av hur lagstiftaren bedömt att dessa mindre allvarliga handlingar bör straffas, och med hänsyn till de överväganden utredningen gör nedan i fråga om avgränsningen av brott som ska anses *allvarligt* hota Sveriges säkerhet, bedömer utredningen att mindre allvarliga brott mot 21 kap. brottsbalken inte kan anses utgöra ett sådant allvarligt hot mot Sveriges säkerhet och att dessa därför inte ska kunna föranleda en återkallelse av medborgarskapet.

Som framgår av avsnitt 9.3.1 är det lagstiftarens mening att uttrycket Sveriges säkerhet inte enbart tar sikte på det yttre skyddet av landet som exempelvis militär verksamhet, utan även avser det inre skyddet till skydd för viss grundläggande civil verksamhet. Enligt nuvarande och tidigare regeringar kan det exempelvis handla om central statsförvaltning eller civil infrastruktur som flygplatser, energianläggningar och informationssystem för elektronisk kommunikation. Det kan också innefatta landets förmåga att upprätthålla och säkerställa grundläggande strukturer i form av det demokratiska statsskicket, rättsväsendet och den brottsbekämpande verksamheten. Även skydd mot påverkan på nationellt samhällsviktig verksamhet som påverkan på leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet, innefattas i uttrycket Sveriges säkerhet. (Se prop. 2022/23:116 s. 21 f.). I 13 kap. brottsbalken finns straffbestämmelser om allmänfarliga brott som, med beaktande av detta, delvis får anses syfta till att skydda Sveriges säker-

het. Det handlar exempelvis om sabotagebrottet i 13 kap. 4 § som anger att (i) den som förstör eller skadar egendom, som har avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, rättsskipning eller förvaltning eller för upprätthållande av allmän ordning och säkerhet i riket, eller genom annan åtgärd, som inte endast innefattar undanhållande av arbetskraft eller uppmaning därtill, allvarligt stör eller hindrar användningen av sådan egendom, samt (ii) den som annars genom skadegörelse eller annan åtgärd, allvarligt stör eller hindrar den allmänna samfärdseln eller användningen av telegraf, telefon, radio eller dylikt allmänt hjälpmedel eller av anläggning för allmänhetens förseende med vatten, ljus, värme eller kraft, döms till fängelse i högst fyra år. Om brottet är grovt, döms till fängelse i lägst två och högst arton år, eller på livstid. Vid bedömningen av om brottet ska bedömas som grovt, ska bland annat särskilt beaktas om gärningen framkallat fara för rikets säkerhet (13 kap. 5 §).

Av sabotagebestämmelsens ordalydelse framgår att det för att straffansvar ska inträda krävs att gärningen är behäftad med ett visst allvar. Det anges exempelvis att den egendom som förstörts eller skadats måste ha *avsevärd betydelse för rikets försvar, folkförsörjning, eller rättsskipning*, eller att den skadegörande handlingen *allvarligt stör eller hindrar användningen av egendomen*. Att handlingen måste vara av visst allvar understryks även av rekvisitet att *den som annars genom skadegörelse eller annan åtgärd, allvarligt stör eller hindrar den allmänna samfärdseln […].* Sabotagebrottet har haft väsentligen samma reglering sedan bestämmelsen infördes och lagstiftaren har bland annat anfört följande om brottets skyddsobjekt (se prop. 1940:55 s. 19 och prop. 1948:80 s. 286). Objektet för sabotagebrott är bland annat för den allmänna samfärdseln betydelsefull trafik till land, vatten eller luften, eller annan sådan verksamhet, såsom vid telegraf eller radio. Här ingår bland annat trafiken på vägar, järnvägar, spårvägar, och trafik vid hamnanläggningar, liksom reguljär båttrafik och telefontrafik. Sabotageföremålen kan även vara anläggningar för allmänhetens förseende med vatten, ljus, värme eller kraft. Utöver detta skyddas i bestämmelsen även egendom av avsevärd betydelse för försvaret, folkhushållningen, rättsskipningen, förvaltningen samt upprätthållandet av allmän ordning och säkerhet. Utmärkande är att handlingen ska innebära fara för folkförsörjningen, förvaltningen och den allmänna ordningen.

Det är utredningens bedömning att brotten sabotage och grovt sabotage – med hänsyn till bestämmelsernas skyddsobjekt och de krav på handlingarnas effekt eller avsedda effekt som uppställs – får anses utgöra sådana brott som kan utgöra ett *allvarligt hot mot Sveriges säkerhet*. Enligt utredningen gör sig samma resonemang och bedömning gällande avseende brotten sjö- och luftfartssabotage (13 kap. 5 a § andra stycket), flygplatssabotage (13 kap. 5 b §) och sabotage mot blåljusverksamhet (13 kap. 5 c §). Gemensamt för dessa gärningar är att de ska vara ägnade att framkalla fara för funktionen, verksamheten eller säkerheten för det objekt eller den verksamhet som skyddas av respektive bestämmelse. Bestämmelserna har vidare ett nära samband med motivuttalandena kopplade till sabotagebrottet och faller enligt utredningen sammantaget in under begreppet brott som innebär ett hot mot Sveriges säkerhet. Detsamma gäller brottet kapning i 13 kap. 5 a § första stycket, i den mån den straffbelagda handlingen riktar sig mot civil verksamhet.

I kapitlet finns även brott där skyddsobjektet primärt inte är civil verksamhet. Brotten mordbrand och grov mordbrand (13 kap. 1–2 §§) syftar i första hand till att skydda liv och hälsa, samt ekonomiska och kulturella värden. Enligt utredningen bör dessa straffbestämmelser som huvudregel inte anses utgöra brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet, även om det inte kan uteslutas att även dessa brott, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, kan anses utgöra ett sådant allvarligt hot mot Sveriges säkerhet som kan ligga till grund för en återkallelse av svenskt medborgarskap.

I sammanhanget kan förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen nämnas. 1 § i nämnda instruktion hänvisar till 3 § polislagen där det bland annat anges att till Säkerhetspolisens uppgifter hör att förebygga, förhindra och upptäcka brottslig verksamhet som innefattar brott mot rikets säkerhet eller terrorbrott. I 3 § i Säkerhetspolisens instruktion framgår vilka brott myndigheten ansvarar för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och beivra. Det handlar bland annat om brott mot 18 eller 19 kap. brottsbalken eller annat brott mot Sveriges säkerhet, brott mot terroristbrottslagen samt brott mot 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner (3 § punkten 1–3).

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att brott mot 13 kap. brottsbalken får anses utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet om gär-

ningen har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner. För att gärningen därutöver ska anses utgöra ett sådant *allvarligt* hot mot Sveriges säkerhet som kan ligga till grund för en återkallelse av medborgarskap, krävs det att handlingen har ett visst allvar. Utredningens överväganden i fråga om hur avgränsningen mellan brott som får anses hota respektive allvarligt hota Sveriges säkerhet, redovisas nedan.

Vid sidan av brottsbalken finns det även speciallagstiftning som straffbelägger handlingar som allvarligt kan skada Sverige. Som exempel döms, enligt 4 § terroristbrottslagen, för terroristbrott den som begår ett uppsåtligt brott om (i) gärningen allvarligt kan skada landet, och (ii) gärningen begås i avsikt att a) injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en del av en befolkning, b) otillbörligen tvinga ett offentligt organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller c) allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i ett land eller i en mellanstatlig organisation. Straffet för terroristbrott av normalgraden är fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Enligt förarbetena är terroristbrott ett brott som riktar sig mot samhället i en vid bemärkelse och inte enbart statliga funktioner. Den skada som gärningen kan orsaka ska vara allvarlig, vilket innebär att straffansvaret för terroristbrott är begränsat till situationer där gärningen kan utgöra en svår påfrestning på ett land.

Till gärningar som allvarligt kan skada landet räknar lagstiftaren upp gärningar som allvarligt kan skada landets grundläggande politiska och konstitutionella samhällsstrukturer såsom dess statsskick eller konstitution inklusive de grundläggande fri- och rättigheterna, till exempel yttrandefriheten. Det innefattar också gärningar som, även om de inte direkt kan anses hota de grundläggande strukturerna, allvarligt kan skada väsentliga allmänintressen som värnandet av det öppna och säkra samhället eller upprätthållandet av en god miljö. Vidare bör även typiskt sett gärningar som innebär att fara framkallas för människors liv, personliga säkerhet eller hälsa eller för mycket omfattande skador på miljö eller egendom av särskild betydelse anses kunna allvarligt skada ett land. Som exempel anges att sådana gärningar kan, beroende på omständigheterna, vara olika former av gisslantagning, mordbränder, bombattentat eller andra omfattande skadegörande handlingar riktade mot allmänna platser,

byggnader eller lokaler där flera personer vistas eller bor. Det kan också vara fråga om andra omfattande angrepp mot människors liv och hälsa. I sådana fall kan det exempelvis röra sig om mord eller mordförsök med användande av fordon på allmän plats. Ett ytterligare exempel är kapning av transportmedel som befordrar passagerare, vapen eller olika former av särskilt farligt gods. Vidare kan det handla om sabotage mot vatten- eller elförsörjning, allmänna kommunikationsnät eller kommunikationsmedel. Det kan också röra sig om dataintrång med allvarliga konsekvenser för samhällsviktiga digitala informations- och styrsystem. Slutligen nämns i förarbetena att spridande av gift eller smitta, till exempel via det allmänna försörjningsnätet för dricksvatten eller via ventilationssystemet i offentliga utrymmen såsom tunnelbanestationer, kan utgöra ett terroristbrott. Enligt lagstiftaren kan en gärning allvarligt skada ett land även om den endast riktar sig mot ett mindre antal personer eller en enskild person, till exempel när en person i en beslutande position mördas, allvarligt skadas eller kidnappas just på grund av att personen innehar en viss anställning eller ett visst förtroendeuppdrag. (Jfr prop. 2021/22:133 s. 177 f. och prop. 2002/03:38 s. 86 f.)

Med denna bakgrund och med beaktande av hur lagstiftaren tidigare har formulerat innebörden av begreppet Sverige säkerhet (och som redogjorts för i avsnitt 9.3.1), finns det enligt utredningen både skäl och rättsligt utrymme för att anse terroristbrottet som ett brott som hotar Sveriges säkerhet. Detsamma gäller även annan allvarlig brottslighet enligt terroristbrottslagen, så som exempelvis deltagande i respektive samröre med en terroristorganisation (4 a och 5 §§ terroristbrottslagen). I samband med införandet av dessa straffbestämmelser uttalade lagstiftaren att terrorism är en gränsöverskridande företeelse som utgör en svår påfrestning för drabbade samhällen och hotar såväl internationell fred och säkerhet som nationell säkerhet. Terrorism är ett av de allvarligaste hoten mot demokratin, det fria utövandet av mänskliga rättigheter och den ekonomiska och sociala utvecklingen (prop. 2022/23:73 s. 14). Att även brotten deltagande och samröre med en terroristorganisation får anses utgöra ett allvarligt hot mot landets säkerhet, avspeglas även i straffskalan för dessa brott som föreskriver fängelse i högst fyra år. Ytterligare exempel på brott enligt terroristbrottslagen som får anses allvarligt hota Sveriges säkerhet är utbildning för terrorism som är att bedöma

som grovt brott, där fängelse i upp till sex år kan dömas ut (9 § andra stycket terroristbrottslagen).

Det finns dock brott enligt terroristbrottslagen som lagstiftaren inte har sett lika strängt på. Det handlar till exempel om utbildning för terrorism (brott av normalgraden) och resa för terrorism, där lagstiftaren ansett att det högsta straff som kan dömas ut för dessa gärningar är fängelse i högst tre respektive två år (9 § första stycket respektive 10 § terroristbrottslagen). Enligt utredningen är det mot denna bakgrund tveksamt om dessa brott kan anses utgöra ett sådant *allvarligt* hot mot Sveriges säkerhet att de ska kunna leda till en återkallelse av ett svenskt medborgarskap. Även när det gäller brott mot terroristbrottslagen måste alltså en begränsning göras i fråga om vilka brott enligt lagen som ska anses utgöra ett *allvarligt* hot mot Sveriges säkerhet. Hur denna begränsning bör göras redogörs för nedan.

I den mån försök, anstiftan, medhjälp, förberedelse eller stämpling till de typer av brott som angetts ovan är straffbelagt, bör även dessa osjälvständiga brott anses utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet.

Avgränsningen mellan brott som får anses hota respektive allvarligt hota Sveriges säkerhet

Som har beskrivits i avsnitt 10.1 och 10.2 ställer utredningens direktiv, liksom nationell och internationell rätt, krav på att den brottslighet som kan aktualisera en återkallelse av svenskt medborgarskap når upp till en viss grad av allvarlighet och är tydligt avgränsad. I det följande redogör utredningen för sin bedömning av hur avgränsningen mellan brott som får anses hota respektive allvarligt hota Sveriges säkerhet bör göras.

Det finns flera olika metoder att avgränsa vilken typ av allvarlig brottslighet som ska kunna leda till ett fråntagande av ett svenskt medborgarskap. En metod är att definiera *vilka typer av brott* som ska falla inom en sådan reglering. Utredningen har ovan redovisat sin bedömning av vilka brott som får anses hota Sveriges säkerhet, och som därmed – om brottet är tillräckligt allvarligt – bör omfattas av en reglering som möjliggör återkallelse av svenskt medborgarskap. Det handlar om brott mot 18, 19, 21 och 22 kap. brottsbalken, brott mot terroristbrottslagen samt brott mot 13 kap. brottsbalken i de fall gärningen har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet

eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner. För att brott mot dessa bestämmelser ska kunna leda till en återkallelse av medborgarskap krävs också att brottet utgör ett *allvarligt* hot mot Sveriges säkerhet. Utredningen har ovan ifrågasatt om brott där lagstiftaren ansett att påföljden i vissa fall kan stanna vid böter, kan anses nå upp till den grad av allvarlighet som nationell och internationell rätt kräver (jfr avsnitt 9.2.1 och 9.2.2). Utöver brottstyp krävs det enligt utredningen en ytterligare avgränsning som begränsar den brottslighet som ska kunna leda till en återkallelse av medborgarskap. En sådan begränsning bedöms även nödvändig för att regleringen ska leva upp till legalitetsprincipens krav på tydlighet och förutsägbarhet.

Exempel på metoder som ytterligare avgränsar den brottslighet som ska träffas av en viss bestämmelse, är att utgå ifrån brottets straffskala, brottslighetens straffvärde eller den påföljd domstolen dömt ut. Även en kombination av dessa metoder kan tänkas. Den finska regeringen har exempelvis nyligen föreslagit att medborgarskapet kan återkallas för den som har dömts för vissa angivna brott som kan leda till sex års fängelse *och* personen i fråga på grund av ett sådant brott har dömts till ett ovillkorligt fängelse- eller kombinationsstraff på minst två år (se avsnitt 6.2.2). Utredningen har i avsnitt 9.6 lämnat en översiktlig redogörelse för innebörden av begreppen straffskala, straffvärde och påföljd samt hur domstolen ska gå till väga när den ska bestämma påföljden för ett brott. Med utgångspunkt i denna redogörelse gör utredningen följande överväganden.

Straffskalorna återspeglar hur allvarligt lagstiftaren ser på ett visst brotts svårhet i förhållande till andra brott. Vid bedömningen av vilken straffskala ett visst brott ska ha kan lagstiftaren väga in sådana omständigheter som att en viss brottslighet har blivit mer utbredd eller antagit mer elakartade former. På så sätt kan straffskalorna sägas spegla samhällsutvecklingen och de värderingar som råder vid ett visst tillfälle. Av det följer även att synen på hur allvarlig en brottstyp är kan förändras över tid. (Se prop. 1987/88:120 s. 37 och prop. 2023/24:33 s. 20.)

Som har beskrivits i avsnitt 9.6 är domstolens inledande uppgift vid påföljdsbestämningen att inom ramen för den tillämpliga straffskalan ta ställning till brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet ska rätten bland annat ta hänsyn till vissa subjektiva

omständigheter hänförliga till den som utfört gärningen, så som till exempel vilket motiv han eller hon har haft.

När straffvärdebedömningen är gjord, och innan påföljden bestäms, ska rätten göra en straffmätning. Även vid straffmätningen har domstolen att ta hänsyn till förhållanden hänförliga till gärningspersonen så som till exempel om gärningspersonen till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada eller riskerar att förlora en anställning.

Efter straffmätningen ska domstolen bestämma en påföljd för brottet. Påföljdsvalet inrymmer överväganden där exempelvis den dömdes personliga omständigheter kan beaktas, vilket i sin tur kan leda till att domstolen exempelvis finner skäl att i stället för fängelse i vissa fall bestämma påföljden till skyddstillsyn eller döma till en lindrigare påföljd än vad som är föreskrivet för brottet.

Sammantaget är det endast brottets *straffskala* som utgör en rent abstrakt bedömning av hur allvarlig lagstiftaren ansett att en gärning är. Utredningen föreslår därför att den reglering som möjliggör återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av att personen har dömts för viss typ av brottslighet, kombineras med ett krav på att det för brottet måste vara föreskrivet fängelse viss tid. Med en avgränsning som utgår från brottets straffskala, blir det allvarligheten av brottstypen, utan hänsyn till omständigheter kopplade till gärningspersonen eller gärningen i det enskilda fallet, som kvalificerar ett brott som ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Det kan i och för sig hävdas att den som är dömd för ett brott som domstolen har bedömt ha ett straffvärde om till exempel fängelse i sex månader, inte kan anses ha begått ett brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet bara för att brottstypen som sådan har en straffskala som föreskriver fängelse i fyra år eller mer. Enligt utredningen är dock en avgränsning som utgår från straffskalan mer ändamålsenlig bland annat av den anledning att den bättre lever upp till kravet på likabehandling, eftersom avgränsningen utgår från objektiva parametrar. Med en avgränsning som utgår från brottets straffskala blir det även enklare för den handläggande myndigheten att kontrollera om kravet på att det ska vara fråga om brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet är uppfyllt. Om avgränsningen i stället skulle utgå från exempelvis den enskilda gärningens straffvärde, skulle den handläggande myndigheten i de fall straffvärdet för brottet inte uttryckligen framgår av brottmålsdomen, behöva göra en bedömning av straffvärdet för den

gärning som personen i fråga är dömd för, i syfte att avgöra om domen kan ligga till grund för en återkallelse av den dömdes svenska medborgarskap. Med hänsyn till det ingrepp i den dömdes fri- och rättigheter som en återkallelse av hans eller hennes medborgarskap är, framstår detta enligt utredningen som en mindre lämplig lösning. Som redovisas i avsnitt 10.6 kan gärningens allvar eller farlighet få betydelse inom ramen för den proportionalitetsbedömning som enligt utredningen alltid måste göras.

Enligt utredningen framstår det vidare som mindre lämpligt att avgränsa brottsligheten genom den påföljd som dömts ut. Ett bärande skäl för detta är att även omständigheter som inte tar sikte på själva brottet och dess allvar kan påverka vilken påföljd som döms ut. Ett annat skäl emot att påföljden bör vara bestämmande, kan vara att gärningspersonen i den aktuella brottmålsdomen har dömts för flera brott, varav det brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet är det minst allvarliga och att påföljden därför i huvudsak bestämts utifrån något av de övriga brotten. Som framgår av avsnitt 10.6 föreslår utredningen att vissa omständigheter hänförliga till den dömdes personliga förhållanden, ska beaktas vid prövningen av om hans eller hennes svenska medborgarskap ska återkallas.

Nästa fråga blir då vilket straff som bör vara föreskrivet för en viss gärning för att den ska anses utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. I den analys av vilka brott som bör anses utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet som utredningen redogjort för ovan, har utredningen gett exempel på brott där lagstiftaren, trots att gärningen enligt utredningens bedömning skulle kunna hävdas utgöra ett hot mot landets säkerhet, bedömt att påföljden i vissa fall kan stanna vid böter eller ett kortare fängelsestraff. Utredningen har därvid ifrågasatt om dessa, i sammanhanget mindre allvarliga brott, bör kunna ligga till grund för ett ärende om återkallelse av svenskt medborgarskap (jfr redogörelsen under rubriken ”Brott som får anses hota Sveriges säkerhet” ovan). Efter en analys av samtliga brott enligt brottsbalken och terroristbrottslagen kan utredningen konstatera att de gärningar som utredningen – efter en sammanvägning av de förutsättningar som beskrivits i kapitel 9 och av det som anförts tidigare i detta avsnitt – bedömer utgör ett *allvarligt hot mot Sveriges säkerhet*, alla har gemensamt att det för brottet i fråga är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer i straffskalan.

Utredningen föreslår därför att det svåraste straff som ska vara föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer för det brott som ska kunna föranleda återkallelse av ett svenskt medborgarskap. Detta markerar enligt utredningen det allvar som präglar den brottslighet som bör omfattas av regleringen och utgör en ändamålsenlig gränsdragning för vilken typ av brottslighet som ska kunna ligga till grund för en återkallelse av ett svenskt medborgarskap som grundar sig på brott mot Sveriges säkerhet.

Vad gäller osjälvständiga brottsformer så finns det i 23 kap. brottsbalken bestämmelser om straffmaximum för dessa brott. Enligt dessa bestämmelser ska, vid bestämmande av straffet för det osjälvständiga brottet, försöksbrott behandlas på samma sätt som ett fullbordat brott. Detsamma gäller för anstiftan och medhjälp till brott. Vid förberedelse eller stämpling till brott gäller dock särskilda begränsningar i fråga om de maximistraff som får dömas ut. Enligt utredningen bör dock den som exempelvis har gjort sig skyldig till förberedelse till sabotage, där straffet ska bestämmas till ett mildare straff än fängelse i fyra år (vilket är maxstraffet för fullbordat sabotagebrott), kunna få sitt medborgarskap återkallat. Detsamma bör gälla den som har dömts för stämpling till ett brott som har fängelse i fyra år eller mer i straffskalan. Även om lagstiftaren gett domstolen anvisningar om hur *straffet* ska bestämmas i dessa fall, är det alltså straffskalan för huvudbrottet som ska vara avgörande för om förberedelse respektive stämpling till ett visst brott omfattas av den föreslagna regleringen. Som utredningen anfört tidigare är en avgränsning som utgår från brottets straffskala en ändamålsenlig och effektiv utgångspunkt, som underlättar för den handläggande myndigheten att kontrollera om kravet på att det ska vara fråga om brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet är uppfyllt. Mot bakgrund av detta anser utredningen att även förberedelse och stämpling till ett sådant fullbordat brott som får anses allvarligt hota Sveriges säkerhet, ska omfattas av bestämmelsen om återkallelse av medborgarskap. En annan sak är att handläggande myndighet vid prövningen av om återkallelse av medborgarskapet bör ske, måste ta hänsyn till hur allvarligt handlandet som ligger till grund för återkallelseärendet är (se avsnitt 10.6). Vid denna prövning kan det få betydelse om den enskilde gjort sig skyldig till förberedelse till brott eller ett fullbordat brott.

Det är tillräckligt att brottet utgör ett abstrakt hot mot Sveriges säkerhet

För att brottet i fråga ska omfattas av regleringen om återkallelse av brott på grund av viss allvarlig brottslighet, krävs att angreppet eller störningen är av sådan art och har sådan nivå att gärningen typiskt sett utgör ett hot mot Sveriges säkerhet. Något krav på att skada eller fara för skada avseende Sveriges säkerhet verkligen ska ha uppstått, bör enligt utredningen inte uppställas. Ett bärande skäl för detta är att ett sådant orsakssamband kan vara mycket svårt att slå fast i det enskilda fallet. Därtill är det, som utredningen föreslagit ovan, själva handlandet eller syftet med handlandet, som ska vara avgörande för bedömningen om ett brottsligt handlande utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

Brott som begås utanför Sverige

Den föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen är inte begränsad till att endast gälla brott som begås i Sverige. Utredningen föreslår därför att också brott som begås utomlands och som motsvarar ett sådant brott som utredningen föreslår ska kunna leda till återkallelse av medborgarskapet, ska omfattas av bestämmelsen. Med att ett brott motsvarar ett sådant brott som utredningen föreslår ska kunna leda till återkallelse av medborgarskapet avses att den brottsliga gärningen måste utgöra ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Så kan exempelvis vara fallet om en person i ett annat land har dömts för förberedelse till terroristbrott, där gärningen i fråga har riktat sig mot Sverige eller svenska intressen. Om Migrationsverket (jfr kap. 12) får information om att en svensk medborgare, som också är medborgare i en annan stat, i utlandet har dömts för ett sådant brott kan alltså medborgarskapet återkallas även i ett sådant fall.

10.5 Brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion

Förslag

Ett svenskt medborgarskap ska kunna återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som har dömts för brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion och som avser folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott.

10.5.1 Grundläggande förutsättningar

Den av 2023 års fri-och rättighetskommitté föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § andra stycket 2 regeringsformen möjliggör föreskrifter om fråntagande av medborgarskap som grundar sig i brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Som har beskrivits i avsnitt 9.5 omfattar Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion de mest allvarliga brotten som angår hela det internationella samfundet. Det handlar om folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott (jfr artikel 5 i Romstadgan och lagen [2014:406] om straff för vissa internationella brott). Straffet för dessa brott är enligt Romstadgan fängelse i ett visst antal år, vilket inte får överstiga högst 30 år, eller livstids fängelse. Ett utdömt fängelsestraff kan också i vissa fall kombineras med böter (jfr artikel 77 i stadgan). Enligt kommittén innebär de internationella brottens karaktär och allvar, att dessa utgör ett allvarligt hot mot freden, säkerheten och välståndet i världen och till följd härav även mot grundläggande svenska intressen. Det finns därför enligt kommittén skäl att ge lagstiftaren möjlighet att även beträffande dessa brott meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap. (Jfr SOU 2025:2 s. 206.) Regeringen anför i prop. 2025/26:78 att den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 7 § regeringsformen är tillämplig på nyss nämnda brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion, det vill säga folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse och aggressionsbrott. Även regeringen framhåller att sådana brott utgör ett allvarligt hot mot freden, säkerheten och välståndet i världen och till följd av det även mot

grundläggande svenska intressen, oavsett var i världen och mot vem brottet har begåtts (prop. 2025/26:78 s. 57 f.).

Utöver dessa så kallade huvudbrott har Internationella brottmålsdomstolen även jurisdiktion över vissa brott som riktas mot domstolens rättskipning (se artikel 70 i Romstadgan). Brotten, som definieras i artikel 70.1.a-f, omfattar olika former av menedsbrott, övergrepp i det rättsliga förfarandet och mot domstolens tjänstemän samt vissa bestickningss- och mutbrott. Straffet för dessa brott är böter eller fängelse i högst fem år, eller fängelse i förening med böter (artikel 70.3).

Även svensk domstol har jurisdiktion att döma över brotten folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse och aggressionsbrott. Straffet för folkmord, brott mot mänskligheten, aggressionsbrott och grov krigsförbrytelse är fängelse på viss tid, lägst fyra och högst arton år, eller på livstid. Straffet för krigsförbrytelse är fängelse i högst sex år. (Jfr 1, 2, 4–11 a §§ lagen om straff för vissa internationella brott.)

10.5.2 Utredningens bedömning

Utredningen bedömer, liksom 2023 års fri-och rättighetskommitté och även regeringen, att brotten folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser och aggressionsbrott är av sådan karaktär att dessa utgör ett allvarligt hot mot freden, säkerheten och välståndet i världen och till följd härav även mot grundläggande svenska intressen. Allvaret i brottsligheten återspeglas i straffskalorna för brotten i såväl Romstadgan som i svensk rätt. Utredningen delar därför kommitténs och regeringens bedömning att det bör vara möjligt att återkalla medborgarskapet för den med dubbla medborgarskap som har dömts för något av de allvarliga brotten folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott. Detta ska vara möjligt oavsett om det är Internationella brottmålsdomstolen eller svensk domstol som har dömt i målet och oavsett var brottet har begåtts.

Den del av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion som omfattar brott som riktas mot domstolens rättskipande verksamhet och som bland annat avser menedsbrott och vissa bestickningss- och mutbrott (jfr artikel 70.1.a-f i Romstadgan), ska däremot inte om-

fattas av bestämmelsen som möjliggör återkallelse av svenskt medborgarskap. Romstadgan föreskriver visserligen fängelse i upp till fem år för denna brottslighet, och den uppfyller därmed kravet enligt utredningens förslag på att det för brottet måste vara föreskrivet fängelse i fyra år eller mer för att det ska kunna leda till återkallelse (jfr avsnitt 10.4). Enligt utredningen saknar emellertid denna brottslighet som riktar sig mot Internationella domstolens verksamhet, även om den är allvarlig, ett sådant samband med skyddet för Sveriges säkerhet som är ett krav för att brottet ska kunna ligga till grund för en återkallelse av svenskt medborgarskap (jfr avsnitt 9.2.1 och 9.2.2).

10.6 Omständigheter som ska beaktas vid prövningen

Förslag

Vid bedömningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas från den som har dömts för brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller för brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion, ska hänsyn särskilt tas till handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående samt hur lång tid som förflutit sedan personen blev svensk medborgare.

Vid beslut om återkallelse av medborgarskap ska barnets bästa alltid beaktas.

Detta bör framgå av den nya bestämmelsen i medborgarskapslagen.

10.6.1 Sveriges internationella åtaganden

Den föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen möjliggör att i lag meddela föreskrifter om frântagande av medborgarskap under vissa närmare angivna förutsättningar. Sådana föreskrifter om frântagande av medborgarskap ska inte få meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden.

I den förklarande rapporten till medborgarskapskonventionen anges att principen om att ingen godtyckligt ska berövas sitt med-

borgarskap, som kommer till uttryck i artikel 4 i konventionen, innebär att ett fråntagande ska vara förutsägbart, proportionerligt och föreskrivet i lag. Vikten av att ett beslut om fråntagande av medborgarskap är proportionerligt kommer även till uttryck i UNHCR:s riktlinjer till FN-konventionen om begränsning av statslöshet, där det anges att berövande av medborgarskap vid sådant uppförande som allvarligt står i strid med statens vitala intressen, det vill säga med stöd av artikel 8.3 (a) (ii) i konventionen, enbart bör användas när skydd av konventionsstatens vitala intressen inte kan uppnås genom andra mindre ingripande åtgärder (riktlinjer nummer 5 avseende artiklarna 5–9, punkterna 61–62).

Vid förfaranden som gäller frågan om återkallelse av medborgarskap kan även bestämmelser i Europakonventionen aktualiseras. Europadomstolen har i flera avgöranden behandlat frågan i relation till konventionens fri- och rättigheter. Europadomstolen har bland annat i ett mål där klagandena fråntagits sina franska medborgarskap på grund av terrorismrelaterad brottslighet, prövat om besluten om fråntagande inneburit ett åsidosättande av artikel 8 om rätten till skydd för privat- och familjeliv. Europadomstolen fann i det fallet att besluten inte var godtyckliga och inte heller fick några oproportionerliga konsekvenser för klagandenas privatliv (*Ghoumid m.fl. mot Frankrike*, 52273/16 m.fl., dom meddelad den 25 juni 2020).

Av EU-domstolens praxis framgår vidare att om en person vid tillämpningen av nationella bestämmelser förlorar sitt nationella medborgarskap – och som en följd av det även sitt unionsmedborgarskap – måste unionsrätten beaktas. Vid återkallelse av medborgarskap kan därför bland annat rätten till respekt för privat- och familjeliv i EU:s rättighetsstadga aktualiseras.

Att barnets bästa ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn framgår av barnkonventionen (artikel 3) och EU:s rättighetsstadga (artikel 24). Europadomstolen har också i flera avgöranden hänvisat till principen om barnets bästa.

10.6.2 Utredningens utgångspunkter

Enligt utredningens förslag får ett svenskt medborgarskap återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som har dömts för brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är

fängelse i fyra år eller mer och som avser brott mot 18, 19, 21 eller 22 kap. brottsbalken, brott mot 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner, brott mot terroristbrottslagen eller för brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion och som avser folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelser eller aggressionsbrott. Utredningen har i avsnitt 10.2 gjort bedömningen att även barn under 18 år bör omfattas av den föreslagna bestämmelsen.

Även om utgångspunkten är att ett svenskt medborgarskap ska återkallas om de formella förutsättningarna för detta är uppfyllda, innebär uttrycket *får återkallas* att det inte är fråga om ett obligatoriskt fråntagande i dessa situationer. För att en återkallelse ska vara förenlig med Sveriges konventionsåtaganden måste beslutet föregås av en proportionalitetsbedömning.

Ett fråntagande av det svenska medborgarskapet innebär att den enskilde förlorar de grundläggande fri- och rättigheter som bara är garanterade för svenska medborgare, däribland skyddet mot landsförvisning. Medborgarskapet utgör också en grundläggande förutsättning för rätten att delta i val till riksdagen och för vissa offentliga anställningar och uppdrag. Det kan också medföra att den enskilde förlorar sin ställning som unionsmedborgare och därmed inte längre kan åtnjuta de rättigheter som till exempel fri rörlighet som är knutna till den ställningen (artikel 20 i EUF-fördraget). Ett fråntagande av medborgarskapet innebär även att den enskilde blir utlänning och som huvudregel saknar rätt att vistas i Sverige. Ett sådant beslut kan också få konsekvenser för hans eller hennes barn och för andra närstående, även om inte deras medborgarskap återkallas.

Ett beslut om återkallelse av medborgarskapet på den grunden att en person är dömd för viss allvarlig brottslighet bör därför föregås av en proportionalitetsbedömning. Även om ett sådant krav inte framgår direkt av konventionstexten i ovan nämnda traktater följer det av den tolkning och tillämpning som gjorts av dessa. (Se avsnitt 4.3.2 och 4.4.2 om Europakonventionen respektive EU:s rättighetsstadga om att fråntagande av medborgarskap inte får vara godtyckligt, jfr med 2 kap. 19 § regeringsformen). Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att en proportionalitetsbedömning måste ingå vid prövningen för att denna ska vara förenlig med Sveriges

internationella åtaganden. Om åtgärden rör en person under 18 år måste även barnets bästa beaktas.

Av utredningens direktiv följer vidare att utredningen ska överväga vilken betydelse som ska tillmätas *andra omständigheter* – utöver vilken brottslighet som ska anses allvarligt hota rikets säkerhet – för att säkerställa att ett beslut om återkallelse av det svenska medborgarskapet är proportionerligt.

10.6.3 Utredningens överväganden

En proportionalitetsbedömning måste alltid göras

Som framgår ovan måste ett beslut om återkallelse av svenskt medborgarskap föregås av en proportionalitetsbedömning. Utredningen har övervägt om den proportionalitetsbedömning som alltså måste göras bör framgå av den föreslagna bestämmelsen om återkallelse av medborgarskap på grund av brott. Principen om proportionalitet framgår redan av 5 § tredje stycket förvaltningslagen, som gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. I bestämmelsen anges att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet samt att åtgärden aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Eftersom utredningen i kapitel 12 föreslår att Migrationsverket ska vara den myndighet som handlägger och beslutar i ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap även i dessa fall, kommer förfarandet om återkallelse att omfattas av förvaltningslagens proportionalitetsprincip på samma sätt som ett ärende om återkallelse som grundar sig på oriktiga uppgifter (se avsnitt 8.5.3). Utöver att vara en av grundsatserna för den rättsliga prövningen i förvaltningsförfarandet, kommer proportionalitetsprincipen till uttryck i regeringsformen och är, så som konstaterats i tidigare lagstiftningsärenden, central inom det EU-rättsliga systemet och en av de allmänna rättsprinciper som ges närmast en konstitutionell status vid all unionsrättslig tillämpning. Vidare genomsyras även Europakonventionen, som gäller som lag i Sverige, av proportionalitetsprincipen (prop. 2021/22:131 s. 69 f.). Eftersom det enligt utredningen följer av

Sveriges internationella åtaganden att en återkallelse av ett svenskt medborgarskap måste vara proportionerlig, och det därtill finns uttalanden i internationell rätt om vilka hänsyn som bör tas vid denna bedömning, anser utredningen att det av lagtexten uttryckligen bör framgå att en proportionalitetsbedömning måste göras, även då det är fråga om återkallelse på grund av brott, samt vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid denna prövning. Detta bidrar även till att regleringen blir tydlig, förutsägbar och effektiv.

Vid ställningstagande till om ett svenskt medborgarskap ska återkallas på grund av brott bör därför enligt utredningens mening hänsyn tas till handlandets allvar. Vidare innebär förlusten av det svenska medborgarskapet som regel att personen inte längre har rätt att vistas i landet eller i övriga EU (undantagsregler kan gälla exempelvis för den som också är medborgare i ett annat EU-land). Mot den bakgrunden är det också relevant att beakta hur ingripande en återkallelse kan bli för den enskilde och hans eller hennes närstående. Med hans eller hennes närstående avses här i första hand make/maka eller sambo samt barn till den som åtgärden rör och som han eller hon är vårdnadshavare till eller som barnet har umgängesrätt med. En ytterligare omständighet som bör beaktas är hur lång tid som förflutit sedan personen blev svensk medborgare. Om exempelvis en person har levt merparten av sitt liv i Sverige som svensk medborgare, har familj och arbete här och i övrigt är starkt integrerad i det svenska samhället, kan en återkallelse av hans eller hennes svenska medborgarskap bedömas som mer ingripande för både den enskilde själv och för hans eller hennes närstående, än att frånta medborgarskapet för en person som nyligen blivit svensk medborgare och saknar familj eller annan betydande anknytning hit.

Vad gäller handlandets allvar, kan det inledningsvis konstateras att det redan av den föreslagna bestämmelsen följer att de brott som kan ligga till grund för en återkallelse måste vara av visst allvarligt slag. Utredningen har ovan föreslagit att det endast är vissa särskilda brott som utgör ett hot mot Sveriges säkerhet och som har fyra års fängelse eller mer i straffskalan som ska omfattas av den föreslagna bestämmelsen om återkallelse på grund av brott. Vissa av de brott som föreslås omfattas har livstids fängelse i straffskalan. De brott som kan aktualisera frågan om återkallelse kan dock vara av mer eller mindre allvarlig karaktär. Det ligger enligt utredningen i sakens natur att ju allvarligare handlandet är, desto starkare är skälen för

en återkallelse. En bedömning av handlandets allvar måste därför göras i varje enskilt fall. Här kan de överväganden som den domstol som dömt i brottmålet gjort vid bedömningen av gärningens eller gärningarnas straffvärde, liksom den utdömda påföljden, vara av betydelse.

Frågan om återkallelse bör också prövas mot det ingrepp som åtgärden innebär för den enskilde och hans eller hennes närstående. När det gäller sådana omständigheter som det kan bli aktuellt att beakta särskilt i fråga om hur ingripande ett beslut om återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående, anser utredningen inte att det är ändamålsenligt med en närmare uppräkning av dessa i lagtext. Vid prövningen av hur ingripande ett fråntagande av medborgarskapet blir för den åtgärden rör bör dock omständigheter kopplade till hans eller hennes levnadsomständigheter och familjeförhållanden beaktas. Här kan personens anknytning till Sverige och till den andra medborgarstaten beaktas. Med att även omständigheter hänförliga till personens närstående ska beaktas, avses i första hand att en bedömning måste göras av hur ingripande en återkallelse blir för hans eller hennes barn. Att hänsyn till den berörda personens barn måste tas, följer av Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen, som också gäller som svensk lag (jfr avsnitt 4.7). Omständigheter som här behöver övervägas är exempelvis vad det får för konsekvenser för barnet att föräldern inte längre har ett svenskt medborgarskap och – i förekommande fall – inte längre ett unionsmedborgarskap, med de rättigheter som dessa medborgarskap innefattar. I vissa fall kanske konsekvenserna bedöms vara av begränsad betydelse för barnet. I andra fall kan ett fråntagande av förälderns medborgarskap ha stor betydelse för barnet, till exempel för att föräldern då inte längre har rätt att vistas här i landet. När konsekvenserna för barnet har utretts får en avvägning göras mellan vad som bedöms vara bäst för barnet och andra motstående intressen.

Som framgått ovan hindrar inte den av utredningen föreslagna bestämmelsen återkallelse av medborgarskapet för den under 18 år som begått ett sådant allvarligt brott som det nu är fråga om. I de fall det rör sig om en mycket ung lagöverträdare som har sin familj i Sverige och som i övrigt bedöms ha stark anknytning till landet, är det sannolikt som regel både oproportionerligt och i strid med barnets bästa (se vidare nedan) att återkalla barnets svenska medborgar-

skap, trots att hon eller han har dömts för ett sådant allvarligt brott som föreslås omfattas av bestämmelsen om återkallelse av medborgarskap på grund av brott. Om den unge å andra sidan endast har vistats här i landet en kortare tid eller har mycket begränsad kontakt med sin familj i Sverige eller helt saknar familj här kan detta tala för att det inte är oförenligt med principen om barnets bästa att återkalla medborgarskapet (se mer om detta nedan).

Den föreslagna grundlagsändringen i 2 kap. 7 § regeringsformen innehåller ingen tidsgräns inom vilken frågan om återkallelse måste initieras eller beslut om återkallelse fattas, från det att brottet som ligger till grund för ärendet om återkallelse i fråga begicks. Utredningen har övervägt om det i medborgarskapslagen bör införas en sådan tidsgräns. Utredningen har dock stannat vid att inte föreslå någon sådan. Kravet på att den enskilde ska ha dömts för brott medför att preskription inte kan ha inträtt för det eller de brott som senare aktualiserar frågan om återkallelse av medborgarskap. Vidare kan brottsutredningen och lagföringen avseende sådan brottslighet som föreslås omfattas av bestämmelsen om återkallelse, i många fall antas vara både omfattande och av viss komplexitet, vilket kan medföra en längre utredningstid. Det kan också vara fråga om brottslighet som inte upptäcks förrän efter viss tid. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det inte i lag bör föreskrivas någon tidpunkt från det att gärningen i fråga begicks inom vilken frågan om återkallelse ska initieras eller beslut om återkallelse fattas. Däremot föreslås att det av lagtexten ska framgå att det vid bedömningen av om återkallelse ska ske också ska beaktas hur lång tid som förflutit sedan personen blev svensk medborgare. För en person som har fötts i Sverige med svenskt medborgarskap och levt hela sitt liv här kan givetvis en återkallelse av medborgarskapet vara mer ingripande än för någon som endast varit svensk medborgare en kortare tid.

En annan fråga är om det bör finnas en viss tidsfrist inom vilken ett ärende om återkallelse av medborgarskap ska initieras från det att den brottmålsdom som ligger till grund för ärendet har vunnit laga kraft. Enligt utredningen bör, som framgår av kapitel 12, frågan om återkallelse initieras så snart det finns anledning till det, det vill säga så snart som möjligt efter det att brottmålsdomen fått laga kraft. Utredningen bedömer dock inte att det finns anledning att reglera detta särskilt.

Som utredningen närmare redogör för i avsnitt 10.7, medför en reglering som möjliggör återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap, att en person under vissa förhållanden kan undgå att hans eller hennes svenska medborgarskap återkallas genom att avsäga sig sitt andra medborgarskap. Möjligheten att på detta sätt freda sitt svenska medborgskap uppkommer endast för den som också är medborgare i en stat som tillåter avsägelse av den statens medborgarskap. Eftersom det i dag finns stater som inte medger att medborgarna avsäger sig sitt medborgarskap, medför detta att nu nämnda möjlighet att freda sitt svenska medborgarskap inte gäller för alla dem som kommer att omfattas av den föreslagna regleringen om återkallelse av det svenska medborgarskapet. I den utsträckning denna fråga aktualiseras, vilket enligt utredning torde vara relativt sällan (jfr avsnitt 10.1), får den beaktas inom ramen för den obligatoriska proportionalitetsbedömningen. Hänsyn kan då bland annat tas till hur personen förvärvade sitt andra medborgarskap. Det finns till exempel länder utanför Europa där barn, som föds i Sverige av en kvinna med medborgarskap i både Sverige och i det utomeuropeiska landet, automatiskt vid födseln utöver svenskt medborgarskap även erhåller medborgarskap i det andra landet. Om personen i ett sådant fall saknar möjlighet att avsäga sig sitt medborgarskap i det andra landet, och därtill kanske helt saknar anknytning dit, kan detta få betydelse vid bedömningen av hur proportionerligt ett fråntagande av det svenska medborgarskap är. Det kan alltså bli aktuellt att i de fall möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap saknas, beakta hur personen förvärvade sitt medborgarskap, var personen har eller har haft sin hemvist och vilken anknytning han eller hon har till sin respektive medborgarstat (se vidare avsnitt 10.7 om möjligheten att i vissa fall avsäga sig sitt andra medborgarskap).

Utgångspunkten är alltså att det svenska medborgarskapet ska återkallas när en person dömts för sådan brottslighet som det är fråga om här. För att återkallelsen ska vara förenlig med Sveriges konventionsåtaganden måste dock beslutet föregås av en proportionalitetsbedömning. Hur denna bedömning har gjorts bör framgå av beslutet om återkallelse.

Särskilt om barnets bästa i ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap

Som har beskrivits i avsnitt 4.7 innebär principen om barnet bästa att alla beslutsfattare i första hand ska beakta vad som bedöms vara barnets bästa vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3.1 i barnkonventionen). Nyss sagda gäller både i ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap som rör en förälder och i sådana ärenden där barnet själv är föremål för en prövning om återkallelse av medborgarskap på grund av brott.

I den proportionalitetsbedömning som alltid måste göras i ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap ska, som angetts ovan, bland annat beaktas hur ingripande ett beslut om återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående (se avsnitt 8.5.3 där samma resonemang förs vid återkallelse på grund av oriktiga uppgifter med mera). I detta ligger att en bedömning måste göras av hur ingripande en återkallelse av en persons medborgarskap blir för hans eller hennes eventuella barn. Det innebär också att i de fall det är fråga om att återkalla ett barns medborgarskap på grund av att barnet själv har dömts för allvarlig brottslighet, särskild hänsyn måste tas till hur ingripande ett beslut om återkallelse blir för honom eller henne. Även om hänsyn därmed redan ska tas till barnets situation i båda dessa avseenden inom ramen för den obligatoriska proportionalitetsbedömningen, finns det enligt utredningen skäl att ytterligare stärka barnets ställning i ärenden om återkallelse av medborgarskap på grund av brott genom att i bestämmelsen uttryckligen ange att barnets bästa alltid måste beaktas vid prövningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas. Regleringen är ett uttryck för och en påminnelse om artikel 3 i barnkonventionen, som föreskriver att barnets bästa måste beaktas vid alla åtgärder som rör barn. Även om barnkonventionens bestämmelser gäller som svensk lag och kan läggas till grund för myndigheters beslut i medborgarskapsärenden också när barnkonventionens bestämmelser inte uttryckligen framgår av den lagstiftning som tillämpas i ett visst fall, talar ingreppets art för att en uttrycklig påminnelse om detta bör framgå direkt av bestämmelsen.

Vad som i en viss situation utgör barnets bästa är inte närmare preciserat i nationell eller internationell rätt. Bedömningen av vad som är barnets bästa måste alltid vara individuell och göras utifrån

omständigheterna i det enskilda fallet. För att kunna bedöma hur en återkallelse av barnets medborgarskap förhåller sig till principen om barnets bästa, föreslår utredningen i avsnitt 12.3.2 att bestämmelsen kombineras med en föreskrift om att vid prövningen av frågan, hänsyn ska tas till barnets åsikt, utifrån barnets ålder och mognad. En sådan ordning ligger i linje med artikel 12 i barnkonventionen som anger att barn ska beredas möjlighet att höras och få uttrycka sin åsikt i alla frågor som rör barnet. Detta bör lämpligen göras genom att barnet, eller ett ombud eller ställföreträdare för barnet, hörs under handläggningen av ärendet. När barnets bästa är utrett får en avvägning göras mellan barnets bästa och andra motstående intressen. Hur denna avvägning bör göras är inte heller närmare preciserat i nationell eller internationell rätt. Ledning får i stället bland annat sökas i avgöranden från Europadomstolen och våra nationella domstolar.

En fråga som föranleder liknande överväganden som ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap, är exempelvis ärenden om utlämning. Högsta domstolen har i ett mål om utlämning på grund av verkställighet av ett fängelsestraff konstaterat att principen om barnets bästa ska vägas in i bedömningen vid beslut om utlämning i de fall det finns ett barn som berörs av åtgärden (NJA 2020 s. 761). Enligt domstolen innebär detta att barnets bästa ska utredas, beaktas och bedömas i sådana ärenden. Det innebär dock inte att barnets bästa alltid ska vara utslagsgivande (punkt 22). I stället får en avvägning göras mellan vad som är bäst för barnet och staters intresse av att lagföra begångna brott och att verkställa straff. Enligt Högsta domstolen kan en sådan avvägning i många fall leda till att barnets bästa får vika. Enligt utredningen gör sig de principiella uttalanden Högsta domstolen gör i nämnda utlämningsärende även gällande vid prövningen av om en förälders svenska medborgarskap ska återkallas respektive om det svenska medborgarskapet ska återkallas för den som var under 18 år då brottet begicks. En återkallelse av ett medborgarskap utgör dock ett större ingrepp i den enskildes, och även i hans eller hennes barns, grundläggande rättigheter, än utlämning på grund av brott. Detta innebär att barnets intresse i ärenden om återkallelse av medborgarskap många gånger skulle kunna väga tyngre än Sveriges intresse av att frånta en person hans eller hennes medborgarskap, detta oavsett om det är fråga om återkallelse av bar-

nets medborgarskap, eller om det är barnets förälder som riskerar att få sitt svenska medborgarskap återkallat på grund av brott.

I de fall det är fråga om en mycket ung lagöverträdare som har sin familj i Sverige och som i övrigt bedöms ha stark anknytning till landet, kan det sannolikt som regel anses som både oproportionerligt och i strid med barnets bästa att återkalla barnets svenska medborgarskap trots att hon eller han har dömts för ett sådant allvarligt brott som föreslås omfattas av bestämmelsen om återkallelse av medborgarskap på grund av brott. Vad som är bäst för barnet kan vidare, utöver familjeförhållanden, variera i styrka beroende på hur gammal barnet i fråga är. Om regeringens förslag om att sänka straffbarhetsålder till 13 år träder i kraft (jfr avsnitt 10.2), innebär det att även barn som är 13 och 14 år gamla kommer att omfattas av den föreslagna bestämmelsen om återkallelse av svenskt medborgarskap. Oavsett hur allvarligt brott som begåtts av ett så ungt barn, torde principen om barnets bästa innebära att om barnets föräldrar bor i Sverige och barnet i övrigt bedöms ha en stark anknytning till landet, kan en återkallelse av barnets svenska medborgarskap knappast komma i fråga.

10.7 Om möjligheten att avsäga sig ett medborgarskap

Bedömning

Det bör inte införas någon särskild reglering med anledning av att vissa, men inte alla, svenska medborgare med dubbla medborgarskap har möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap.

I utredningens direktiv anges att i de fall som förutsättningarna för att frånta någon ett svenskt medborgarskap är uppfyllda, måste utgångspunkten vara att ett frântagande av medborgarskapet också ska ske. Vidare anges att utredaren, för att åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt regelverk, vid utformningen av regleringen och processen för frântagande av medborgarskapet, även bör beakta att olika länder har olika regler i frågan om möjligheten att avsäga sig medborgarskap. Av utredningens direktiv följer att utredaren

därför ska ta ställning till hur möjligheten att avsäga sig ett medborgarskap bör påverka författningsregleringens utformning.

Enligt såväl 2023 års fri- och rättighetskommittés förslag till grundlagsändring som regeringens förslag i prop. 2025/26:78 kan medborgarskapet endast fråntas den som är medborgare i en annan stat. Utredningens bedömning är att ett svenskt medborgarskap enligt den föreslagna grundlagsändringen endast kan fråntas den som vid *tidpunkten för beslutet* har dubbla medborgarskap (se avsnitt 10.8 om utredningens närmare överväganden i detta avseende).

Utredningen föreslår, i enlighet med detta, att återkallelse av det svenska medborgarskapet endast kan ske för den som också är medborgare i en annan stat. Regleringen kommer alltså bara att träffa den som har dubbla medborgarskap. Utredningens förslag får också den följden att den som har möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap skulle kunna undgå att därefter fråntas sitt svenska medborgarskap. Eftersom vissa stater inte tillåter avsägelse av medborgarskap kommer dock inte alla med dubbla medborgarskap att ha samma möjlighet att skydda sitt svenska medborgarskap. Så som 2023 års fri- och rättighetskommitté påtalar i sitt betänkande (SOU 2025:2 s. 211 f.) kan en sådan reglering uppfattas som orättvis och godtycklig.

Att en reglering uppfattas på ett sådant sätt är givetvis något som ska undvikas. Därtill får lagstiftningen inte stå i strid med diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen. Utredningen har övervägt om det genom lagstiftning på ett ändamålsenligt sätt är möjligt att tillse att den som är medborgare i ett land som inte tillåter avsägelse av medborgarskapet ges samma valmöjligheter som den som har möjlighet att avsäga sig sitt medborgarskap i den andra medborgarstaten.

I sammanhanget ska framhållas, vilket utredningen återkommer till i kapitel 14 om förslagens konsekvenser, att återkallelse av det svenska medborgarskapet såvitt nu kan bedömas inte kommer att ske i någon större utsträckning. Frågan om avsägelse av det andra medborgarskapet bedöms inte heller uppkomma i majoriteten av ärenden om återkallelse av medborgarskap. Vidare ska understrykas att den föreslagna regleringen inte i sig gör skillnad mellan personer med dubbla medborgarskap utifrån vilka länder de är medborgare i eller hur de förvärvat sina medborgarskap. Det är förenat med svårigheter att anpassa den svenska lagstiftningen utifrån olika förhål-

landen i andra länders medborgarskapslagstiftningar. Syftet med att regleringen endast gäller för den som också är medborgare i en annan stat är att undvika att någon genom ett beslut om återkallelse av det svenska medborgarskapet blir statslös. Till detta kommer att frågan om avsägelse av det andra medborgarskapet, såvitt känt för utredningen, inte, från ett likabehandlingsperspektiv, har inneburit några särskilda utmaningar i de övriga nordiska länderna där möjligheten till återkallelse av medborgarskap redan finns.

Att den med dubbla medborgarskap skulle få lämna någon form av förklaring om att han eller hon hade avsagt sig det andra medborgarskapet om möjligheten hade funnits, eventuellt i kombination med/alternativt att den enskilde visar att han eller hon försökt göra detta, eller att regleringen endast ska gälla för den med dubbla medborgarskap som också har möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap, framstår enligt utredningens mening inte som lämpliga alternativ. Mot denna bakgrund bedömer utredningen i stället, så som framgår av avsnitt 10.6, att i den mån fråga uppkommer om att någon i det enskilda fallet hade önskat avsäga sig sitt andra medborgarskap, men inte haft möjlighet till det, får detta beaktas inom ramen för proportionalitetsbedömningen. Det kan alltså bli aktuellt att i de fall möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap saknas, beakta hur personen förvärvade sitt medborgarskap, var personen har eller har haft sin hemvist samt vilken anknytning han eller hon har till sin respektive medborgarstat.

Om den föreslagna lagstiftningen träder i kraft bör den utvärderas framöver. Frågan om avsägelse av medborgarskap kan då behöva belysas ytterligare.

10.8 Vid vilken tidpunkt ska frågan om dubbla medborgarskap bedömas?

Bedömning

Ett svenskt medborgarskap får bara återkallas från den som har ett annat medborgarskap när beslutet om återkallelse fattas.

En annan fråga är vid vilken tidpunkt som frågan om ytterligare medborgarskap ska bedömas. Vid vilken tidpunkt ett visst föreskrivet villkor måste vara uppfyllt har varit föremål för flera avgöranden i Migrationsöverdomstolen. Inom vissa områden har det ansetts rimligt att det är förhållandena vid varje beslutstillfälle som är avgörande för bedömningen. I andra situationer har det bedömts mer rimligt och lämpligt att det är situationen vid ansökningstillfället eller då myndigheten fattar sitt beslut som är avgörande. Det senare har framför allt gällt om utgången skulle kunna bli beroende av handläggningstidens längd, vilket kan leda till olika och orättvisa konsekvenser (se till exempel MIG 2016:5).

När det gäller återkallelse av medborgarskap föreslås, som utredningen redovisar i kapitel 12, Migrationsverket vara den myndighet som ska utreda och besluta om detta även vid återkallelse på grund av brott. I denna prövning ligger givetvis också att bedöma om den berörda personen även är medborgare i en annan stat. Enligt den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 7 § regeringsformen får återkallelse ske från den som *är* medborgare i en annan stat. Det dubbla medborgarskapet måste därför föreligga vid den tidpunkt då Migrationsverket fattar sitt beslut. Vad som ska gälla om den enskilde därefter avsäger sig sitt andra medborgarskap och beslutet om återkallelse överklagas och blir föremål för en överprövning i migrationsdomstol blir ytterst en fråga för domstolen att bedöma.

10.9 Konsekvenser för barn

Bedömning

Det bör inte vara möjligt att återkalla ett barns svenska medborgarskap om barnets förälder fråntas sitt svenska medborgarskap på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

10.9.1 Inledning

Utredningen har ovan föreslagit att det svenska medborgarskapet ska kunna återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som har dömts för brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller för brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. En fråga som uppkommer är om en sådan återkallelse ska få några konsekvenser för hans eller hennes barns medborgarskap på det sätt som utredningen föreslagit i avsnitt 8.8 när en förälder fråntas sitt svenska medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande.

10.9.2 Regeringsformen och medborgarskapskonventionen

2023 års fri- och rättighetskommitté, liksom regeringen, föreslår att den föreskrift i 2 kap. 7 § regeringsformen som anger att det i lag får föreskrivas att barn ska följa sina föräldrars eller en av föräldrarnas medborgarskap, inte ska gälla i de fall föräldern förlorar sitt medborgarskap till följd av brott. Förslaget har lämnats mot bakgrund av bestämmelserna i medborgarskapskonventionen. Enligt medborgarskapskonventionen får det endast föreskrivas att barn i vissa fall ska förlora sitt medborgarskap om föräldrarna förvärvat medborgarskapet genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden (artikel 7.1 b och 7.2). Någon motsvarande möjlighet för konventionsstaterna att föreskriva att barn ska följa sina föräldrars medborgarskap om föräldrarnas medborgarskap återkallas på grund av uppförande som allvarligt skadar statens vitala intressen, finns inte.

10.9.3 Utredningens överväganden

Som angetts ovan saknas det rättsliga förutsättningar enligt både den föreslagna ändringen av regeringsformen och medborgarskapskonventionen, att meddela en föreskrift om att barnet ska förlora sitt medborgarskap om barnets förälder eller föräldrar fråntas sitt eller sina svenska medborgarskap på grund av brott. Någon sådan reglering föreslås därför inte.

Utredningens överväganden och förslag i fråga om under vilka förutsättningar barns medborgarskap kan återkallas, innebär att konsekvenserna för barn när en eller båda föräldrarnas medborgarskap återkallas kan bli olika beroende på grunden för återkallelsen. Så som hävdats i en del remissvar på 2023 års fri- och rättighetskommittés betänkande, kan denna konsekvens uppfattas som att den föreslagna lagstiftningen medför omotiverade skillnader för barn utifrån grunden för återkallelse av förälderns eller föräldrarnas medborgarskap. Utredningen konstaterar dock att detta delvis är en konsekvens av vad som följer av Sveriges konventionsåtaganden. Att barn inte kan få sitt medborgarskap återkallat om en eller båda föräldrarna får sitt svenska medborgarskap återkallat på grund av viss allvarlig brottslighet, följer av både den föreslagna regleringen av 2 kap. 7 § regeringsformen och av medborgarskapskonventionen. Detta hindrar dock enligt utredningens uppfattning inte att återkallelse av barns medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter med mera kan ske under vissa angivna förutsättningar. I avsnitt 8.9 har utredningen redogjort närmare för vilka dessa förutsättningar bör vara. Där redogör utredningen också för bland annat skäl för och emot en reglering som möjliggör återkallelse av barns medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande, utredningens förslag till reglering och vad hänsynen till barnets bästa vid en sådan åtgärd närmare innebär.

10.10 Förenlighet med Sveriges internationella åtaganden

Bedömning

Den föreslagna regleringen om återkallelse av medborgarskap på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion är förenlig med Sveriges internationella åtaganden.

Oavsett om en reglering om återkallelse av medborgarskap på grund av brott utgår från begreppet Sveriges säkerhet eller Sveriges vitala intressen, behöver regleringen vara förenlig med Sveriges konventionsåtaganden och internationella åtaganden i övrigt. Detta följer också särskilt av den föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen. En utgångspunkt är alltså att den nya lagstiftningen måste utformas i enlighet med grundläggande fri- och rättigheter. Utöver de krav som uppställs i medborgarskapskonventionen och FN-konventionen om begränsning av statslöshet är det som tidigare konstaterats nödvändigt att också beakta innehållet i barnkonventionen samt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga jämte Europadomstolens och EU-domstolens tolkning av fri- och rättigheterna i dessa. Förutom principen om proportionalitet, som närmare redogjorts för ovan, gäller det bland annat rätten att inte bli lagförd och straffad två gånger (ne bis in idem), dubbelbestraffningsförbudet, som regleras bland annat i artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Av nämnda artikel framgår att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Enligt Europadomstolens praxis gäller detta även åtgärder eller sanktioner som inte betecknas som straff i nationell rätt, till exempel administrativa sanktionsavgifter och viten.

Vidare finns i artikel 50 i EU:s rättighetsstadga en motsvarande bestämmelse, som anger att ingen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en brottmålsdom som vunnit laga kraft i enlighet med lagen.

Utredningen har löpande redovisat vad som följer av Sveriges internationella åtaganden och vad som enligt utredningen krävs för att en reglering om återkallelse av svenskt medborgarskap ska vara förenlig med dessa. Den reglering om återkallelse av medborgarskap på grund av viss allvarlig brottslighet som utredningen föreslår faller utanför det straffrättsliga systemet. Återkallelse av medborgarskap är vare sig en straffrättslig påföljd eller ett alternativ till straff. Det ska inte heller ses som en administrativ sanktion. Återkallelsen syftar i stället till att värna det svenska medborgarskapets särskilda betydelse och Sveriges säkerhet. Regeringen poängterar också i prop. 2025/26:78 att 2023 års fri- och rättighetskommittés förslag till ändring av 2 kap. 7 § regeringsformen inte innebär att det införs en ny straffrättslig påföljd utan att det primära syftet med bestämmelsen är att fastställa att samhällskontraktet mellan individen och Sverige har brutits (prop. 2025/26:78 s. 29). Utredningens bedömning är därför att den föreslagna regleringen inte strider mot dubbelbestraffningsförbudet. I enlighet med vad som konstaterats i avsnitt 7.3, har ett flertal andra länder, som också är anslutna till bland annat Europakonventionen, gjort bedömningen att konventionen inte hindrar en reglering som möjliggör återkallelse av medborgarskapet för den som begått vissa typer av brott.

Europadomstolen har i målet *Ghoumid m.fl. mot Frankrike* (52273/16 m.fl., dom meddelad den 25 juni 2020), som bland annat gällde artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet, funnit att fråntagande av medborgarskap inte var en straffrättslig påföljd i den mening som avses i artikeln. Målet gällde fråntagande av franska medborgarskap och Europadomstolen konstaterade i målet att fråntagande av medborgarskap inte är en straffrättslig påföljd enligt fransk rätt, att frågan hanteras av administrativa myndigheter och domstolar i Frankrike samt att det primära syftet med att kunna beröva ett medborgarskap i Frankrike är att fastställa att bandet mellan individerna och Frankrike har brutits.

Som framgår av utredningens överväganden avseende processen (se kapitel 12), föreslår utredningen att Migrationsverket ska vara den myndighet som tar ställning till frågan om återkallelse av det svenska medborgarskapet på grund av brott. Migrationsverket, och vid överklagande av Migrationsverkets beslut, migrationsdomstolen, har att vid prövningen utgå från vad som framgår av den lagakraftvunna brottmålsdomen och den bedömning som den allmänna dom-

stolen har gjort i fråga om det straffbara handlandet. Utredningens bedömning är mot bakgrund av detta att det inte strider mot förbudet mot dubbelbestraffning att återkalla ett svenskt medborgarskap för den som har dömts för brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

En annan grundläggande princip är principen om likhet inför lagen. Den föreslagna regleringen ska, som framgår under avsnitt 10.2, gälla för alla svenska medborgare som har dubbla medborgarskap. Någon skillnad görs inte utifrån vilket eller vilka andra medborgarskap den enskilde har och inte heller utifrån hur dessa eller det svenska medborgarskapet har förvärvats (se dock utredningens överväganden under avsnitt 10.6 i fråga om proportionalitet). En reglering som leder till statslöshet vid återkallelse av en persons svenska medborgarskap på grund av brott skulle inte vara förenlig med medborgarskapskonventionen och den föreslagna grundlagsändringen. Syftet med att regleringen endast gäller för dem med dubbla medborgarskap är att återkallelse av det svenska medborgarskapet inte ska leda till statslöshet och alltså inte att göra skillnad mellan dem som endast är svenska medborgare och dem som har dubbla medborgarskap. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att den föreslagna regleringen inte strider mot bestämmelserna om förbud mot diskriminering som återfinns i artikel 14 i Europakonventionen, artikel 5.1 och 5.2 i medborgarskapskonventionen och artikel 9 i FN-konventionen om begränsning av statslöshet.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att den föreslagna regleringen om återkallelse av medborgarskap på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion är förenlig med Sveriges internationella åtaganden.

11 Återkallelse på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen

11.1 Inledning

Enligt den av 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen, får det föreskrivas att medborgarskapet ska fråntas den med dubbla medborgskap och som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Utredningen har i kapitel 10 analyserat den av kommittén föreslagna grundlagsändringen och lämnat förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

Av utredningens direktiv följer vidare att utredningen – oavsett ställningstagande i sak – ska lämna ett alternativt förslag som innebär att det svenska medborgarskapet kan fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Utredningen bör enligt direktiven därvid jämföra kommitténs förslag när det gäller förutsättningarna för att återkalla medborgarskap med anledning av brott med en grundlagsreglering som *i stället* utgår från uttrycket *brottslighet som allvarligt skadar statens vitala intressen*. Utgångspunkten för det alternativa förslaget bör vara att brottslighet som på olika sätt kan sägas vara systemhotande ska kunna medföra att medborgarskap återkallas. Detta inkluderar brottslighet som sker inom ramen för kriminella nätverk och som allvarligt skadar statens vitala intressen. Enligt direktiven kan den enskilde även i sådana fall anses ha visat sig grovt illojal

mot svenska staten och därför inte ha rätt att åtnjuta de grundläggande rättigheter som det svenska medborgarskapet medför. Mot denna bakgrund ska förslaget så långt möjligt utnyttja det utrymme till återkallelse av medborgarskap som följer av Sveriges internationella åtaganden.

I regeringens proposition 2025/26:78 lämnas bland annat förslag till ändring av 2 kap. 7 § regeringsformen som innebär att det får föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som *har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.* I författningskommentaren anges att med uttrycket brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen avses brott som allvarligt hotar sådant som staten har ett särskilt ansvar för att skydda, främst Sveriges säkerhet, demokratin och rättssäkerheten. Även brott som äventyrar centrala delar av statens grundläggande funktioner, däribland statens våldsmonopol, kan allvarligt skada Sveriges vitala intressen. Det är karaktären av brottet tillsammans med dess följdverkningar som enligt propositionen ska vara avgörande för bedömningen. Den omständigheten att det rör sig om ett allvarligt brott innebär inte i sig att det handlar om ett agerande som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Som exempel på brottslighet som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen anger regeringen högförräderi, krigsanstiftan, spionerі, uppror, landsförräderi och terroristbrott. Bestämmelsen är även tillämplig på brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion, nämligen folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse och aggressionsbrott. Det gäller oavsett var i världen och mot vem brottet har begåtts. Även viss allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk omfattas enligt regeringen av begreppet. Det vitala intresse som aktualiseras i det sammanhanget är främst statens grundläggande funktion att upprätthålla sitt våldsmonopol. Det kan enligt regeringen till exempel handla om skjutningar, sprängdåd eller andra grova våldsbrott som är av sådan omfattning att det hotar samhällets förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i en viss stadsdel eller ett annat geografiskt område. Att någon begår ett våldsbrott är alltså inte i sig tillräckligt för att statens våldsmonopol ska äventyras. Den organiserade brottsligheten kan också hota demokratin eller rättssäkerheten. Ett exempel på det är allvarliga och omfattande brottsliga angrepp mot myndigheter eller politiskt beslutsfattande, till exempel efter infiltration

eller i form av hot eller våld, som innebär en väsentlig negativ påverkan på myndighetens eller den beslutande församlingens förmåga att utföra sin uppgift (se prop. 2025/26:78 s. 57). Bestämmelsen omfattar dock inte all brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk, utan endast sådan som är till allvarlig skada för Sveriges vitala intressen. Inte heller omfattas brott som riktar sig mot statens renodlat fiskala intressen. De förslag utredningen lämnar i detta kapitel utgår alltså inte från den av kommittén föreslagna regleringen av 2 kap. 7 § regeringsformen, utan från det förslag till reglering av bestämmelsen som framgår av nämnda proposition.

I utredningens direktiv framhålls vidare vikten av att en reglering som möjliggör återkallelse av ett svenskt medborgarskap på grund av viss allvarlig brottslighet är tydlig, förutsebar och effektiv. Utöver att föreslå vilken typ av brottsligt handlande som bör träffas av en sådan reglering, ingår det även i utredningens uppdrag att överväga hur bestämmelsen lämpligast bör utformas. Utredningen ska också analysera vilken betydelse som ska tillmätas andra omständigheter för att säkerställa att ett beslut om återkallelse av svenskt medborgarskap är proportionerligt. De förslag utredningen lämnar måste också vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden.

När det gäller behovet av en lagstiftning som möjliggör återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av viss allvarlig brottslighet, framhöll 2023 års fri- och rättighetskommitté att medborgarskapet utgör en viktig symbol för delaktighet och samhörighet med Sverige. Kommittén anförde vidare att det framstår som angeläget att skydda och stärka det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan den svenska staten och medborgarna, liksom den ömsesidighet i fråga om rättigheter och skyldigheter som utgör grunden för medborgarskapet. Kommittén menade även att en möjlighet till fråntagande av medborgarskap på grund av brott, bör kunna antas avhålla vissa personer från att begå brott samt att en sådan möjlighet, vid brottslighet mot staten, i någon mån kan antas öka den nationella säkerheten eftersom brott mot grundläggande svenska intressen, såsom arbete för utländsk underrättelsetjänst, kan utgöra ett allvarligt säkerhetshot mot Sverige (SOU 2025:2 s. 196 f.).

I propositionen framhåller regeringen, vad gäller behovet av en sådan lagstiftning, att det är angeläget att skydda och stärka det särskilda band av solidaritet och lojalitet som finns mellan den svenska staten och medborgarna, liksom den ömsesidighet i fråga om rättig-

heter och skyldigheter som utgör grunden för medborgarskapet. Regeringen uttalar vidare bland annat följande. Det är viktigt att det svenska medborgarskapet tillmäts stor betydelse och respekteras och värnas i högre grad än i dag. Likt kommittén anser regeringen att den omständigheten att regeringsformen hindrar föreskrifter om fråntagande av medborgarskap vid viss allvarlig brottslighet kan påverka synen på det svenska medborgarskapet ur såväl ett rättsligt som ett symboliskt perspektiv. Det faktum att många länder i Europa numera har regler om återkallelse av medborgarskap talar för att det även i Sverige bör finnas en sådan möjlighet. Det är en klar fördel om reglerna är enhetliga, inte minst därför att det i annat fall finns en risk för att terrorister eller andra grovt kriminella personer ser Sverige som en lämplig tillflyktsort. Brott mot grundläggande svenska intressen, såsom arbete för utländsk underrättelsetjänst, kan dessutom utgöra ett allvarligt säkerhetshot mot Sverige. En möjlighet att kunna återkalla ett medborgarskap vid brottslighet mot staten kan därmed i någon mån antas öka den nationella säkerheten (prop. 2025/26:78 s. 29 f.).

Regeringen anser alltså att det bör vara möjligt att meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Därutöver bör medborgarskap enligt regeringen kunna fråntas en person vid viss allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk. Vad särskilt gäller sådan allvarlig systemhotande brottslighet, hänvisar regeringen till vad Polismyndigheten påpekat om att den organiserade brottsligheten är ett allvarligt hot mot det svenska samhället. Regeringen anför bland annat följande. Det våldskapital, de finansiella strukturer och de parallella samhällsstrukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige utgör ett hot mot statens grundläggande funktioner. Skjutningar och sprängdåd kan förekomma i sådan omfattning att det hotar statens våldsmonopol och förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet. En person som begått brott som allvarligt hotar våldsmonopolet eller andra grundläggande samhällsfunktioner har, i likhet med den som har begått brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet, visat grov illojalitet mot den svenska staten. Det gäller särskilt personer som har ett bestämmande inflytande över en organisation eller grupp som ägnar sig åt sådan brottslighet. En möjlighet till från-

tagande av medborgarskap vid den typen av brottslighet skulle därför enligt regeringen bidra till att skydda Sverige mot den organiserade brottsligheten och därtill bidra till att värna medborgarskapets värde (prop. 2025/26:78 s. 32). Regeringen föreslår mot denna bakgrund att det får föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

I sitt remissvar på 2023 års fri- och rättighetskommittés betänkande, påtalar Polismyndigheten att förslaget att möjliggöra frântagande av svenskt medborgarskap för medborgare med dubbla medborgarskap som har gjort sig skyldiga till viss allvarlig brottslighet bör leda till ökade möjligheter att utvisa personer som begått allvarlig brottslighet, vilket skulle kunna få positiva effekter på brottsbekämpningen. Polismyndigheten framhåller i sitt remissvar också det samhällshot som allvarlig brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk utgör. Detta, menar Polismyndigheten, talar för en utformning av bestämmelsen som medger fråntagande av medborgarskap vid sådan brottslighet.

Liksom närmare redogjorts för i avsnitt 9.8 framgår det av Polismyndighetens (Nationella operativa avdelningen) rapport *Lägesbild över aktiva gängkriminella i Sverige* från november 2025, bland annat att cirka 17 500 personer bedöms vara aktiva gängkriminella i Sverige. Av dessa har 81 procent endast svenskt medborgarskap (motsvarande omkring 14 000 personer), 8 procent har ett annat medborgarskap utöver sitt svenska (motsvarande omkring 1 400 personer) och 11 procent är utländska medborgare (motsvarande omkring 2 000 personer). Omkring 5 procent (motsvarande omkring 900 personer) av de aktivt gängkriminella är under 18 år. Att en person bedöms som gängkriminell innebär dock inte automatiskt att personen ägnar sig eller kommer att ägna sig åt sådan brottslighet som enligt vad utredningen föreslår nedan bör kunna leda till återkallelse av svenskt medborgarskap.

Som också har redovisats i avsnitt 9.8, har vidare under de senaste fem åren i vart fall 30 personer dömts för brott mot terroristbrottslagen[1] eller mot Sveriges säkerhet, inklusive sådana brott som har syftat till att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner.

[1] Uppgiften inkluderar även domar enligt numera upphävda lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, lagen (2003:148) om straff för terroristbrott samt lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet.

Bland de dömda återfinns elva personer som dömts för brott enligt terroristbrottslagen och 19 personer som dömts för brott mot 19 kap. brottsbalken. Av dessa sammanlagt 30 domar, avser 25 domar brott som har fyra års fängelse eller mer i straffskalan. Av de totalt 25 personer som dömts för sådant mer allvarligt brott har tre personer haft ett annat medborgarskap vid sidan av svenskt medborgarskap.

I detta kapitel redogör utredningen för sin bedömning av hur en reglering som möjliggör återkallelse av ett svenskt medborgarskap på grund av viss allvarlig brottslighet bör vara utformad utifrån en grundlagsändring av 2 kap. 7 § regeringsformen som utgår från att brott som allvarligt skadar statens vitala intressen ska kunna leda till en återkallelse av ett svenskt medborgarskap. Som redovisats ovan används detta uttryck i den av regeringen i prop. 2025/26:78 föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen.

Utredningens överväganden och förslag grundar sig på den redogörelse för nationell och internationell rätt jämte annat relevant underlag, som redovisats i kapitel 9.

11.2 Grundläggande förutsättningar för återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av brott

Förslag

Ett svenskt medborgarskap ska kunna återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som har dömts för brott som allvarligt skadar statens vitala intressen eller för brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

Bedömning

Även den som är under 18 år och som har dömts för brott som allvarligt skadar statens vitala intressen, ska kunna få sitt svenska medborgarskap återkallat.

Alla slags förvärv av medborgarskap ska omfattas av den föreslagna regleringen. Återkallelse av ett svenskt medborgarskap ska därför kunna ske oavsett om medborgarskapet har förvärvats automatiskt, efter anmälan eller efter ansökan.

Som angetts ovan måste en bestämmelse som möjliggör att ett svenskt medborgarskap ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap, som har dömts för brott som allvarligt skadar statens vitala intressen, vara tydlig, förutsägbar och effektiv. Vidare måste regleringen vara förenlig med vissa grundläggande krav som följer av bland annat regeringsformen, Sveriges konventionsåtaganden och EU-rätten.

11.2.1 Regeringsformen

Som redovisats inledningsvis i detta kapitel innebär den av kommittén föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen att det får föreskrivas att medborgarskapet ska fråntas den med dubbla medborgskap och som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

Regeringens förslag (prop. 2025/26:78) innebär att det i stället får föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den med dubbla medborgarskap och som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. I detta innefattas enligt regeringen bland annat brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet och brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Utredningen redogör i avsnitt 11.4 närmare för uttrycket statens vitala intressen och hur utredningen ser på möjligheten att inkludera ytterligare brott i en bestämmelse om frånatagande av medborgarskap på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

Såväl kommitténs som regeringens förslag anger härutöver att det krävs att den fällande brottmålsdomen har fått laga kraft samt att föreskrifter om frånatagande av medborgarskap inte får meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden (SOU 2025:2 s. 310 f. samt prop. 2025/26:78 s. 58).

11.2.2 Medborgarskapskonventionen

Så som redogjorts för även i avsnitt 10.2.2 följer av artikel 7 i medborgarskapskonventionen att en konventionsstat i sin nationella lagstiftning inte får föreskriva att medborgarskap i den staten ska förloras automatiskt med stöd av lag eller på statens initiativ utom i de

fall som anges i artikeln, bland annat vid *uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen* (artikel 7.1 d). Formuleringen ”uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen” är enligt Europarådets förklarande rapport till medborgarskapskonventionen hämtad från artikel 8.3 (a) (ii) i FN-konventionen om begränsning av statslöshet. Sådant beteende inkluderar enligt rapporten särskilt förräderi och andra aktiviteter mot statens vitala intressen, till exempel arbete för en utländsk underrättelsetjänst, medan brott av allmän karaktär inte omfattas oavsett hur allvarliga de är.

Av artikel 8.3 (a) (ii) följer att en fördragsslutande stat får behålla rätten att beröva en person hans medborgarskap, även om det leder till statslöshet, om staten vid tiden för undertecknade eller ratificering av eller anslutning till konventionen förbehåller sig att behålla sådan rätt som vid nämnda tid är inskriven i statens nationella lag, om vederbörande *i strid med sin lojalitetsplikt mot den fördragsslutande staten* har *uppfört sig på ett sätt som allvarligt står i strid med statens vitala intressen*. I UNHCR:s riktlinjer nummer 5 avseende artiklarna 5–9 i konventionen betonas att artikel 8.3 utgör undantag från det generella förbudet mot att beröva någon hans eller hennes medborgarskap om åtgärden leder till statslöshet och att undantaget ska tolkas restriktivt. Det framhålls också att varje individ som uppfyller kriterierna måste ha haft för *avsikt* att handla i strid med sin lojalitetsplikt mot den fördragsslutande staten. Denna plikt kan beskrivas som ett fast och konstant stöd för staten som helhet i motsats till en viss del av staten eller en viss regering vid en given tidpunkt. Enligt riktlinjerna tyder den vanliga innebörden av termerna ”seriously prejudicial” och ”vital interests”, som används i den engelska konventionstexten, på att beteenden som omfattas av detta undantag måste *hota grunderna för och organisationen i den stat* vars medborgarskap det handlar om. Begreppet ”seriously prejudicial” förutsätter att individen i fråga har *kapacitet att påverka staten negativt*. Begreppet ”vital interests” ska tolkas som innebärande *en högre tröskel än brott mot nationella intressen*. Statens grundläggande funktion är att *skydda statens integritet* och *yttre säkerhet* samt att *skydda statens konstitutionella grunder*. Enligt riktlinjerna kan endast handlingar som allvarligt skadar denna funktion och andra vitala intressen motivera berövande av medborgarskapet enligt artikel 8.3 (a) (ii).

11.2.3 Unionsrätten

Enligt EU-domstolen måste hänsyn tas till eventuella följder som en återkallelse av ett medborgarskap skulle få för den berörde och eventuella familjemedlemmar till denne med avseende på förlusten av de rättigheter som varje unionsmedborgare åtnjuter. Bland annat ska det beaktas om förlusten av dessa rättigheter framstår som berättigad i förhållande till hur allvarlig den överträdelse är som vederbörande begått och den tid som har förflutit mellan beslutet om medborgarskapet och beslutet om återkallelse (jfr exempelvis *Rottman mot Freistaat Bayern*, C-136/98, dom meddelad den 2 mars 2010, som gällde förvärv av medborgarskap genom bedrägligt beteende).

11.2.4 Särskilt om återkallelse av barns medborgarskap på grund av brott

Varken den föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen eller medborgarskapskonventionen hindrar att även ett barn som har dömts för viss allvarlig brottslighet kan fråntas sitt svenska medborgarskap. Inte heller barnkonventionen föreskriver något sådant absolut hinder (jfr avsnitt 4.7). Av barnkonventionen följer dock att ett barn under 18 år har rätt till ett medborgarskap och att konventionsstaterna har ett särskilt ansvar när det gäller barn som riskerar att bli statslösa samt att barnet har rätt att behålla ett giltigt medborgarskap utan olagligt ingripande (se artikel 1, 7 och 8 i barnkonventionen). Likt barnkonventionen föreskriver Europakonventionen inte något absolut hinder mot en reglering som fråntar barn medborgarskap. Även om Europakonventionen inte innehåller någon uttrycklig bestämmelse om barnets bästa så som barnkonventionen, hänvisar Europadomstolen regelmässigt till denna princip i avgöranden som behandlar frågor som rör barn (jfr avsnitt 4.3.1).

Inte heller FN-konventionen om begränsning av statslöshet eller EU:s rättighetsstadga uppställer ett förbud mot återkallelse av barns medborgarskap (jfr avsnitt 4.2.1 och 4.4). I artikel 24 i stadgan finns det dock bestämmelser om barnets bästa. I nämnda artikel anges bland annat att barns åsikter ska beaktas i frågor som rör barnen i förhållande till deras ålder och mognad samt att vid alla åtgärder som rör barn ska barnets bästa komma i främsta rummet. Det föreskrivs vidare att varje barn har rätt att regelbundet upprätthålla ett personligt för-

hållande till och direkta kontakter med båda sina föräldrar, utom då detta strider mot barnets bästa.

11.2.5 Utredningens bedömning

Enligt utredningen bör de förutsättningar för återkallelse av ett medborgarskap som anges i regeringsformen och medborgarskapskonventionen framgå av den bestämmelse som medger återkallelse på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

Ett svenskt medborgarskap ska endast kunna återkallas i de fall en person, (i) som också är medborgare i en annan stat, (ii) har dömts för (iii) brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Samtliga dessa krav bör framgå av bestämmelsen. Kravet på att personen måste ha dömts för brott innebär att brottmålsdomen måste fått laga kraft (jfr SOU 2025:2 s. 310 och prop. 2025/26:78 s. 58).

Vidare bedömer utredningen att alla slags förvärv av det svenska medborgarskapet ska omfattas av den föreslagna regleringen. Av medborgarskapskonventionen följer att staterna ska vägledas av principen om icke-diskriminering mellan sina medborgare, oavsett om dessa är medborgare från födseln eller har förvärvat sitt medborgarskap senare (artikel 5.2). Svenskt medborgarskap kan förvärvas automatiskt, efter anmälan och efter ansökan. Samtliga dessa förvärv bör med hänsyn härtill omfattas av den föreslagna regleringen. Såväl kommittén som regeringen gör samma bedömning i fråga om den föreslagna grundlagsändringen i 2 kap. 7 § regeringsformen (jfr SOU 2025:2 s. 206 och prop. 2025/26:78 s. 34).

En särskild fråga är om möjligheten att återkalla ett svenskt medborgarskap även ska gälla för det fall det är en person under 18 år som begått brott. Som angetts ovan finns det inget hinder i vare sig nationell eller internationell rätt mot att återkalla det svenska medborgarskapet för en person under 18 år, så länge han eller hon inte blir statslös och åtgärden i övrigt är proportionerlig. En annan sak är att det vid prövningen av om barnets medborgarskap ska återkallas måste tas särskild hänsyn till att åtgärden rör ett barn (se vidare avsnitt 11.5). Det skulle kunna hävdas att det av hänsyn till barnets bästa inte borde vara möjligt att återkalla ett svenskt medborgarskap för ett barn som begått brott. Å andra sidan innebär de förslag som utredningen lämnar i kommande avsnitt, om när återkallelse

på grund av brott ska vara möjligt, att detta bara ska kunna ske vid mycket allvarlig brottslighet som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Enligt utredningen bör därför inte barn vara undantagna från regleringen. Härutöver kan följande nämnas när det gäller behovet av att även låta barn under 18 år omfattas av den föreslagna regleringen.

Det har i ett antal utredningar och studier de senaste åren uppmärksammats att den allvarliga brottsligheten ökar bland barn och unga. (Se till exempel *En statlig ordning med brottsförebyggande åtgärder för barn och unga*, SOU 2024:30, kapitel 4 och *Straffbarhetsåldern*, SOU 2025:11, kapitel 6.) Av Nationella operativa avdelningens rapport (se avsnitt 11.1), följer att omkring 900 personer under 18 år bedöms vara aktivt gängkriminella i Sverige. Även om denna siffra inte säger något om vilken typ av brott dessa barn ägnar eller kan komma att ägna sig åt, så kan det ändå ses som en indikation på att också barn under 18 år skulle kunna göra sig skyldiga till sådan allvarlig brottslighet som utredningen föreslår ska kunna leda till ett fråntagande av svenskt medborgarskap. Vidare har regeringen nyligen beslutat om en lagrådsremiss där det föreslås att straffbarhetsåldern sänks till 13 år för brott med minimistraff på fängelse i fyra år eller mer samt försök, förberedelse och stämpling till sådana brott. Sänkningen av straffbarhetsåldern sker enligt remissen som en reaktion på att den allvarliga brottsligheten bland unga lagöverträdare har ökat markant (lagrådsremiss *Skärpta regler för unga lagöverträdare*, s. 80 f). Förslaget träffar flera av de brott som utredningen i avsnitt 11.4 föreslår ska kunna leda till en återkallelse av svenskt medborgarskap. Det handlar bland annat om grov allmänfarlig ödeläggelse (13 kap. 3 § brottsbalken), spridande av gift eller smitta, grovt brott (13 kap. 7 § brottsbalken), terroristbrott (4 § terroristbrottslagen) samt högförräderi (19 kap. 1 § brottsbalken) och grovt spionerі (19 kap. 5 och 6 §§ brottsbalken). Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det finns både behov av och skäl för att det också ska vara möjligt att initiera ett ärende om återkallelse av svenskt medborgarskap i de fall den dömde är under 18 år. Med beaktande av att ovan nämnda utredningar slår fast att det främst är brott kopplade till den organiserade brottsligheten, så som exempelvis sprängningar och narkotikabrott, de unga lagöverträdarna gör sig skyldiga till, torde en återkallelse av medborgarskapet för ett barn på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet med mera inte förekomma särskilt ofta. Däremot kan återkallelse av ett

barns medborgarskap som utgår från begreppet brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, möjligen komma att aktualiseras i något fler fall. Även om det inte rör sig om så många fall där en återkallelse av medborgarskapet skulle aktualiseras för den som är under 18 år skulle det kunna uppfattas som stötande om en sjuttonåring som dömts för exempelvis terroristbrott genom att ha utfört flera urskillningslösa bombattentat som krävt flera människoliv, inte skulle komma i fråga för en prövning av om hans eller hennes medborgarskap bör återkallas.

Skulle frågan om återkallelse av ett svenskt medborgarskap aktualiseras för ett straffmyndigt barn får en bedömning göras i det enskilda fallet om det är proportionerligt och förenligt med principen om barnets bästa att återkalla medborgarskapet (se mer om detta i avsnitt 11.5).

11.3 Hur bör bestämmelsen om återkallelse utformas?

Vilket brottsligt handlande som ska kunna ligga till grund för en återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen kan regleras på olika sätt.

2023 års fri- och rättighetskommitté övervägde olika alternativ för hur en grundlagsbestämmelse som tar sikte på frånta gande av medborgarskap vid brott skulle kunna utformas. Kommitténs överväganden avsåg, till skillnad från denna utredning, ändringar i grundlag. Från övervägandena kan dock följande nämnas. Kommittén fann att det inte var lämpligt att i grundlagstexten specifikt hänvisa till olika straffbestämmelser i vanlig lag eftersom en sådan konstruktion skulle utgöra ett avvikande inslag i 2 kap. regeringsformen och dessutom medföra att grundlagsskyddets räckvidd skulle göras beroende av vad som anges i lag. Inte heller fann kommittén det vara ett alternativ att införa en brottskatalog, eventuellt i kombination med krav på ett visst minimistraff, direkt i grundlagstexten. En sådan bestämmelse skulle bland annat bryta mot strukturen för regleringen i 2 kap. regeringsformen och bedömdes inte heller, trots fördelar ur förutsebarhets- och tydlighetshänseende, vara lämpligt. Kommittén ansåg i stället att bestämmelsen borde utformas så att den möjliggjorde föreskrifter om frånta gande av medborgarskap vid viss typ av brottslighet.

Av utredningens direktiv framgår att det är viktigt att en reglering om återkallelse av medborgarskap blir tydlig, förutsebar och effektiv. Utredningen instämmer i att en bestämmelse som avser en sådan ingripande åtgärd för den enskilde som fråntagande av hans eller hennes medborgarskap måste vara väl avgränsad. Även om brottmålsprocessen och fråntagande av medborgarskap har olika syften (jfr avsnitt 11.9) är det också en rimlig utgångpunkt att det är tydligt vilka/vilken typ av straffbara gärningar som kan leda till fråntagande av medborgarskapet.

En metod är att göra som kommittén och i lagtexten endast använda sig av ett begrepp som beskriver brottslighetens karaktär och följdverkningarna av en viss handling. I detta fall skulle det kunna innebära att det i lagtexten skulle anges att ”brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen” kan leda till återkallelse av svenskt medborgarskap. Eftersom det saknas en närmare definition av begreppet Sveriges vitala intressen och vilka brott som ska anses allvarligt skada dessa intressen, skulle detta innebära att utredningen skulle behöva ta fram en legaldefinition av begreppet. Som skäl emot att utredningen inom ramen för detta uppdrag ska överväga och lämna förslag i fråga om vilken typ av brottslighet som ska anses skada Sveriges vitala intressen kan hävdas att det inom ramen för utredningens uppdrag och arbete är svårt att överblicka vilka konsekvenser en sådan definition skulle kunna få för exempelvis de brottsbekämpande och dömande myndigheternas verksamhet. Det kan också hävdas att en sådan definition – på grund av uttryckets nära samband med exempelvis den straffrättsliga regleringen och de brottsbekämpande myndigheternas verksamhet – lämpligen borde övervägas i ett annat sammanhang.

En lösning som innebär att det i lagtexten anges att brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen kan leda till återkallelse av svenskt medborgarskap, ställer höga krav på tydlighet och förutsägbarhet i fråga om vilka brottsliga handlanden som omfattas av uttrycket. Detta framför allt med hänsyn till hur ingripande ett fråntagande av det svenska medborgarskapet är för den enskilde och dennes grundläggande fri- och rättigheter enligt både nationell och internationell rätt. Det finns inte heller några tidigare svenska förarbeten (förutom den nu aktuella propositionen) eller myndighetsavgöranden att söka ledning i vid tolkningen och tillämpningen av

en reglering som möjliggör återkallelse på grund av brott mot Sveriges vitala intressen.

Ett annat alternativ kan vara att i lagtexten ha en uttömmande uppräkning av de brott som omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelsen. Fördelen med att använda sig av en så kallad brottskatalog är att regleringen blir tydlig och förutsebar både för enskilda och för den handläggande myndigheten och domstolarna vid tillämpningen av bestämmelsen. En nackdel med en sådan lösning kan vara att gärningar som bedöms allvarligt skada Sveriges vitala intressen, men som vid lagstiftningstidpunkten var svåra att förutse, inte kommer att kunna ligga till grund för ett ärende om återkallelse av medborgarskap. Detta i synnerhet som hotet mot Sveriges vitala intressen, på samma sätt som hotet mot Sveriges säkerhet, är föränderligt (se prop. 2025/26:78 s. 58).

Ett tredje alternativ skulle kunna vara en kombination av ovan två lagtekniska lösningar. Exempelvis skulle bestämmelsen i detta fall innehålla en icke-uttömmande brottskatalog i kombination med en föreskrift som anger att även andra brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen omfattas av bestämmelsen. En sådan kombinerad lösning skulle dock också ställa krav på en definition av vad som avses med brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen vilket – som framhålls ovan – kan vara förenat med andra nackdelar.

Enligt utredningen talar starka rättssäkerhets- och effektivitetsskäl för att den bestämmelse som medger återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen ska innehålla en uttömmande uppräkning av de brott som bestämmelsen ska träffa, i kombination med andra avgränsningar som bedöms nödvändiga. En sådan uppräkning av brottstyper kan i så fall kombineras med en uttrycklig förklaring att det också måste vara fråga om en sådan allvarlig gärning som enligt propositionen kan utgöra ett brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Eventuellt nya eller tillkommande brott som skulle kunna anses allvarligt skada Sveriges vitala intressen och som kan uppstå i framtiden, kräver därmed en lagändring för att omfattas av bestämmelsen.

11.4 Vilka brott ska anses allvarligt skada Sveriges vitala intressen?

Förslag

Brott mot 18, 19, 21 eller 22 kap. brottsbalken och brott mot terroristbrottslagen ska anses utgöra brott som skadar Sveriges vitala intressen, liksom brott mot 13 kap. brottsbalken, om gärningen har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner. Detsamma ska gälla brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion och som avser folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse och aggressionsbrott.

Även brott mot 3, 4, 9, 10, 15, 17 och 20 kap. brottsbalken, liksom brott mot vapenlagen (1996:67), bidragsbrottslagen (2007:612), lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor samt lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, ska anses utgöra brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, om det är fråga om sådan allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk och som på ett allvarligt sätt skadar Sveriges vitala intressen.

För att klargöra att det endast är brott som *allvarligt* skadar Sveriges vitala intressen som kan leda till en återkallelse av ett svenskt medborgarskap, ska det krävas att det svåraste straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer för att det ska omfattas av den föreslagna regleringen. Även förberedelse eller stämpling, liksom straffbart försök eller annan medverkan, till ett sådant brott ska omfattas av bestämmelsen.

Vad som anges ovan ska även gälla i fråga om brott som begåtts i ett annat land än i Sverige och som enligt svensk lag motsvarar ett brott som anges ovan.

Detta ska framgå av en ny bestämmelse i medborgarskapslagen.

11.4.1 Inledning

2023 års fri- och rättighetskommitté övervägde en formulering i regeringsformen som utgick från begreppet statens vitala intressen och angav att en fördel med att använda samma begrepp i regeringsformen som används i medborgarskapskonventionen är att kopplingen till Sveriges folkrättsliga åtaganden betonas. Kommittén menade att med begreppet brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen avses brott som hotar sådant som staten har ett särskilt ansvar för att skydda och värna, främst rikets säkerhet och grundlagsskyddade värden, såsom demokrati och rättssäkerhet. Kommittén konstaterade emellertid samtidigt att det fanns olika uppfattningar om innebörden av begreppet statens vitala intressen och kom därför fram till att det inte var möjligt att nå tillräckligt bred politisk enighet avseende en formulering som utgick från detta alternativ (SOU 2025:2 s. 204). Enligt den av kommittén föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen, får det i stället föreskrivas att medborgarskapet ska fråntas den med dubbla medborgskap och som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion (SOU 2025:2 s. 310).

I ett särskilt yttrande till kommitténs betänkande av Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna anförs att vissa allvarliga brott som begås inom ramen för kriminella nätverk kan skada Sveriges vitala intressen och att ett svenskt medborgarskap, utöver vad som föreslås av kommittén, även bör kunna fråntas på grund av sådana brott (se SOU 2025:2 s. 333 f.).

I prop. 2025/26:78 föreslår regeringen att det får föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Av författningskommentaren till förslaget till ändring av 2 kap. 7 § regeringsformen framgår följande. Med uttrycket brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen avses brott som allvarligt hotar sådant som staten har ett särskilt ansvar för att skydda, främst Sveriges säkerhet, demokratin och rättssäkerheten. Även brott som äventyrar centrala delar av statens grundläggande funktioner, däribland statens våldsmonopol, kan allvarligt skada Sveriges vitala intressen. Det är karaktären av brottet tillsammans med dess följdverkningar som är avgörande för bedömningen. Den omständigheten att det rör sig

om ett allvarligt brott innebär inte i sig att det handlar om ett agerande som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. En typ av brottslighet som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen är brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet, till exempel högförräderi, krigsanstiftan, spionerі, uppror och landsförräderi. Ett annat exempel på brott som typiskt sett allvarligt skadar Sveriges vitala intressen är terroristbrott. Bestämmelsen omfattar vidare viss allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk. Det vitala intresse som aktualiseras i det sammanhanget är främst statens grundläggande funktion att upprätthålla sitt våldsmonopol. Det kan till exempel handla om skjutningar, sprängdåd eller andra grova våldsbrott som är av sådan omfattning att det hotar samhällets förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i en viss stadsdel eller ett annat geografiskt område. Att någon begår ett våldsbrott är alltså inte i sig tillräckligt för att statens våldsmonopol ska äventyras. Den organiserade brottsligheten kan också hota demokratin eller rättssäkerheten. Ett exempel på det är allvarliga och omfattande brottsliga angrepp mot myndigheter eller politiskt beslutsfattande, till exempel efter infiltration eller i form av hot eller våld, som innebär en väsentlig negativ påverkan på myndighetens eller den beslutande församlingens förmåga att utföra sin uppgift. Bestämmelsen omfattar inte all brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk, utan endast sådan som är till allvarlig skada för Sveriges vitala intressen. Inte heller omfattas brott som riktar sig mot statens renodlat fiskala intressen. Vissa typer av brott utgör ett allvarligt hot mot freden, säkerheten och välståndet i världen och till följd av det även mot grundläggande svenska intressen. Bestämmelsen är därför även tillämplig på brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion, nämligen folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse och aggressionsbrott. Det gäller oavsett var i världen och mot vem brottet har begåtts. Innebörden av uttrycket brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen måste bedömas i ljuset av samhällsutvecklingen. Vilken slags brottslighet som kan anses medföra allvarlig skada för Sveriges vitala intressen kan därför i viss utsträckning förändras över tid. (Se prop. 2025/26:78 s. 57 f.) I motiven till ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen anger regeringen vidare att även storskalig och systematisk välfärdsbrottslighet, beroende på omständigheterna, kan omfattas av uttrycket (prop. 2025/26:78. s. 33).

Vid bedömningen av om viss allvarlig brottslighet som begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk är av sådan systemhotande karaktär att den allvarligt skadar Sveriges vitala intressen kan det, enligt regeringen, få betydelse om det är fråga om en person som har en ledande position i ett kriminellt nätverk (prop. 2025/26:78 s. 32).

I det följande redovisar utredningen sin bedömning av vilken brottslighet som ska anses allvarligt hota Sveriges vitala intressen samt hur denna brottslighet bör avgränsas liksom hur bestämmelsen lämpligast bör utformas för att leva upp till legalitetsprincipens krav.

11.4.2 Utredningens bedömning

Vad är ett vitalt intresse?

Vitalt intresse enligt regeringens proposition

Enligt regeringen (prop. 2025/26:78 s. 32 f.) omfattar uttrycket brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen både brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet och brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Uttrycket brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen omfattar dessutom enligt regeringen även viss allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk. Det vitala intresse som aktualiseras i det sammanhanget är enligt propositionen, främst statens grundläggande funktion att upprätthålla sitt våldsmonopol. Som exempel anges skjutningar, sprängdåd eller andra grova våldsbrott som är av sådan omfattning att det hotar samhällets förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i en viss stadsdel eller annat geografiskt område. Den organiserade brottsligheten kan enligt propositionen också hota demokratin eller rättssäkerheten. Som exempel på detta anges allvarliga och omfattande brottsliga angrepp mot myndigheter eller politiskt beslutsfattande, till exempel efter infiltration eller i form av hot eller våld, som innebär en väsentlig negativ påverkan på myndighetens eller den beslutande församlingens förmåga att utföra sin uppgift. Enligt regeringen innebär detta att även storskalig och systematisk välfärdsbrottslighet, beroende på omständigheterna, kan omfattas av uttrycket. Enligt regeringen omfattas dock inte all brotts-

lighet som begås inom ramen för kriminella nätverk, utan endast sådan som är till allvarlig skada för Sveriges vitala intressen. Inte heller omfattas brott som riktar sig mot statens renodlat fiskala intressen. Däremot framhåller regeringen att bland annat de finansiella strukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige utgör ett hot mot statens grundläggande funktioner. Regeringen betonar även i sin proposition att terroristbrott typiskt sett har sådana effekter att det allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

Vitalt intresse enligt folkrätten

Som konstaterats tidigare utgår medborgarskapskonventionen från begreppet uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen. I medborgarskapskonventionen anges att det får föreskrivas att förlust av medborgarskap får ske vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen. Det innebär att för att fråntagande av medborgarskap ska kunna ske ska brottet rikta sig mot intressen som kan sägas vara vitala för staten och att brottet är till allvarlig skada för dessa intressen. I konventionen preciseras dock inte den närmare innebörden av sådant uppförande och inte heller vilka brott som får, eller typiskt sett kan, leda till återkallelse av medborgarskap. Konventionens formulering är, som tidigare nämnts, hämtad från FN-konventionen om begränsning av statslöshet, där det anges att återkallelse av medborgarskap får ske om den enskilde i strid med sin lojalitetsplikt mot den fördragsslutande staten har uppfört sig på ett sätt som allvarligt står i strid med statens vitala intressen. I den förklarande rapporten till medborgarskapskonventionen anges särskilt förräderi och andra aktiviteter mot statens vitala intressen, medan brott av allmän karaktär inte omfattas oavsett hur allvarliga de är. Enligt UNHCR:s riktlinjer avseende bland annat artikel 8.3 i FN-konventionen om begränsning av statslöshet, kan återkallelse endast komma i fråga vid handlingar som *allvarligt skadar statens funktion* att *skydda statens integritet*, *yttre säkerhet* och *konstitutionella grunder* samt *andra vitala intressen*. Vissa ”terrorist acts” kan, beroende på det inhemska sammanhanget, omfattas.

Vitalt intresse i dansk, finsk och norsk lagstiftning

De andra nordiska ländernas regleringar, som tillåter återkallelse på grund av handlande som allvarligt skadar statens vitala intressen, skiljer sig till viss del åt. I både den finska och den norska lagstiftningen anges vilka brott i respektive strafflag som kan leda till återkallelse av medborgarskapet om också övriga förutsättningar för fråntagande är uppfyllda, bland annat att den enskilde även är medborgare i en annan stat. Den finska bestämmelsen om återkallelse på grund av brott omfattar vissa landsförräderi- och högförräderibrott samt terroristbrott. Den norska regleringen omfattar folkmord, brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser, brott som riktar sig mot Norges suveränitet och andra grundläggande intressen, terroristbrott och brott som är kopplade till terrorism. Den danska regleringen innehåller å andra sidan ingen precisering av vilka brott som omfattas. Fråntagande av medborgarskap anses dock vara möjligt bland annat på grund av viss allvarlig brottslighet som begås inom ramen för gängkriminalitet (se kapitel 6). I Norge finns det vidare en möjlighet att återkalla det norska medborgarskapet med hänsyn till grundläggande nationella intressen utan att den enskilde dömts för brott. I sammanhanget kan nämnas att det i Finland och Norge är Migrationsverket respektive Utlänningsdirektoratet som beslutar om återkallelse av medborgarskap. I Danmark är det i stället tingsrätten som beslutar om detta, antingen självständigt eller i samband med ett brottmål. Även den danska utlännings- och integrationsministern kan dock frånta det danska medborgarskapet från den som har uppvisat ett handlande som är till allvarlig skada för statens vitala intressen, vilket gör det möjligt att återkalla medborgarskapet från personer som uppehåller sig i utlandet och mot vilka det därför inte kan föras en straffrättslig process i Danmark. Det finns i dessa fall dock möjlighet för den berörde att inom viss tid begära prövning i domstol (se avsnitt 6.2.1).

Utredningens bedömning av begreppet vitalt intresse

För att brottslighet ska kunna ligga till grund för ett fråntagande av medborgarskapet krävs enligt medborgarskapskonventionen att det rör sig om ett ”uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen”. Vad sådant uppförande består i framgår inte uttryck-

ligen av medborgarskapskonventionen. Enligt den förklarande rapporten till konventionen omfattas dock endast vissa typer av brott som tydligt påvisar att individen är illojal gentemot medborgarstaten. I den förklarande rapporten anges förräderi och spionerі som exempel. Denna uppräkning är emellertid inte uttömmande, utan även andra brott som riktar sig mot staten kan omfattas. (Se avsnitt 4.2.2.) Att även exempelvis terroristbrott, kan utgöra grund för återkallelse enligt medborgarskapskonventionen, följer av den förklarande rapporten till medborgarskapskonventionen och riktlinjerna till FN-konventionen om begränsning av statslöshet (se avsnitt 4.2.1). Däremot omfattas inte, oavsett allvarlighetsgrad, brott av allmän karaktär. Som utvecklas i följande avsnitt delar utredningen den bedömning som regeringen gör i sin proposition, att brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet (exempelvis högförräderi och spionerі) och brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion utgör sådan brottslighet som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Detsamma gäller terroristbrott.

När det gäller sådan allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk, och som regeringen ger exempel på i sin proposition (prop. 2025/26:78 s. 33 f.), handlar detta om ett flertal olika gärningar som rör användande av våld, men också till exempel omfattande och systematisk välfärdsbrottslighet. Visserligen har samhällsutvecklingen medfört att fler brott möjligen kan anses skada ett lands vitala intressen i dag, än vad som var fallet när medborgarskapskonventionen och konventionen om begränsning av statslöshet kom till. Det är dock enligt utredningen tveksamt om den omfattande brottslighet som regeringen i sin proposition anger ska omfattas av begreppet, verkligen är förenligt med nämnda konventioner. Detta även om det som krav för att denna brottslighet ska omfattas av regleringen tydliggörs att det måste vara fråga om *brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen*. Av utredningens direktiv framgår att utredaren, oavsett ställningstagande i sak, ska lämna förslag som också inkluderar sådan allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk och som regeringen beskriver i sin proposition, varför ett sådant förslag lämnas med de reservationer som här angetts.

Utredningens utgångspunkter

Som utredningen tidigare redogjort för framgår det av utredningens direktiv att det är viktigt att regleringen om frånta gande av medborgarskap blir tydlig, förutsebar och effektiv. Även om brottmålsprocessen och frånta gande av medborgarskap har olika syften (jfr avsnitt 11.9) är det av betydelse att det är tydligt vilka/vilken typ av straffbara gärningar som kan leda till frånta gande av medborgarskapet, eftersom återkallelse på denna grund ska kunna ske på grund av vissa allvarliga brott som den enskilde dömts för samtidigt som begreppet brott mot statens vitala intressen inte används inom den straffrättsliga regleringen.

Som också framgår av bland annat avsnitt 9.4.4 finns det inte heller några allmänt vedertagna definitioner av kriminella nätverk och organiserad brottslighet. Även om det pågår utrednings- och lagstiftningsarbeten inom det straffrättsliga området som anknyter till bland annat dessa begrepp, är det inte fråga om någon lagstiftning som är beslutad (se till exempel SOU 2025:66 och betänkandet *Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar*, SOU 2026:13, som överlämnades den 13 februari 2026).

För att det förslag utredningen lämnar om återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, inte ska omfatta fler gärningar än vad grundlagen, det vill säga den föreslagna ändringen i 2 kap. 7 § regeringsformen, tillåter, utgår utredningen i sina överväganden från den beskrivning av vilken brottslighet som ska falla inom ramen för detta begrepp som regeringen gett uttryck för i sin proposition (se avsnitt 11.4.1). Nedan redogör utredningen för vilka brott som i enlighet med detta kan omfattas av regleringen.

Brott som hotar Sveriges säkerhet och brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion

Utredningen delar regeringens bedömning att vissa allvarliga brott som hotar Sveriges säkerhet, till exempel högförräderi, krigsanstiftan, spionerі, uppror, landsförräderi och terroristbrott, också är brott som skadar Sveriges vitala intressen (jfr prop. 2025/26:78 s. 33). Utredningen har i avsnitt 10.4.2 beskrivit vilka brott som ska anses utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet och även gett exempel på så-

dana brott. Som framgår där ska brott mot 18, 19, 21 eller 22 kap. brottsbalken och brott mot terroristbrottslagen anses utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet. Detsamma ska gälla brott mot 13 kap. brottsbalken, om gärningen har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner. För att förtydliga att det endast är gärningar som utgör ett *allvarligt* hot mot Sveriges säkerhet som kan leda till återkallelse av ett svenskt medborgarskap, föreslår utredningen i avsnitt 10.4.2 att det svåraste straffet som är föreskrivet för brottet måste vara fängelse i fyra år eller mer för att brottet ska omfattas av bestämmelsen. Denna avgränsning medför att till exempel högförräderi, krigsanstiftan, spionerі, terroristbrott, deltagande respektive samröre med en terroristorganisation, uppror, landsförräderi, samt olika typer av sabotagebrott där handlandet har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner, utgör gärningar som allvarligt hotar Sveriges säkerhet. Sveriges säkerhet får anses vara ett av det mest grundläggande vitala intresse för landet, varför den som har gjort sig skyldig till brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet även har gjort sig skyldig till brott som *allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.*

Detsamma gäller den som har dömts för ett brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion och som avser folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse och aggressionsbrott. Som utredningen har beskrivit i avsnitt 10.5, utgör denna brottslighet ett allvarligt hot mot freden, säkerheten och välståndet i världen och till följd av det även ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Även dessa brott kan därför anses allvarligt skada Sveriges vitala intressen oavsett var i världen och mot vem brottet har begåtts. Regeringen gör samma bedömning i sin proposition (prop. 2025/26:78 s. 31 f.).

Allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk

Enligt regeringen omfattar den föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen också viss allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk. Som angetts tidigare, är det vitala intresse som aktualiseras i sammanhanget enligt regeringen främst statens grundläggande funktion att upprätthålla

sitt våldsmonopol. Det kan till exempel handla om skjutningar, sprängdåd eller andra grova våldsbrott som är av sådan omfattning att det hotar samhällets förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i en viss stadsdel eller ett annat geografiskt område. Att någon begår ett våldsbrott är dock inte i sig tillräckligt för att statens våldsmonopol ska äventyras.

Den organiserade brottsligheten kan enligt regeringen också hota demokratin eller rättssäkerheten. Ett exempel på det är allvarliga och omfattande brottsliga angrepp mot myndigheter eller politiskt beslutsfattande, till exempel efter infiltration eller i form av hot eller våld, som innebär en väsentlig negativ påverkan på myndighetens eller den beslutande församlingens förmåga att utföra sin uppgift. Det kan enligt regeringen också handla om storskalig och systematisk välfärdsbrottslighet. Bestämmelsen omfattar dock inte all brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk, utan endast sådan som är till allvarlig skada för Sveriges vitala intressen. (prop. 2025/26:78 s. 33 och 57.)

Av utredningens direktiv framgår att utgångspunkten för utredningens alternativa förslag bör vara att brottslighet som på olika sätt kan sägas vara systemhotande ska kunna medföra att medborgarskap återkallas och att detta inkluderar brottslighet som sker *inom ramen för kriminella nätverk* och som allvarligt skadar statens vitala intressen. Som nämnts ovan omfattar den av regeringen föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen också viss allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk. I syfte att avgränsa vilket handlande som avses med detta, och kunna presentera ett lagförslag som (endast) träffar den brottslighet som regeringen avser här, är en första fråga vad som avses med ett kriminellt nätverk. Utredningen kommer därför inledningsvis i sina överväganden att redogöra för sin bedömning av vad som avses med ett kriminellt nätverk och hur bestämmelsen kan avgränsas i detta avseende. Efter detta följer en analys av vilken typ av brottslighet som normalt begås inom ramen för kriminella nätverk och som utgör sådan brottslighet som skulle kunna anses skada Sveriges vitala intressen. Därefter följer utredningens överväganden i fråga om hur avgränsningen mellan brott som skadar respektive brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, och som därmed kan ligga till grund för en återkallelse av medborgarskapet, bör göras.

Vad avses med ett kriminellt nätverk och hur bör bestämmelsen avgränsas för att endast omfatta brott som begås av kriminella nätverk?

Som framgår av avsnitt 9.4.4 finns det i dag ingen vedertagen definition av vad som avses med ett kriminellt nätverk. Detsamma gäller uttrycket organiserad brottslighet. I förarbetena till straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken har lagstiftaren gett uttryck för vad som normalt bör innefattas i detta begrepp. Enligt 29 kap. 2 § 6 brottsbalken ska som försvårande omständighet vid bedömningen av straffvärdet för ett brott särskilt beaktas om brottet utgjort *ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form* eller systematiskt eller om brottet föregåtts av särskild planering. Med brottslighet som utövats i organiserad form avses, enligt förarbetena, brottslighet som har begåtts inom ramen för en struktur där flera personer samverkat under en inte helt obetydlig tidsperiod för att begå brott. Det är inte tillräckligt att det aktuella brottet har skett i samverkan. Personerna ska ha ingått i en sammanslutning eller ett nätverk av viss kontinuitet vars syfte att begå brott sträckt sig längre än till enbart det ifrågavarande brottet. Att brottet ska ha utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form innebär att brottet ska ha haft ett naturligt samband med brottsligheten. Det är inte nödvändigt att brottet begåtts av den eller de som organiserat brottsligheten. Som exempel på brottslighet som utövats i organiserad form anges i förarbetena fickstölder som begåtts av en grupp av personer. Ett annat exempel är illegal indrivningsverksamhet som en gruppering ägnat sig åt (se prop. 2009/10:147 s. 43). Vid en jämförelse mellan denna bedömning av vad som avses med brottslighet som utövats i organiserad form, och de beskrivningar av vad som avses med brott som begås inom ramen för kriminella nätverk eller organiserad brottslighet som tagits fram av olika myndigheter (jfr avsnitt 9.4.4), kan konstateras att de påminner om varandra men att en enhetlig definition av begreppen inte finns.

Utredningen har övervägt om det finns anledning att inom ramen för aktuellt uppdrag ta fram en definition av vad som ska avses med brott som begås inom ramen för kriminella nätverk och/eller organiserad brottslighet. Det finns dock flera skäl som talar emot att utredningen tar fram definitioner av dessa begrepp. Ett skäl är att en utredare fått i uppdrag av regeringen att lämna förslag på en regler-

ing som kriminaliserar deltagande i och samröre med en kriminell sammanslutning (Dir. 2025:28). Utredaren presenterade sina förslag den 13 februari 2026 (SOU 2026:13), det vill säga alldeles innan denna utredning ska redovisa sitt uppdrag. Det framstår mot denna bakgrund som mindre lämpligt att även inom ramen för denna utredning ta fram en beskrivning av vad som ska avses med ett kriminellt nätverk eller sammanslutning. Detsamma gäller för det närliggande begreppet organiserad brottslighet. Ett ytterligare skäl som talar emot att utredningen tar fram en sådan definition är att det inom ramen för detta uppdrag är svårt att överblicka vilka konsekvenser det skulle kunna få för bland annat de brottsbekämpande och dömande myndigheternas verksamhet. Utredningen noterar dock att Utredningen om straffansvar för deltagande i kriminella sammanslutningar bland annat föreslår att det i 16 kap. brottsbalken, om brott mot allmän ordning, införs två nya brott som i separata bestämmelser straffbelägger deltagande i en kriminell sammanslutning och samröre med en kriminell sammanslutning. Utredningen föreslår också att det i samma kapitel införs en definition av begreppet kriminell sammanslutning. Enligt denna ska med en *kriminell sammanslutning* avses en sammanslutning av fler än två personer som begår eller på annat sätt medverkar till allvarlig brottslighet för att uppnå ekonomisk vinning eller annan otillbörlig fördel eller som gör sig skyldiga till försök, förberedelse eller stämpling till sådan brottslighet (SOU 2026:13 s. 23).

Regeringen har vidare den 15 januari 2026 beslutat en lagrådsremiss, *Dubbla straff för brott i kriminella nätverk och skärpta straffskalor*, där det bland annat föreslås att en ny straffskärpningsbestämmelse som tar sikte på alla brott som har ett samband med kriminella nätverk införs. Förslaget, som föreslås träda i kraft den 3 juli 2026, innebär i huvudsak att 29 kap. 2 § 6 brottsbalken ändras på så sätt att det förhållandet att brottsligheten utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form utgår som försvårande omständighet. Denna omständighet ska i stället beaktas som synnerligen försvårande enligt 29 kap. 2 a § brottsbalken.[2]

Utredningen har övervägt om den del av utredningens förslag som gäller återkallelse av medborgarskap på grund av viss allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk bör avgränsas i lag, exempelvis genom att enbart gälla i de

[2] Lagrådsremissens förslag bygger på förslagen i betänkandet *En straffreform* (SOU 2025:66).

fall den domstol som har dömt i brottmålet har tillämpat 29 kap. 2 § 6 brottsbalken (eller en motsvarande reglering i den föreslagna bestämmelsen i lagrådsremissen) på grund av att gärningen utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form. Skäl som talar för en sådan uttrycklig avgränsning är att den kan bidra till en tydligare och mer förutsägbar reglering och det skulle också underlätta för de myndigheter och domstolar som ska tillämpa regelverket att uppmärksamma när en sådan dom har fått laga kraft. Det finns dock ingen föreskrift som anger att domstolen är skyldig att i domslutet ange att denna straffskärpningsbestämmelse har tillämpats i målet. Detta framstår därför inte som ett tillfredsställande alternativ.

Bedömningen av om en viss brottslighet har begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk, bör i stället göras genom en helhetsbedömning av vad som framgår av brottmålsdomen. Med utgångspunkt i nu gällande rätt kan det till exempel av brottmålsdomen framgå att rätten har tillämpat straffskärpningsbestämmelsen i 29 kap. 2 § 6 brottsbalken på grund av att det eller de brott som den dömde har dömts för har utgjort ett led i en brottslighet som utövats i organiserad form (eller att rätten har tillämpat en motsvarande reglering i nämnda lagrådsremiss om/när förslagen i denna träder i kraft). Det krävs dock att det av brottmålsdomen framgår att det är rättens uppfattning att så är fallet. Det kan även framgå av brottmålsdomens domskäl, att det är fråga om brott som begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk eller annars i organiserad form. Det är däremot inte tillräckligt att åklagaren i sin gärningsbeskrivning eller sakframställning gjort gällande att brottet utgjort ett led i en organiserad brottslighet eller annars utgör brott som begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk, utan rätten måste själv ta ställning till detta i sin dom.

Nedan redogör utredningen för sin bedömning av dels vad som skulle kunna anses utgöra sådan systemhotande brottslighet som kan anses skada Sveriges vitala intressen, dels hur avgränsningen mellan systemhotande brottslighet och *allvarlig* sådan systemhotande brottslighet bör göras.

Vilken typ av brott ska anses utgöra sådan brottslighet som ska anses skada Sveriges vitala intressen?

När det gäller vilken typ av brottslighet som enligt regeringens förslag bör omfattas av den reglering i 2 kap. 7 § regeringsformen som medger föreskrifter om frånta gande av medborgarskap, och som enligt regeringen ryms inom uttrycket *allvarlig systemhotande brottslighet*, handlar det som ovan nämnts om skjutningar, sprängdåd och andra grova våldsbrott som är av sådan omfattning att det hotar samhällets förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i en viss stadsdel eller annat geografiskt område. Det vitala intresse som här aktualiseras är främst statens grundläggande funktion att upprätthålla sitt våldsmonopol.

Allvarlig systemhotande brottslighet handlar enligt regeringen också om allvarliga och omfattande brottsliga angrepp mot myndigheter eller politiskt beslutsfattande, till exempel efter infiltration eller i form av hot eller våld, som innebär en väsentlig negativ påverkan på myndighetens eller den beslutande församlingens förmåga att utföra sin uppgift. Det vitala intresse som hotas här är demokratin eller rättsväsendet. Det kan också enligt regeringen handla om storskalig och systematisk välfärdsbrottslighet.

En del av den brottslighet som regeringen nämner, omfattas av den brottslighet som utredningen i avsnitt 10.4.2 bedömer utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet och som enligt utredningen även utgör brott som får anses allvarligt skada Sveriges vitala intressen. När det till exempel rör sig om allvarliga eller omfattande mordbränder och sprängningar, kan det bli aktuellt för domstolen att döma för brotten sabotage (13 kap. 4 § brottsbalken) eller allmänfarlig ödeläggelse (13 kap. 3 § brottsbalken). Även terroristbrottet kan aktualiseras om rekvisiten för detta brott är uppfyllda. Vidare kan den som angriper en polis i syfte att allvarligt försvåra eller hindra polisens verksamhet, göra sig skyldig till sabotage mot blåljusverksamhet (13 kap. 5 c § brottsbalken). Detsamma gäller om någon med avsikt att hindra polisens arbete, skadar eller blockerar polisens tjänstefordon. Sabotage mot blåljusverksamhet kan exempelvis aktualiseras i det fall ett kriminellt nätverk har tagit kontroll över ett visst geografiskt område, och polis kommer till platsen för att avlägsna vägspärrar eller skingra personer på plats. Alla dessa brott har fängelse i fyra år eller mer föreskrivet i straffskalan. Samtliga nu nämnda

brott skulle, beroende på kontexten, kunna hävdas utgöra ett sådant illojalt uppförande mot staten att det kan ligga till grund för en återkallelse av medborgarskapet.

Vid sprängningar kan det även bli fråga om att döma till ansvar för brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor, där det för grovt respektive synnerligen grovt brott mot lagen är föreskrivet fängelse i högst sju respektive tio år (29 a § lagen om brandfarliga och explosiva varor). Även dessa brott kan beroende på omständigheterna i det enskilda fallet, anses utgöra ett sådant handlande att det motiverar en återkallelse av medborgarskapet, om gärningarna har begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk.

När det gäller brottsliga angrepp mot myndigheter eller politiker som syftar till att påverka enskilda tjänstemäns eller politikers beslutsfattande på ett negativt sätt, eller som annars innebär en väsentlig negativ påverkan på myndighetens eller den beslutande församlingens förmåga att utföra sin uppgift, så kan dessa handlanden till exempel utgöra brotten utpressning (9 kap. 4 § brottsbalken), mened (15 kap. 1 § brottsbalken), givande och tagande av muta (10 kap. 5 a och b §§ brottsbalken), våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 § brottsbalken) eller övergrepp i rättssak (17 kap. 10 § brottsbalken). Det kan också handla om att en person tar anställning hos en myndighet i syfte att läcka sekretessbelagda uppgifter till en kriminell person eller på annat sätt påverka myndighetens verksamhet på ett negativt sätt (så kallad infiltration). De brott som här kan aktualiseras är till exempel dataintrång (4 kap. 9 c § brottsbalken) och brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken). Enligt utredningen kan denna typ av brottslighet utgöra ett hot mot myndigheternas och politiska beslutsfattares möjlighet att utföra sina uppdrag utan otillbörlig påverkan utifrån och därmed i förlängningen hota vår demokrati. Dessa brott kan därför också, beroende på kontexten, anses innefatta ett sådant illojalt uppförande riktat – i vart fall indirekt – mot staten, att de enligt medborgarskapskonventionen och regeringens prop. 2025/26:78 skulle kunna ligga till grund för en återkallelse av medborgarskapet. Denna typ av brott, om gärningen begås inom ramen för ett kriminellt nätverk och är tillräckligt allvarlig, kan därmed ingå i en bestämmelse som medger återkallelse av medborgarskap på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

Enligt regeringen kan även organiserat och omfattande utnyttjande av välfärdssystemet allvarligt skada statens vitala intressen. Vidare anför regeringen att bland annat de finansiella strukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige utgör ett hot mot statens grundläggande funktioner. Brott mot statens rent ”fiskala intressen” är däremot undantaget (prop. 2025/26:78 s. 32 och 57).

Enligt Brå innebär välfärdsbrottslighet att offentligt finansierade trygghetssystem utnyttjas för egen vinning, av privatpersoner, företag eller föreningar, samt att begreppet inkluderar framför allt bidragsbrott och bedrägerier (se *Bedrägeribrottsligheten i Sverige. Kartläggning och åtgärdsförslag*, Brå, Rapport 2016:9). Regeringen anför i den nationella strategin mot organiserad brottslighet (skr. 2023/24:67), att brott mot välfärden är en lukrativ inkomstkälla för organiserad brottslighet. Det handlar såväl om att kriminella aktörer på felaktiga grunder systematiskt tillskansar sig bidrag och ersättningar, som att de driver välfärdsverksamhet för att komma åt offentliga medel. Förutom att våra välfärdssystem utnyttjas och offentliga medel används för återinvesteringar i kriminell verksamhet riskerar välfärdsbrottslighet att leda till att personer inte får den vård och omsorg de har behov av och har rätt till. Denna bild har bekräftats av regeringen i ett beslut från den 28 maj 2025 (dnr S2025/01085), där vissa myndigheter, däribland Försäkringskassan, Polismyndigheten och Skatteverket, har fått i uppdrag att gemensamt kraftsamla mot organiserad brottslighet och den kriminella ekonomin i välfärden.

Polismyndigheten bekräftar den bild av välfärdsbrottsligheten som Brå och regeringen gett uttryck för. Enligt Polismyndigheten avses med välfärdsbrottslighet i första hand olika typer av bidragsbrott och bedrägerier. Det är enligt myndigheten en betydande inkomstkälla för den organiserade brottsligheten som i förlängningen riskerar att urholka tilliten till välfärdssystemen och även hota förtroendet för samhället i stort. När det gäller omfattningen av den skada välfärdsbrottligheten ger upphov till, kan nämnas att enligt Ekonomistyrningsverket (ESV) så betalade staten 2021 ut 728 miljarder kronor i olika förmåner som exempelvis bidrag och stöd. Av dessa bedöms cirka 2 procent, det vill säga cirka 15 miljar-

der kronor, vara felaktiga utbetalningar. Denna siffra omfattar dock inte utbetalningar från kommuner och regioner.[3]

Omfattande och systematiskt utnyttjande av det svenska välfärdssystemet kan alltså också anses hota en av de mest grundläggande beståndsdelarna i den svenska demokratin. Att offentliga resurser hamnar i orätta händer och där kan komma att användas för brottsliga ändamål i stället för att tjäna sitt syfte, riskerar att rubba förtroendet för välfärdssystemet och demokratin. Som har beskrivits i avsnitt 9.3.1, har det i tidigare lagstiftningsärenden lyfts fram att beteenden som skadar Sveriges ekonomi på ett sådant sätt att det äventyrar den nationella betalningsförmågan, kan få negativa konsekvenser för Sveriges suveränitet, handlingsförmåga och oberoende, och därmed i förlängningen utgöra ett hot mot Sveriges säkerhet. Omfattande utnyttjande av välfärdsystemet i form av bidragsbrott (2 och 3 §§ bidragsbrottslagen) och bedrägeri (9 kap. 1 § brottsbalken) som är tillräckligt allvarligt och därtill begås inom ramen för ett kriminellt nätverk, kan därför anses skada Sveriges vitala intressen. Även denna brottslighet skulle därmed, beroende på kontexten, kunna ligga till grund för ett fråntagande av medborgarskapet.

I en nyligen publicerad rapport, *Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2026:1,* pekas brottet penningtvätt ut som ett av de centrala brott som omfattas av den i rapporten så kallade kriminella ekonomin, och som bedöms utgöra ett stort samhällsproblem. Andra ageranden som ryms inom begreppet är enligt rapporten falska fakturor, målvakter och skalbolag mer mera. Penningtvätt, som syftar till att dölja en vinstgenererande brottslig handling (se prop. 2016/17:173 s. 170) och annan liknande brottslighet kan också utgöra ett hot mot samhället. Polismyndigheten har till utredningen framfört att myndigheten bedömer att även grovt penningtvättsbrott bör omfattas av en bestämmelse som möjliggör återkallelse på grund av brott som allvarligt skadar statens vitala intressen. Polismyndigheten har framhållit att penningtvätt innebär att kriminellt förvärvade pengar integreras i den legala ekonomin. Den kriminella ekonomin är, menar Polismyndigheten, ett av Sveriges största samhällsproblem och hotar de offentliga finanserna, konkurrensen i näringslivet och tilliten till staten; den kriminella ekonomin är systematiskt integrerad i den legala ekonomin genom legitima företag som används som brottsverktyg. Polismyndigheten har vidare hänvisat

[3] Se https://polisen.se/om-polisen/polisens-arbete/valfardsbrott/.

till ovan nämnda rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi. Mot bakgrund av detta, och med beaktande av vad regeringen anför i sin proposition om att bland annat de finansiella strukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige utgör ett hot mot statens grundläggande funktioner, bedömer utredningen att också brott mot lagen om straff för penningtvättsbrott skulle kunna ligga till grund för ett fråntagande av medborgarskapet. Denna brottslighet får anses falla utanför det som regeringen i sin proposition benämner som statens *renodlat* fiskala intressen, även om regeringen inte närmare beskriver detta uttryck.

När det gäller skjutningar och andra grova våldsbrott som inte är att bedöma som terroristbrott så torde här i första hand avses brott enligt 3 och 4 kap. brottsbalken som bland annat straffbelägger mord, grov misshandel, synnerligen grov misshandel, grovt vållande till annans död och människorov. Även vapenbrott (9 kap. 1 och 1 a §§ vapenlagen) kan aktualiseras här. För att denna brottslighet ska anses skada statens grundläggande funktioner eller intressen och därmed skada Sveriges vitala intressen så att den kan medföra en återkallelse av medborgarskapet, måste det vara fråga om mycket omfattande och allvarliga våldshandlingar. Enstaka skjutningar eller andra grova våldshandlingar som primärt syftar till att upprätthålla och tillförsäkra enskilda individer eller grupperingar makt, status och ekonomisk vinning, bör däremot inte anses utgöra sådana handlanden som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen och som därmed kan ligga till grund för en återkallelse av medborgarskapet.

Som utredningen redovisar inledningsvis omfattas en del av den brottslighet som regeringen nämner i prop. 2025/26:78, av den brottslighet som utredningen i avsnitt 10.4.2 bedömer utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet. Enligt utredningen får de brotten även anses allvarligt skada Sveriges vitala intressen. När det gäller övriga brott har utredningen, med utgångspunkt i prop. 2025/26:78, redovisat vilka andra brott som också skulle kunna utgöra brott som allvarligt skadar statens vitala intressen. Dessa brott utgör dock inte *i sig* brott som allvarligt skadar statens vitala intressen. Det måste dessutom vara fråga om sådan allvarlig systemhotande brottslighet som enligt vad som anges i ovan nämnda proposition kan anses omfattas av uttrycket brott som allvarligt skadar statens vitala intressen. I detta ligger att brottet i fråga ska ha begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk och därtill *utgöra brott som allvarligt skadar*

Sveriges vitala intressen. Vid bedömningen av rekvisitet ”brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen”, får ledning sökas i regeringens proposition som anger att det är karaktären av brottet tillsammans med dess följdverkningar som ska vara avgörande för bedömningen. Som exempel på brottslighet som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen anger regeringen viss allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk. Det vitala intresse som aktualiseras i det sammanhanget är främst statens grundläggande funktion att upprätthålla sitt våldsmonopol. Det kan till exempel handla om skjutningar, sprängdåd eller andra grova våldsbrott som är av sådan omfattning att det hotar samhällets förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i en viss stadsdel eller annat geografiskt område. Att någon begår ett våldsbrott är alltså inte i sig tillräckligt för att statens våldsmonopol ska äventyras. Andra exempel är allvarliga och omfattande brottsliga angrepp mot myndigheter eller politiskt beslutsfattande, till exempel efter infiltration eller i form av hot eller våld, som innebär en väsentlig negativ påverkan på myndighetens eller den beslutande församlingens förmåga att utföra sin uppgift. För att ett sådant angrepp ska anses utgöra ett brott som allvarligt hotar statens vitala intressen krävs det att handlingen utgör ett hot mot demokratin eller rättssäkerheten på ett sådant sätt att det allvarligt hotar Sveriges vitala intressen.

Den prövning som den handläggande myndigheten och domstolarna måste göra här innefattar alltså *dels* att det är fråga om ett brott mot någon av de ovan angivna bestämmelserna och att det svåraste straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i minst fyra år (se nedan), *dels* att gärningen har begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk och därtill kan anses allvarligt skada Sveriges vitala intressen. Att brottet eller brotten begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk måste, som utredningen beskrivit ovan, på något sätt framgå av brottmålsdomen även om det inte direkt behöver framgå av domslutet. Vad gäller kravet på att det ska vara fråga om brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen är detta något som får bedömas med utgångspunkt i den beskrivning av brottsligheten som framgår av brottmålsdomens domskäl. Skulle det behövas ytterligare underlag för att bedöma om det är fråga om sådan allvarlig, systemhotande brottslighet som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen får den handläggande myndigheten inhämta komplette-

rande information från i första hand Polismyndigheten (se vidare avsnitt 12.4.2 och 12.5).

Sammantaget rör det sig alltså här om en mycket omfattande brottslighet som dessutom inte är alldeles enkel att definiera. Om denna reglering är förenlig med Sveriges konventionsåtaganden blir ytterst en fråga för lagstiftaren, och i förlängningen domstolarna, att bedöma.

Att det i vissa nätverk och grupperingar förekommer personer som har ett bestämmande inflytande över nätverket eller gruppen, och som uppdrar åt andra personer i eller utanför nätverket att utföra kriminella handlingar, får anses allmänt känt. För att säkerställa att den föreslagna lagstiftningen träffar även dessa personer så ska också försök, anstiftan, medhjälp, förberedelse och stämpling till brott som skadar Sveriges vitala intressen omfattas av bestämmelsen, i den mån det osjälvständiga brottet är straffbelagt och uppfyller kravet på allvarlighet (se nedan).

Avgränsningen mellan brott som får anses skada respektive allvarligt skada Sveriges vitala intressen

Som har beskrivits tidigare i detta kapitel ställer utredningens direktiv, liksom nationell och internationell rätt, krav på att den brottslighet som kan aktualisera en återkallelse av svenskt medborgarskap når upp till en viss grad av allvarlighet och är tydligt avgränsad. I det följande redogör utredningen för sin bedömning av hur avgränsningen mellan brott som får anses skada respektive allvarligt skada Sveriges vitala intressen bör göras.

Det finns flera olika metoder att avgränsa vilken typ av allvarlig brottslighet som ska kunna leda till ett frântagande av ett svenskt medborgarskap. En metod är att definiera *vilka typer av brott* som ska falla inom en sådan reglering.

Utredningen har ovan redovisat sin bedömning av vilka brott som får anses skada Sveriges vitala intressen, och som därmed – om brottet är tillräckligt allvarligt – bör omfattas av en reglering som möjliggör återkallelse av svenskt medborgarskap med utgångspunkt i den av regeringen föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen. Det handlar om brott mot 18, 19, 21 och 22 kap. brottsbalken, brott mot terroristbrottslagen samt brott mot 13 kap. brottsbalken i de fall gärningen har syftat till att framkalla fara för Sveriges säker-

het eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner. Det handlar också om allvarliga brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion och som bland annat avser folkmord och krigsförbrytelser. Även brott mot 3, 4, 9, 10, 15, 17 och 20 kap. brottsbalken, liksom brott mot vapenlagen, bidragsbrottslagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor samt lagen om straff för penningtvättsbrott, omfattas av förslaget under förutsättning att brottet har begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk och det är fråga om brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

För samtliga ovannämnda brott gäller att en återkallelse av det svenska medborgarskapet förutsätter att det är fråga om en brottslighet som kan anses *allvarligt* skada Sveriges vitala intressen. Det kan exempelvis ifrågasättas om brott där lagstiftaren ansett att påföljden i vissa fall kan stanna vid böter eller ett kortare fängelsestraff, kan anses nå upp till den grad av allvarlighet som nationell och internationell rätt kräver (jfr avsnitt 9.2.1 och 9.2.2). Utöver brottstyp krävs det enligt utredningen en ytterligare avgränsning som begränsar den brottslighet som ska kunna leda till en återkallelse av medborgarskap. En sådan begränsning bedöms även nödvändig för att regleringen ska leva upp till legalitetsprincipens krav på tydlighet och förutsägbarhet.

Exempel på metoder som ytterligare avgränsar den brottslighet som ska träffas av en viss bestämmelse, är att utgå ifrån brottets straffskala, brottslighetens straffvärde eller den påföljd domstolen dömt ut. Även en kombination av dessa metoder kan tänkas. Den finska regeringen har exempelvis nyligen föreslagit att medborgarskapet kan återkallas för den som har dömts för vissa angivna brott som kan leda till sex års fängelse *och* personen i fråga på grund av ett sådant brott har dömts till ett ovillkorligt fängelse- eller kombinationsstraff på minst två år (se avsnitt 6.2.2). Utredningen har i avsnitt 9.6 lämnat en översiktlig redogörelse för innebörden av begreppen straffskala, straffvärde och påföljd samt hur domstolen ska gå till väga när den ska bestämma påföljden för ett brott. Med utgångspunkt i denna redogörelse gör utredningen följande överväganden.

Straffskalorna återspeglar hur allvarligt lagstiftaren ser på ett visst brotts svårhet i förhållande till andra brott. Vid bedömningen av vilken straffskala ett visst brott ska ha kan lagstiftaren väga in så-

dana omständigheter som att en viss brottslighet har blivit mer utbredd eller antagit mer elakartade former. På så sätt kan straffskalorna sägas spegla samhällsutvecklingen och de värderingar som råder vid ett visst tillfälle. Av det följer även att synen på hur allvarlig en brottstyp är kan förändras över tid. (Se prop. 1987/88:120 s. 37 och prop. 2023/24:33 s. 20.)

Som har beskrivits i avsnitt 9.6 är domstolens inledande uppgift vid påföljdsbestämningen att inom ramen för den tillämpliga straffskalan ta ställning till brottslighetens straffvärde. Vid bedömningen av straffvärdet ska rätten bland annat ta hänsyn till vissa subjektiva omständigheter hänförliga till den som utfört gärningen, så som till exempel vilket motiv han eller hon har haft.

När straffvärdebedömningen är gjord, och innan påföljden bestäms, ska rätten göra en straffmätning. Även vid straffmätningen har domstolen att ta hänsyn till förhållanden hänförliga till gärningspersonen så som till exempel om gärningspersonen till följd av brottet drabbats av allvarlig kroppsskada eller riskerar att förlora en anställning.

Efter straffmätningen ska domstolen bestämma en påföljd för brottet. Påföljdsvalet inrymmer överväganden där exempelvis den dömdes personliga omständigheter kan beaktas, vilket i sin tur kan leda till att domstolen exempelvis finner skäl att i stället för fängelse i vissa fall bestämma påföljden till skyddstillsyn eller döma till en lindrigare påföljd än vad som är föreskrivet för brottet.

Sammantaget är det endast brottets *straffskala* som utgör en rent abstrakt bedömning av hur allvarlig lagstiftaren ansett att en gärning är. Utredningen föreslår därför att den reglering som möjliggör återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av att personen har dömts för viss typ av brottslighet, kombineras med ett krav på att det för brottet måste vara föreskrivet fängelse viss tid. Med en avgränsning som utgår från brottets straffskala, blir det allvarligheten av brottstypen, utan hänsyn till omständigheter kopplade till gärningspersonen eller gärningen i det enskilda fallet, som gör att ett brott ska anses allvarligt skada Sveriges vitala intressen. Det kan i och för sig hävdas att den som är dömd för ett brott som domstolen har bedömt ha ett straffvärde om till exempel fängelse i sex månader, inte kan anses ha begått ett brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen bara för att brottstypen som sådan har en straffskala som föreskriver fängelse i fyra år eller mer. Enligt utredningen är dock en avgränsning som utgår från straffskalan mer ändamålsenlig bland

annat av den anledning att den bättre lever upp till kravet på likabehandling, eftersom avgränsningen utgår från objektiva parametrar. Med en avgränsning som utgår från brottets straffskala blir det även enklare för den handläggande myndigheten att kontrollera om kravet på att det ska vara fråga om brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen är uppfyllt. Om avgränsningen i stället skulle utgå från exempelvis den enskilda gärningens straffvärde, skulle den handläggande myndigheten i de fall straffvärdet för brottet inte uttryckligen framgår av brottmålsdomen, behöva göra en bedömning av straffvärdet för den gärning som personen i fråga är dömd för, i syfte att avgöra om domen kan ligga till grund för en återkallelse av den dömdes svenska medborgarskap. Med hänsyn till det ingrepp i den dömdes fri- och rättigheter som en återkallelse av hans eller hennes medborgarskap är, framstår detta enligt utredningen som en mindre lämplig lösning. Som redovisas i avsnitt 11.5 kan gärningens allvar eller farlighet få betydelse inom ramen för den proportionalitetsbedömning som enligt utredningen alltid måste göras.

Enligt utredningen framstår det vidare som mindre lämpligt att avgränsa brottsligheten genom den påföljd som dömts ut. Ett bärande skäl för detta är att även omständigheter som inte tar sikte på själva brottet och dess allvar kan påverka vilken påföljd som döms ut. Ett annat skäl emot att påföljden bör vara bestämmande, kan vara att gärningspersonen i den aktuella brottmålsdomen har dömts för flera brott, varav det brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen är det minst allvarliga och att påföljden därför i huvudsak bestämts utifrån något av de övriga brotten. Som framgår av avsnitt 11.5 föreslår utredningen att vissa omständigheter hänförliga till den dömdes personliga förhållanden, ska beaktas vid prövningen av om hans eller hennes svenska medborgarskap ska återkallas.

Nästa fråga blir då vilket straff som bör vara föreskrivet för brottet för att det ska anses *allvarligt* skada Sveriges vitala intressen. I den analys av vilka brott som skulle kunna anses skada Sveriges vitala intressen som redogjorts för ovan har utredningen gett exempel på brott där lagstiftaren, trots att gärningen enligt utredningens bedömning skulle kunna hävdas utgöra ett hot mot landets säkerhet, och därmed skada Sveriges vitala intressen, bedömt att påföljden i vissa fall kan stanna vid böter eller ett kortare fängelsestraff. I beskrivningen ovan av sådan systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk och som skulle kunna anses skada

Sveriges vitala intressen, förekommer också gärningar där den föreskrivna påföljden medger att straffet bestäms till böter eller ett kortare fängelsestraff. Det gäller exempelvis bidragsbrott samt givande och tagande av muta, som inte är att bedöma som grovt brott, där lagstiftaren ansett att det högsta straff som får dömas ut för dessa gärningar är fängelse i högst två år, (2 § bidragsbrottslagen och 10 kap. 5 a och b §§ brottsbalken). Enligt utredningen kan det ifrågasättas om dessa, i sammanhanget mindre allvarliga brott, bör kunna ligga till grund för ett ärende om återkallelse av svenskt medborgarskap (jfr även avsnitt 10.4.2, ”Brott som får anses hota Sveriges säkerhet”). Efter en analys av samtliga brott enligt brottsbalken och relevant speciallagstiftning kan utredningen konstatera att de brott som utredningen – efter en sammanvägning av de förutsättningar som beskrivits i kapitel 9 och av det som anförts tidigare i detta avsnitt – bedömer allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, alla har gemensamt att det svåraste straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer.

Utredningen föreslår därför att det svåraste straff som ska vara föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer för det brott som ska kunna föranleda återkallelse av ett svenskt medborgarskap. Detta markerar enligt utredningen det allvar som präglar den brottslighet som bör omfattas av regleringen och utgör en ändamålsenlig gränsdragning för vilken typ av brottslighet som ska kunna ligga till grund för en återkallelse av ett svenskt medborgarskap som grundar sig på brott som skadar Sveriges vitala intressen. Genom en sådan avgränsning kommer merparten av den brottslighet som regeringen i sin proposition menar utgör sådan systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk – det vill säga allvarliga och omfattande skjutningar och sprängdåd samt allvarliga och omfattande brottsliga angrepp riktade mot myndigheter, politiska beslutsfattare och välfärdssystemet – att omfattas av den föreslagna bestämmelsen om återkallelse av medborgarskap på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. De allvarliga och omfattande systemhotande brott som det här kan bli fråga om att döma för, och som kommer att omfattas av den föreslagna bestämmelsen, är till exempel mord (3 kap. 1 § brottsbalken), grovt dataintrång (4 kap. 9 c § brottsbalken), grovt bedrägeri (9 kap. 3 § brottsbalken), grov utpressning (9 kap. 4 § brottsbalken), grovt givande och tagande av muta (10 kap. 5 c § brottsbalken), allmänfarlig ödeläggelse (13 kap.

3 § brottsbalken), sabotage (13 kap. 4 § brottsbalken), sabotage mot blåljusverksamhet (13 kap. 5 c § brottsbalken), grov mened (15 kap. 1 § brottsbalken), grovt våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 § brottsbalken), övergrepp i rättssak (17 kap. 10 § brottsbalken), grovt brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken), vapenbrott, grovt vapenbrott och synnerligen grovt vapenbrott (9 kap. 1 och 1 a §§ vapenlagen), grovt bidragsbrott (3 § bidragsbrottslagen), grovt respektive synnerligen grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor (29 a § lagen om brandfarliga och explosiva varor) samt grovt penningtvättsbrott (5 § lagen om straff för penningtvättsbrott). Samtliga nämnda brott har fängelse i fyra år eller mer föreskrivet i straffskalan.

Vad gäller osjälvständiga brottsformer så finns det i 23 kap. brottsbalken bestämmelser om straffmaximum för dessa brott. Enligt dessa bestämmelser ska, vid bestämmande av straffet för det osjälvständiga brottet, försöksbrott behandlas på samma sätt som ett fullbordat brott. Detsamma gäller för anstiftan och medhjälp till brott. Vid förberedelse eller stämpling till brott gäller dock särskilda begränsningar i fråga om de maximistraff som får dömas ut. Enligt utredningen bör dock den som exempelvis har gjort sig skyldig till förberedelse till sabotage, där straffet ska bestämmas till ett mildare straff än fängelse i fyra år (vilket är maxstraffet för fullbordat sabotagebrott), kunna få sitt medborgarskap återkallat. Detsamma bör gälla den som har dömts för stämpling till ett brott som har fängelse i fyra år eller mer i straffskalan. Även om lagstiftaren gett domstolen anvisningar om hur straffet ska bestämmas i dessa fall, är det enligt utredningen straffskalan för huvudbrottet som ska vara avgörande för om förberedelse respektive stämpling till ett visst brott omfattas av den föreslagna regleringen. Som utredningen anfört tidigare är en avgränsning som utgår från brottets straffskala en ändamålsenlig och effektiv utgångspunkt, som underlättar för den handläggande myndigheten att kontrollera om kravet på att det ska vara fråga om brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen är uppfyllt. Mot bakgrund av detta anser utredningen att även förberedelse och stämpling till ett sådant fullbordat brott som får anses allvarligt skada Sveriges vitala intressen, ska omfattas av bestämmelsen om återkallelse av medborgarskap. En annan sak är att handläggande myndighet vid prövningen av om återkallelse av medborgarskapet bör ske, måste ta hänsyn till hur allvarligt handlandet som ligger till

grund för återkallelseärendet är (se avsnitt 11.5). Vid denna prövning kan det få betydelse om den enskilde gjort sig skyldig till förberedelse till brott eller ett fullbordat brott.

Brott som begås utanför Sverige

Den föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen är inte begränsad till att endast gälla brott som begås i Sverige. Utredningen föreslår därför att också brott som begås utomlands och som motsvarar ett sådant brott som utredningen föreslår ska kunna leda till återkallelse av medborgarskapet, ska omfattas av bestämmelsen. Med att ett brott motsvarar ett sådant brott som utredningen föreslår ska kunna leda till återkallelse av medborgarskapet avses att gärningen måste allvarligt skada Sveriges vitala intressen. Så kan exempelvis vara fallet om en person i ett annat land har dömts för förberedelse till terroristbrott, där gärningen i fråga har riktat sig mot Sverige eller mot svenska intressen. Om handläggande myndighet får information om att en svensk medborgare, som också är medborgare i ett annat land, i utlandet har dömts för ett sådant brott kan alltså medborgarskapet återkallas även i ett sådant fall.

11.5 Omständigheter som ska beaktas vid prövningen

Förslag

Vid bedömningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas från den som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, ska hänsyn särskilt tas till handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående samt hur lång tid som förflutit sedan personen blev svensk medborgare.

Vid beslut om återkallelse av medborgarskap ska barnets bästa alltid beaktas.

Detta bör framgå av den nya bestämmelsen i medborgarskapslagen.

11.5.1 Sveriges internationella åtaganden

Den föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen möjliggör att i lag meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap under vissa närmare angivna förutsättningar. Sådana föreskrifter om fråntagande av medborgarskap ska inte få meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden.

I den förklarande rapporten till medborgarskapskonventionen anges att principen om att ingen godtyckligt ska berövas sitt medborgarskap, som kommer till uttryck i artikel 4 i konventionen, innebär att ett fråntagande ska vara förutsägbart, proportionerligt och föreskrivet i lag. Vikten av att ett beslut om fråntagande av medborgarskap är proportionerligt kommer även till uttryck i UNHCR:s riktlinjer till FN-konventionen om begränsning av statslöshet, där det anges att berövande av medborgarskap vid sådant uppförande som allvarligt står i strid med statens vitala intressen, det vill säga med stöd av artikel 8.3 (a) (ii) i konventionen, enbart bör användas när skydd av konventionsstatens vitala intressen inte kan uppnås genom andra mindre ingripande åtgärder (riktlinjer nummer 5 avseende artiklarna 5–9, punkterna 61–62).

Vid förfaranden som gäller frågan om återkallelse av medborgarskap kan även bestämmelser i Europakonventionen aktualiseras. Europadomstolen har i flera avgöranden behandlat frågan i relation till konventionens fri- och rättigheter. Europadomstolen har bland annat i ett mål där klagandena fråntagits sina franska medborgarskap på grund av terrorismrelaterad brottslighet, prövat om besluten om fråntagande inneburit ett åsidosättande av artikel 8 om rätten till skydd för privat- och familjeliv. Europadomstolen fann i det fallet att besluten inte var godtyckliga och inte heller fick några oproportionerliga konsekvenser för klagandenas privatliv (*Ghoumid m.fl. mot Frankrike*, 52273/16 m.fl., dom meddelad den 25 juni 2020).

Av EU-domstolens praxis framgår vidare att om en person vid tillämpningen av nationella bestämmelser förlorar sitt nationella medborgarskap – och som en följd av det även sitt unionsmedborgarskap – måste unionsrätten beaktas. Vid återkallelse av medborgarskap kan därför bland annat rätten till respekt för privat- och familjeliv i EU:s rättighetsstadga aktualiseras.

Att barnets bästa ska beaktas vid alla åtgärder som rör barn framgår av barnkonventionen (artikel 3) och EU:s rättighetsstadga (arti-

kel 24). Europadomstolen har också i flera avgöranden hänvisat till principen om barnets bästa.

11.5.2 Utredningens utgångspunkter

Enligt utredningens förslag får ett svenskt medborgarskap återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som har dömts för brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer och som avser brott mot 18, 19, 21 eller 22 kap. brottsbalken samt brott mot 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner. Detsamma föreslås gälla den som gjort sig skyldig till brott mot terroristbrottslagen och brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion och som avser folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott. Även brott mot 3, 4, 9, 10, 15, 17 och 20 kap. brottsbalken, liksom brott mot vapenlagen, bidragsbrottslagen, lagen om brandfarliga och explosiva varor samt lagen om straff för penningtvättsbrott, ska kunna medföra återkallelse av medborgarskapet, om det av brottmålsdomen framgår att brottet har begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk och det är fråga om brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. För samtliga dessa brott gäller också att det svåraste straff som ska vara föreskrivet är fyra års fängelse eller mer. Utredningen har i avsnitt 11.2 gjort bedömningen att även barn under 18 år bör omfattas av den föreslagna bestämmelsen.

Även om utgångspunkten är att ett svenskt medborgarskap ska återkallas om de formella förutsättningarna för detta är uppfyllda, innebär uttrycket *får återkallas* att det inte är fråga om ett obligatoriskt fråntagande i dessa situationer. För att en återkallelse ska vara förenlig med Sveriges konventionsåtaganden måste beslutet föregås av en proportionalitetsbedömning.

Ett fråntagande av det svenska medborgarskapet innebär att den enskilde förlorar de grundläggande fri- och rättigheter som bara är garanterade för svenska medborgare, däribland skyddet mot landsförvisning. Medborgarskapet utgör också en grundläggande förutsättning för rätten att delta i val till riksdagen och för vissa offentliga anställningar och uppdrag. Det kan också medföra att den

enskilde förlorar sin ställning som unionsmedborgare och därmed inte längre kan åtnjuta de rättigheter som till exempel fri rörlighet som är knutna till den ställningen (artikel 20 i EUF-fördraget). Ett fråntagande av medborgarskapet innebär även att den enskilde blir utlänning och som huvudregel saknar rätt att vistas i Sverige. Ett sådant beslut kan också få konsekvenser för hans eller hennes barn och för andra närstående, även om inte deras medborgarskap återkallas.

Ett beslut om återkallelse av medborgarskapet på den grunden att en person är dömd för viss allvarlig brottslighet bör därför föregås av en proportionalitetsbedömning. Även om ett sådant krav inte framgår direkt av konventionstexten i ovan nämnda traktater följer det av den tolkning och tillämpning som gjorts av dessa. (Se avsnitt 4.3.2 och 4.4.2 om Europakonventionen respektive EU:s rättighetsstadga om att fråntagande av medborgarskap inte får vara godtyckligt, jfr med 2 kap. 19 § regeringsformen). Utredningen gör mot denna bakgrund bedömningen att en proportionalitetsbedömning måste ingå vid prövningen för att denna ska vara förenlig med Sveriges internationella åtaganden. Om åtgärden rör en person under 18 år måste även barnets bästa beaktas.

Av utredningens direktiv följer vidare att utredningen ska överväga vilken betydelse som ska tillmätas *andra omständigheter* – utöver vilken brottslighet som ska anses allvarligt skada Sveriges vitala intressen – för att säkerställa att ett beslut om återkallelse av det svenska medborgarskapet är proportionerligt.

11.5.3 Utredningens överväganden

En proportionalitetsbedömning måste alltid göras

Som framgår ovan måste ett beslut om återkallelse av svenskt medborgarskap föregås av en proportionalitetsbedömning. Utredningen har övervägt om den proportionalitetsbedömning som alltså måste göras bör framgå av den föreslagna bestämmelsen om återkallelse av medborgarskap på grund av brott. Principen om proportionalitet framgår redan av 5 § tredje stycket förvaltningslagen, som gäller för handläggning av ärenden hos förvaltningsmyndigheterna och handläggning av förvaltningsärenden hos domstolarna. I bestämmelsen anges att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet samt att åtgärden

aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Eftersom utredningen i kapitel 12 föreslår att Migrationsverket ska vara den myndighet som handlägger och beslutar i ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap även i dessa fall, kommer förfarandet om återkallelse att omfattas av förvaltningslagens proportionalitetsprincip på samma sätt som ett ärende om återkallelse som grundar sig på oriktiga uppgifter (se avsnitt 8.5.3). Utöver att vara en av grundsatserna för den rättsliga prövningen i förvaltningsförfarandet, kommer proportionalitetsprincipen till uttryck i regeringsformen och är, så som konstaterats i tidigare lagstiftningsärenden, central inom det EU-rättsliga systemet och en av de allmänna rättsprinciper som ges närmast en konstitutionell status vid all unionsrättslig tillämpning. Vidare genomsyras även Europakonventionen, som gäller som lag i Sverige, av proportionalitetsprincipen (prop. 2021/22:131 s. 69 f.). Eftersom det enligt utredningen följer av Sveriges internationella åtaganden att en återkallelse av ett svenskt medborgarskap måste vara proportionerlig, och det därtill finns uttalanden i internationell rätt om vilka hänsyn som bör tas vid denna bedömning, anser utredningen att det av lagtexten uttryckligen bör framgå att en proportionalitetsbedömning måste göras, även då det är fråga om återkallelse på grund av brott, samt vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid denna prövning. Detta bidrar även till att regleringen blir tydlig, förutsägbar och effektiv.

Vid ställningstagande till om ett svenskt medborgarskap ska återkallas på grund av brott bör därför enligt utredningens mening hänsyn tas till handlandets allvar. Vidare innebär förlusten av det svenska medborgarskapet som regel att personen inte längre har rätt att vistas i landet eller i övriga EU (undantagsregler kan gälla exempelvis för den som också är medborgare i ett annat EU-land). Mot den bakgrunden är det också relevant att beakta hur ingripande en återkallelse kan bli för den enskilde och hans eller hennes närstående. Med hans eller hennes närstående avses här i första hand make/maka eller sambo samt barn till den som åtgärden rör och som han eller hon är vårdnadshavare till eller som barnet har umgängesrätt med. En ytterligare omständighet som bör beaktas är hur lång tid som förflutit sedan personen blev svensk medborgare. Om exempelvis en person har levt merparten av sitt liv i Sverige som svensk med-

borgare, har familj och arbete här och i övrigt är starkt integrerad i det svenska samhället, kan en återkallelse av hans eller hennes svenska medborgarskap bedömas som mer ingripande för både den enskilde själv och för hans eller hennes närstående, än att frånta medborgarskapet för en person som nyligen blivit svensk medborgare och saknar familj eller annan betydande anknytning hit.

Vad gäller handlandets allvar, kan det inledningsvis konstateras att det redan av den föreslagna bestämmelsen följer att de brott som kan ligga till grund för en återkallelse måste vara av visst allvarligt slag. Utredningen har ovan föreslagit att det endast är vissa särskilda brott som allvarligt kan skada Sveriges vitala intressen och som har fyra års fängelse eller mer i straffskalan, som ska omfattas av den föreslagna bestämmelsen om återkallelse på grund av brott. Vissa av de brott som föreslås omfattas har livstids fängelse i straffskalan. De brott som kan aktualisera frågan om återkallelse kan dock vara av mer eller mindre allvarlig karaktär. Det ligger enligt utredningen i sakens natur att ju allvarligare handlandet är, desto starkare är skälen för en återkallelse. En bedömning av handlandets allvar måste därför göras i varje enskilt fall. Här kan de överväganden som den domstol som dömt i brottmålet gjort vid bedömningen av gärningens eller gärningarnas straffvärde, liksom den utdömda påföljden, vara av betydelse.

Frågan om återkallelse bör också prövas mot det ingrepp som åtgärden innebär för den enskilde och hans eller hennes närstående. När det gäller sådana omständigheter som det kan bli aktuellt att beakta särskilt i fråga om hur ingripande ett beslut om återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående, anser utredningen inte att det är ändamålsenligt med en närmare uppräkning av dessa i lagtext. Vid prövningen av hur ingripande ett fråntagande av medborgarskapet blir för den åtgärden rör bör dock omständigheter kopplade till hans eller hennes levnadsomständigheter och familjeförhållanden beaktas. Här kan personens anknytning till Sverige och till den andra medborgarstaten beaktas. Med att även omständigheter hänförliga till personens närstående ska beaktas, avses i första hand att en bedömning måste göras av hur ingripande en återkallelse blir för hans eller hennes barn. Att hänsyn till den berörda personens barn måste tas, följer av Sveriges åtaganden enligt barnkonventionen, som också gäller som svensk lag (jfr avsnitt 4.7). Omständigheter som här behöver övervägas är exempelvis vad det

får för konsekvenser för barnet att föräldern inte längre har ett svenskt medborgarskap och – i förekommande fall – inte längre ett unionsmedborgarskap, med de rättigheter som dessa medborgarskap innefattar. I vissa fall kanske konsekvenserna bedöms vara av begränsad betydelse för barnet. I andra fall kan ett fråntagande av förälderns medborgarskap ha stor betydelse för barnet, till exempel för att föräldern då inte längre har rätt att vistas här i landet. När konsekvenserna för barnet har utretts får en avvägning göras mellan vad som bedöms vara bäst för barnet och andra motstående intressen.

Som framgått ovan hindrar inte den av utredningen föreslagna bestämmelsen återkallelse av medborgarskapet för den under 18 år som begått ett sådant allvarligt brott som det nu är fråga om. I de fall det rör sig om en mycket ung lagöverträdare som har sin familj i Sverige och som i övrigt bedöms ha stark anknytning till landet, är det sannolikt som regel både oproportionerligt och i strid med barnets bästa (se vidare nedan) att återkalla barnets svenska medborgarskap, trots att hon eller han har dömts för ett sådant allvarligt brott som föreslås omfattas av bestämmelsen om återkallelse av medborgarskap på grund av brott. Om den unge å andra sidan endast har vistats här i landet en kortare tid eller har mycket begränsad kontakt med sin familj i Sverige eller helt saknar familj här kan detta tala för att det inte är oförenligt med principen om barnets bästa att återkalla medborgarskapet (se mer om detta nedan).

Den föreslagna grundlagsändringen i 2 kap. 7 § regeringsformen innehåller ingen tidsgräns inom vilken frågan om återkallelse måste initieras eller beslut om återkallelse fattas, från det att brottet som ligger till grund för ärendet om återkallelse i fråga begicks. Utredningen har övervägt om det i medborgarskapslagen bör införas en sådan tidsgräns. Utredningen har dock stannat vid att inte föreslå någon sådan. Kravet på att den enskilde ska ha dömts för brott medför att preskription inte kan ha inträtt för det eller de brott som senare aktualiserar frågan om återkallelse av medborgarskap. Vidare kan brottsutredningen och lagföringen avseende sådan brottslighet som föreslås omfattas av bestämmelsen om återkallelse, i många fall antas vara både omfattande och av viss komplexitet, vilket kan medföra en längre utredningstid. Det kan också vara fråga om brottslighet som inte upptäcks förrän efter viss tid. Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det inte i lag bör föreskrivas någon tidpunkt

från det att gärningen i fråga begicks inom vilken frågan om återkallelse ska initieras eller beslut om återkallelse fattas. Däremot föreslås att det av lagtexten ska framgå att det vid bedömningen av om återkallelse ska ske också ska beaktas hur lång tid som förflutit sedan personen blev svensk medborgare. För en person som har fötts i Sverige med svenskt medborgarskap och levt hela sitt liv här kan givetvis en återkallelse av medborgarskapet vara mer ingripande än för någon som endast varit svensk medborgare en kortare tid.

En annan fråga är om det bör finnas en viss tidsfrist inom vilken ett ärende om återkallelse av medborgarskap ska initieras från det att den brottmålsdom som ligger till grund för ärendet har vunnit laga kraft. Enligt utredningen bör, som framgår av kapitel 12, frågan om återkallelse initieras så snart det finns anledning till det, det vill säga så snart som möjligt efter det att brottmålsdomen fått laga kraft. Utredningen bedömer dock inte att det finns anledning att reglera detta särskilt.

Som utredningen närmare redogör för i avsnitt 11.6, medför en reglering som möjliggör återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap, att en person under vissa förhållanden kan undgå att hans eller hennes svenska medborgarskap återkallas genom att avsäga sig sitt andra medborgarskap. Möjligheten att på detta sätt freda sitt svenska medborgskap uppkommer endast för den som också är medborgare i en stat som tillåter avsägelse av den statens medborgarskap. Eftersom det i dag finns stater som inte medger att medborgarna avsäger sig sitt medborgarskap, medför detta att nu nämnda möjlighet att freda sitt svenska medborgarskap alltså inte gäller för alla dem som kommer att omfattas av den föreslagna regleringen om återkallelse av det svenska medborgarskapet. I den utsträckning denna fråga aktualiseras, får den beaktas inom ramen för den obligatoriska proportionalitetsbedömningen. Hänsyn kan då bland annat tas till hur personen förvärvade sitt andra medborgarskap. Det finns till exempel länder utanför Europa där barn, som föds i Sverige av en kvinna med medborgarskap i både Sverige och i det utomeuropeiska landet, automatiskt vid födseln utöver svenskt medborgarskap även erhåller medborgarskap i det andra landet. Om personen i ett sådant fall saknar möjlighet att avsäga sig sitt medborgarskap i det andra landet, och därtill kanske helt saknar anknytning dit, kan detta få betydelse vid bedömningen av hur proportionerligt ett fråntagande av det svenska medborgarskapet är. Det kan

alltså bli aktuellt att i de fall möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap saknas, beakta hur personen förvärvade sitt medborgarskap, var personen har eller har haft sin hemvist och vilken anknytning han eller hon har till sin respektive medborgarstat (se vidare avsnitt 11.6 om möjligheten att i vissa fall avsäga sig sitt andra medborgarskap).

Utgångspunkten är alltså att det svenska medborgarskapet ska återkallas när en person dömts för sådan brottslighet som det är fråga om här. För att återkallelsen ska vara förenlig med Sveriges internationella åtaganden måste dock beslutet föregås av en proportionalitetsbedömning. Hur denna bedömning har gjorts bör framgå av beslutet om återkallelse.

Särskilt om barnets bästa i ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap

Som har beskrivits i avsnitt 4.7 innebär principen om barnet bästa att alla beslutsfattare i första hand ska beakta vad som bedöms vara barnets bästa vid alla åtgärder som rör barn (artikel 3.1 i barnkonventionen). Nyss sagda gäller både i ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap som rör en förälder och i sådana ärenden där barnet själv är föremål för en prövning om återkallelse av medborgarskap på grund av brott.

I den proportionalitetsbedömning som alltid måste göras i ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap ska, som angetts ovan, bland annat beaktas hur ingripande ett beslut om återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående (se avsnitt 8.5.3 där samma resonemang förs vid återkallelse på grund av oriktiga uppgifter med mera). I detta ligger att en bedömning måste göras av hur ingripande en återkallelse av en persons medborgarskap blir för hans eller hennes eventuella barn. Det innebär också att i de fall det är fråga om att återkalla ett barns medborgarskap på grund av att barnet själv har dömts för allvarlig brottslighet, särskild hänsyn måste tas till hur ingripande ett beslut om återkallelse blir för honom eller henne. Även om hänsyn därmed redan ska tas till barnets situation i båda dessa avseenden inom ramen för den obligatoriska proportionalitetsbedömningen, finns det enligt utredningen skäl att ytterligare stärka barnets ställning i ärenden om återkallelse av medborgarskap på grund av brott genom att i bestämmelsen uttryckligen ange att

barnets bästa alltid måste beaktas vid prövningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas. Regleringen är ett uttryck för och en påminnelse om artikel 3 i barnkonventionen, som föreskriver att barnets bästa måste beaktas vid alla åtgärder som rör barn. Även om barnkonventionens bestämmelser gäller som svensk lag och kan läggas till grund för myndigheters beslut i medborgarskapsärenden också när barnkonventionens bestämmelser inte uttryckligen framgår av den lagstiftning som tillämpas i ett visst fall, talar ingreppets art för att en uttrycklig påminnelse om detta bör framgå direkt av bestämmelsen.

Vad som i en viss situation utgör barnets bästa är inte närmare preciserat i nationell eller internationell rätt. Bedömningen av vad som är barnets bästa måste alltid vara individuell och göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. För att kunna bedöma hur en återkallelse av barnets medborgarskap förhåller sig till principen om barnets bästa, föreslår utredningen i avsnitt 12.3.2 att bestämmelsen kombineras med en föreskrift om att vid prövningen av frågan, hänsyn ska tas till barnets åsikt, utifrån barnets ålder och mognad. En sådan ordning ligger i linje med artikel 12 i barnkonventionen som anger att barn ska beredas möjlighet att höras och få uttrycka sin åsikt i alla frågor som rör barnet. Detta bör lämpligen göras genom att barnet, eller ett ombud eller ställföreträdare för barnet, hörs under handläggningen av ärendet. När barnets bästa är utrett får en avvägning göras mellan barnets bästa och andra motstående intressen. Hur denna avvägning bör göras är inte heller närmare preciserat i nationell eller internationell rätt. Ledning får i stället bland annat sökas i avgöranden från Europadomstolen och våra nationella domstolar.

En fråga som föranleder liknande överväganden som ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap, är exempelvis ärenden om utlämning. Högsta domstolen har i ett mål om utlämning på grund av verkställighet av ett fängelsestraff konstaterat att principen om barnets bästa ska vägas in i bedömningen vid beslut om utlämning i de fall det finns ett barn som berörs av åtgärden (NJA 2020 s. 761). Enligt domstolen innebär detta att barnets bästa ska utredas, beaktas och bedömas i sådana ärenden. Det innebär dock inte att barnets bästa alltid ska vara utslagsgivande (punkt 22). I stället får en avvägning göras mellan vad som är bäst för barnet och staters intresse av att lagföra begångna brott och att verkställa straff.

Enligt Högsta domstolen kan en sådan avvägning i många fall leda till att barnets bästa får vika. Enligt utredningen gör sig de principiella uttalanden Högsta domstolen gör i nämnda utlämningsärende även gällande vid prövningen av om en förälders svenska medborgarskap ska återkallas respektive om det svenska medborgarskapet ska återkallas för den som var under 18 år då brottet begicks. En återkallelse av ett medborgarskap utgör dock ett större ingrepp i den enskildes grundläggande rättigheter, än utlämning på grund av brott. Detta innebär att barnets intresse i ärenden om återkallelse av medborgarskap många gånger skulle kunna väga tyngre än Sveriges intresse av att frånta en person hans eller hennes medborgarskap, i synnerhet om det är fråga om återkallelse av barnets medborgarskap på grund av brott.

I de fall det är fråga om en mycket ung lagöverträdare som har sin familj i Sverige och som i övrigt bedöms ha stark anknytning till landet, kan det sannolikt som regel anses som både oproportionerligt och i strid med barnets bästa att återkalla barnets svenska medborgarskap trots att hon eller han har dömts för ett sådant allvarligt brott som föreslås omfattas av bestämmelsen om återkallelse av medborgarskap på grund av brott. Vad som är bäst för barnet kan vidare, utöver familjeförhållanden, variera i styrka beroende på hur gammal barnet i fråga är. Om regeringens förslag om att sänka straffbarhetsålder till 13 år skulle träda i kraft (jfr avsnitt 11.2), innebär det att även barn som är 13 och 14 år gamla kommer att omfattas av den föreslagna bestämmelsen om återkallelse av svenskt medborgarskap. Oavsett hur allvarligt brott som begåtts av ett så ungt barn, torde principen om barnets bästa innebära att om barnets föräldrar bor i Sverige och barnet i övrigt bedöms ha en stark anknytning till landet, kan en återkallelse av barnets svenska medborgarskap knappast komma i fråga.

11.6 Om möjligheten att avsäga sig ett medborgarskap

Bedömning

Det bör inte införas någon särskild reglering med anledning av att vissa, men inte alla, svenska medborgare med dubbla medborgarskap har möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap.

I utredningens direktiv anges att i de fall som förutsättningarna för att frånta någon ett svenskt medborgarskap är uppfyllda, måste utgångspunkten vara att ett fråntagande av medborgarskapet också ska ske. Vidare anges att utredaren, för att åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt regelverk, vid utformningen av regleringen och processen för fråntagande av medborgarskapet, även bör beakta att olika länder har olika regler i frågan om möjligheten att avsäga sig medborgarskap. Av utredningens direktiv följer att utredaren därför ska ta ställning till hur möjligheten att avsäga sig ett medborgarskap bör påverka författningsregleringens utformning.

Enligt såväl 2023 års fri- och rättighetskommittés förslag till grundlagsändring som regeringens förslag i prop. 2025/26:78 kan medborgarskapet endast fråntas den som är medborgare i en annan stat. Utredningens bedömning är att ett svenskt medborgarskap enligt den föreslagna grundlagsändringen endast kan fråntas den som vid *tidpunkten för beslutet* har dubbla medborgarskap (se avsnitt 11.7 om utredningens närmare överväganden i detta avseende).

Utredningen föreslår, i enlighet med detta, att återkallelse av det svenska medborgarskapet endast kan ske för den som också är medborgare i en annan stat. Regleringen kommer alltså bara att träffa den som har dubbla medborgarskap. Utredningens förslag får också den följden att den som har möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap skulle kunna undgå att därefter fråntas sitt svenska medborgarskap. Eftersom vissa stater inte tillåter avsägelse av medborgarskap kommer dock inte alla med dubbla medborgarskap att ha samma möjlighet att skydda sitt svenska medborgarskap. Så som 2023 års fri- och rättighetskommitté påtalar i sitt betänkande (SOU 2025:2 s. 211 f.) kan en sådan reglering uppfattas som orättvis och godtycklig.

Att en reglering uppfattas på ett sådant sätt är givetvis något som ska undvikas. Därtill får lagstiftningen inte stå i strid med dis-

krimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen. Utredningen har övervägt om det genom lagstiftning på ett ändamålsenligt sätt är möjligt att tillse att den som är medborgare i ett land som inte tillåter avsägelse av medborgarskapet ges samma valmöjligheter som den som har möjlighet att avsäga sig sitt medborgarskap i den andra medborgarstaten.

I sammanhanget ska framhållas, vilket utredningen återkommer till i kapitel 14 om förslagens konsekvenser, att återkallelse av det svenska medborgarskapet såvitt nu kan bedömas inte kommer att ske i någon större utsträckning. Frågan om avsägelse av det andra medborgarskapet bedöms inte heller uppkomma i majoriteten av ärenden om återkallelse av medborgarskap. Vidare ska understrykas att den föreslagna regleringen inte i sig gör skillnad mellan personer med dubbla medborgarskap utifrån vilka länder de är medborgare i eller hur de förvärvat sina medborgarskap. Det är förenat med svårigheter att anpassa den svenska lagstiftningen utifrån olika förhållanden i andra länders medborgarskapslagstiftningar. Syftet med att regleringen endast gäller för den som också är medborgare i en annan stat är att undvika att någon genom ett beslut om återkallelse av det svenska medborgarskapet blir statslös. Till detta kommer att frågan om avsägelse av det andra medborgarskapet, såvitt känt för utredningen, inte, från ett likabehandlingsperspektiv, har inneburit några särskilda utmaningar i de övriga nordiska länderna där möjligheten till återkallelse av medborgarskap redan finns.

Att den med dubbla medborgarskap skulle få lämna någon form av förklaring om att han eller hon hade avsagt sig det andra medborgarskapet om möjligheten hade funnits, eventuellt i kombination med/alternativt att den enskilde visar att han eller hon försökt göra detta, eller att regleringen endast ska gälla för den med dubbla medborgarskap som också har möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap, framstår enligt utredningens mening inte som lämpliga alternativ. Mot denna bakgrund bedömer utredningen i stället, så som framgår av avsnitt 11.5, att i den mån fråga uppkommer om att någon i det enskilda fallet hade önskat avsäga sig sitt andra medborgarskap, men inte haft möjlighet till det, får detta beaktas inom ramen för proportionalitetsbedömningen. Det kan alltså bli aktuellt att i de fall möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap saknas, beakta hur personen förvärvade sitt medborgarskap, var personen har eller har

haft sin hemvist samt vilken anknytning han eller hon har till sin respektive medborgarstat.

Om den föreslagna lagstiftningen träder i kraft bör den utvärderas framöver. Frågan om avsägelse av medborgarskap kan då behöva belysas ytterligare.

11.7 Vid vilken tidpunkt ska frågan om dubbla medborgarskap bedömas?

Bedömning

Ett svenskt medborgarskap får bara återkallas från den som har ett annat medborgarskap när beslutet om återkallelse fattas.

En annan fråga är vid vilken tidpunkt som frågan om ytterligare medborgarskap ska bedömas. Vid vilken tidpunkt ett visst föreskrivet villkor måste vara uppfyllt har varit föremål för flera avgöranden i Migrationsöverdomstolen. Inom vissa områden har det ansetts rimligt att det är förhållandena vid varje beslutstillfälle som är avgörande för bedömningen. I andra situationer har det bedömts mer rimligt och lämpligt att det är situationen vid ansökningstillfället eller då myndigheten fattar sitt beslut som är avgörande. Det senare har framför allt gällt om utgången skulle kunna bli beroende av handläggningstidens längd, vilket kan leda till olika och orättvisa konsekvenser (se till exempel MIG 2016:5).

När det gäller återkallelse av medborgarskap föreslås, som utredningen redovisar i kapitel 12, Migrationsverket vara den myndighet som ska utreda och besluta om detta även vid återkallelse på grund av brott. I denna prövning ligger givetvis också att bedöma om den berörda personen även är medborgare i en annan stat. Enligt den föreslagna bestämmelsen i 2 kap. 7 § regeringsformen får återkallelse ske från den som *är* medborgare i en annan stat. Det dubbla medborgarskapet måste därför föreligga vid den tidpunkt då Migrationsverket fattar sitt beslut. Vad som ska gälla om den enskilde därefter avsäger sig sitt andra medborgarskap och beslutet om återkallelse överklagas och blir föremål för en överprövning i migrationsdomstol blir ytterst en fråga för domstolen att bedöma.

11.8 Konsekvenser för barn

Bedömning

Det bör inte vara möjligt att återkalla ett barns svenska medborgarskap om barnets förälder fråntas sitt svenska medborgarskap på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

11.8.1 Inledning

Utredningen har ovan föreslagit att det svenska medborgarskapet ska kunna återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. En fråga som uppkommer är om en sådan återkallelse ska få några konsekvenser för hans eller hennes barns medborgarskap på det sätt som utredningen föreslagit i avsnitt 8.8 när en förälder fråntas sitt svenska medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande.

11.8.2 Regeringsformen och medborgarskapskonventionen

2023 års fri- och rättighetskommitté, liksom regeringen, föreslår att den föreskrift i 2 kap. 7 § regeringsformen som anger att det i lag får föreskrivas att barn ska följa sina föräldrars eller en av föräldrarnas medborgarskap, inte ska gälla i de fall föräldern förlorar sitt medborgarskap på grund av brott. Förslaget har lämnats mot bakgrund av bestämmelserna i medborgarskapskonventionen. Enligt medborgarskapskonventionen får det endast föreskrivas att barn i vissa fall ska förlora sitt medborgarskap om föräldrarna förvärvat medborgarskapet genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden (artikel 7.1 b och 7.2). Någon motsvarande möjlighet för konventionsstaterna att föreskriva att barn ska följa sina föräldrars medborgarskap om föräldrarnas medborgarskap återkallas på grund av uppförande som allvarligt skadar statens vitala intressen, finns inte.

11.8.3 Utredningens överväganden

Som angetts ovan saknas det rättsliga förutsättningar enligt både den föreslagna ändringen av regeringsformen och medborgarskapskonventionen, att meddela en föreskrift om att barnet ska förlora sitt medborgarskap om barnets förälder eller föräldrar fråntas sitt eller sina svenska medborgarskap på grund av brott. Någon sådan reglering föreslås därför inte.

Utredningens överväganden och förslag i fråga om under vilka förutsättningar barns medborgarskap kan återkallas, innebär att konsekvenserna för barn när en eller båda föräldrarnas medborgarskap återkallas kan bli olika beroende på grunden för återkallelsen. Så som hävdats i en del remissvar på 2023 års fri- och rättighetskommittés betänkande, kan denna konsekvens uppfattas som att den föreslagna lagstiftningen medför omotiverade skillnader för barn utifrån grunden för återkallelse av förälderns eller föräldrarnas medborgarskap. Utredningen konstaterar dock att detta delvis är en konsekvens av vad som följer av Sveriges konventionsåtaganden. Att barn inte kan få sitt medborgarskap återkallat om en eller båda föräldrarna får sitt svenska medborgarskap återkallat på grund av viss allvarlig brottslighet, följer av både den föreslagna regleringen av 2 kap. 7 § regeringsformen och av medborgarskapskonventionen. Detta hindrar dock enligt utredningens uppfattning inte att återkallelse av barns medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter med mera kan ske under vissa angivna förutsättningar. I avsnitt 8.9 har utredningen redogjort närmare för vilka dessa förutsättningar bör vara. Där redogör utredningen också för bland annat skäl för och emot en reglering som möjliggör återkallelse av barns medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande, utredningens förslag till reglering och vad hänsynen till barnets bästa vid en sådan åtgärd närmare innebär.

11.9 Förenlighet med Sveriges internationella åtaganden

Bedömning

Den föreslagna regleringen om återkallelse av medborgarskap på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen strider inte mot förbudet om dubbelbestraffning eller förbudet mot diskriminering.

Oavsett om en reglering om återkallelse av medborgarskap på grund av brott utgår från begreppet Sveriges säkerhet eller Sveriges vitala intressen, behöver regleringen vara förenlig med Sveriges konventionsåtaganden och internationella åtaganden i övrigt. Detta följer också särskilt av den föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen. En utgångspunkt är alltså att den nya lagstiftningen måste utformas i enlighet med grundläggande fri- och rättigheter. Utöver de krav som uppställs i medborgarskapskonventionen och FN-konventionen om begränsning av statslöshet är det som tidigare konstaterats nödvändigt att också beakta innehållet i barnkonventionen samt Europakonventionen och EU:s rättighetsstadga jämte Europadomstolens och EU-domstolens tolkning av fri- och rättigheterna i dessa. Förutom principen om proportionalitet, som närmare redogjorts för ovan, gäller det bland annat rätten att inte bli lagförd och straffad två gånger (ne bis in idem), dubbelbestraffningsförbudet, som regleras bland annat i artikel 4.1 i det sjunde tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Av nämnda artikel framgår att ingen får lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit slutligt frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Enligt Europadomstolens praxis gäller detta även åtgärder eller sanktioner som inte betecknas som straff i nationell rätt, till exempel administrativa sanktionsavgifter och viten.

Vidare finns i artikel 50 i EU:s rättighetsstadga en motsvarande bestämmelse, som anger att ingen får lagföras eller straffas på nytt för en lagöverträdelse för vilken han eller hon redan har blivit frikänd eller dömd i unionen genom en brottmålsdom som vunnit laga kraft i enlighet med lagen.

Utredningen har löpande redovisat vad som följer av Sveriges internationella åtaganden och vad som enligt utredningen krävs för att en reglering om återkallelse av svenskt medborgarskap ska vara förenlig med dessa. Den reglering om återkallelse av medborgarskap på grund av viss allvarlig brottslighet som utredningen föreslår faller utanför det straffrättsliga systemet. Återkallelse av medborgarskap är vare sig en straffrättslig påföljd eller ett alternativ till straff. Det ska inte heller ses som en administrativ sanktion. Återkallelsen syftar i stället till att värna det svenska medborgarskapets särskilda betydelse och Sveriges säkerhet. Regeringen poängterar också i prop. 2025/26:78 att 2023 års fri- och rättighetskommittés förslag till ändring av 2 kap. 7 § regeringsformen inte innebär att det införs en ny straffrättslig påföljd utan att det primära syftet med bestämmelsen är att fastställa att samhällskontraktet mellan individen och Sverige har brutits (prop. 2025/26:78 s. 29). Utredningens bedömning är därför att den föreslagna regleringen inte strider mot dubbelbestraffningsförbudet. I enlighet med vad som konstaterats i avsnitt 7.3, har ett flertal andra länder, som också är anslutna till bland annat Europakonventionen, gjort bedömningen att konventionen inte hindrar en reglering som möjliggör återkallelse av medborgarskapet för den som begått vissa typer av brott.

Europadomstolen har i målet *Ghoumid m.fl. mot Frankrike* (52273/16 m.fl., dom den 25 juni 2020), som bland annat gällde artikel 4 i det sjunde tilläggsprotokollet, funnit att fråntagande av medborgarskap inte var en straffrättslig påföljd i den mening som avses i artikeln. Målet gällde fråntagande av franska medborgarskap och Europadomstolen konstaterade i målet att fråntagande av medborgarskap inte är en straffrättslig påföljd enligt fransk rätt, att frågan hanteras av administrativa myndigheter och domstolar i Frankrike samt att det primära syftet med att kunna beröva ett medborgarskap i Frankrike är att fastställa att bandet mellan individerna och Frankrike har brutits.

Som framgår av utredningens överväganden avseende processen (se kapitel 12), föreslår utredningen att Migrationsverket ska vara den myndighet som tar ställning till frågan om återkallelse av det svenska medborgarskapet på grund av brott. Migrationsverket, och vid överklagande av Migrationsverkets beslut, migrationsdomstolen, har att vid prövningen utgå från vad som framgår av den lagakraftvunna brottmålsdomen och den bedömning som den allmänna

domstolen har gjort i fråga om det straffbara handlandet. Utredningens bedömning är mot bakgrund av detta att det inte strider mot förbudet mot dubbelbestraffning att återkalla ett svenskt medborgarskap för den som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

En annan grundläggande princip är principen om likhet inför lagen. Den föreslagna regleringen ska, som framgår under avsnitt 11.2, gälla för alla svenska medborgare som har dubbla medborgarskap. Någon skillnad görs inte utifrån vilket eller vilka andra medborgarskap den enskilde har och inte heller utifrån hur dessa eller det svenska medborgarskapet har förvärvats (se dock utredningens överväganden under avsnitt 11.5 i fråga om proportionalitet). En reglering som leder till statslöshet vid återkallelse av en persons svenska medborgarskap på grund av brott skulle inte vara förenlig med medborgarskapskonventionen och den föreslagna grundlagsändringen. Syftet med att regleringen endast gäller för dem med dubbla medborgarskap är att återkallelse av det svenska medborgarskapet inte ska leda till statslöshet och alltså inte att göra skillnad mellan dem som endast är svenska medborgare och dem som har dubbla medborgarskap. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att den föreslagna regleringen inte strider mot bestämmelserna om förbud mot diskriminering som återfinns i artikel 14 i Europakonventionen, artikel 5.1 och 5.2 i medborgarskapskonventionen och artikel 9 i FN-konventionen om begränsning av statslöshet.

12 Processen vid återkallelse av medborgarskap

12.1 Inledning

Av utredningens direktiv framgår att om en grundlagsändring genomförs behöver regeringen ha förutsättningar att utan onödiga fördröjningar kunna lämna förslag till lagstiftning som innebär en möjlighet att återkalla medborgarskap i vissa fall. Det bör därför redan nu utredas hur lagstiftningen lämpligen skulle kunna utformas. Förutom att lämna förslag på en reglering som möjliggör att det svenska medborgarskapet kan återkallas i vissa fall får utredningen också ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas. En sådan fråga är hur processen för frântagande av medborgarskap bör se ut och vilka rättssäkerhetsgarantier som bör finnas.

I detta kapitel finns därför utredningens övervägande gällande detta. Dessutom behandlas frågor om sekretess och personuppgiftsbehandling.

12.2 Vem ska besluta om återkallelse?

Förslag

Migrationsverket ska besluta om återkallelse av ett svenskt medborgarskap när detta aktualiseras antingen på grund av oriktiga uppgifter med mera eller på grund av viss allvarlig brottslighet.

Meddelas dom i mål mot en svensk medborgare som också är, eller kan antas vara, medborgare i en annan stat, och som gäller brott som kan leda till återkallelse av det svenska medborgarskapet enligt utredningens förslag i kapitel 10 respektive kapitel 11, och där det svåraste straff som är föreskrivet för brottet är fäng-

else i fyra år eller mer, så ska domstolen inom en vecka från det att domen vunnit laga kraft sända en kopia av domen till Migrationsverket.

12.2.1 Migrationsverket ska besluta om återkallelse

Återkallelse på grund av oriktiga uppgifter med mera

En första fråga som måste behandlas är vem som ska besluta om en återkallelse. När det gäller återkallelse av medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande är en rimlig utgångspunkt enligt utredningen att detta ska beslutas av Migrationsverket. Utöver de förvärv av medborgarskap som sker automatiskt, och som Migrationsverket inte är involverad i, är det Migrationsverket som en gång har beslutat om att bevilja medborgarskapet, oavsett om det sker efter anmälan eller ansökan. När det gäller andra förvaltningsrättsliga beslut är det i allmänhet den beslutande myndigheten som också får besluta om återkallelse när det finns förutsättningar för det. När det gäller tillstånd enligt utlänningslagen är det också Migrationsverket som kan besluta om att återkalla ett beviljat tillstånd, bland annat om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter (se 7 kap. 1 § första stycket utlänningslagen).

Migrationsverket har alltså vana av att hantera även beslut om återkallelse av tillstånd. Därtill har Migrationsverket erfarenhet av att utreda frågor om utländska medborgarskap. Utredningen bedömer därför att det är lämpligt att Migrationsverket också får besluta om återkallelse av medborgarskap när återkallelsen beror på att det har lämnats oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller förekommit annat otillbörligt handlande.

Om Migrationsverket får indikationer på att det kan föreligga förutsättningar för att återkalla medborgarskapet bör alltså en utredning angående detta inledas. Det förekommer till exempel redan i dag att Migrationsverket får uppgifter om att en person uppträder i olika identiteter. Myndigheten gör också viss uppföljning av beviljade medborgarskap genom så kallade enhetsbaserade kvalitetsuppföljningar (se RiR 2025:5). Vidare kan tips komma in från allmänheten eller någon annan myndighet. Avsikten är däremot inte att Migrationsverket aktivt ska söka efter oriktigt förvärvade medborgarskap.

Återkallelse på grund av viss allvarlig brottslighet

När det gäller återkallelse av medborgarskap på grund av brott kan olika överväganden göras. Brottmålsprocessen inklusive ett eventuellt beslut om utvisning hanteras av allmän domstol. Det skulle kunna tala för att även frågan om återkallelse av medborgarskap på grund av brott borde hanteras av domstolen inom ramen för brottmålet. Den föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen föreskriver dock att ett svenskt medborgarskap kan återkallas från den som ”har dömts” för vissa typer av brott. Av författningskommentaren till den föreslagna bestämmelsen framgår att det krävs att den fällande brottmålsdomen har fått laga kraft.

Ett tänkbart alternativ skulle då i stället kunna vara att den tingsrätt som dömt i brottmålet beslutar om återkallelse när domen i brottmålet fått laga kraft. Det skulle förutsätta dels att tingsrätten bevakar när domen får laga kraft, dels därefter hanterar frågan om återkallelse av medborgarskap i ett nytt ärende som läggs upp vid domstolen. En annan lösning skulle kunna vara att Åklagarmyndigheten, som ändå bevakar om en dom överklagas eller får laga kraft, gör en anmälan till tingsrätten när domen är slutgiltig och att tingsrätten därefter får pröva frågan om återkallelse av medborgarskapet. Skäl som talar emot att tingsrätten ska besluta om återkallelse av medborgarskap är dock att den enskilde skulle kunna missuppfatta ärendet om återkallelse som ytterligare en brottmålsprocess i strid mot principen om ne bis in idem (jfr Europadomstolens dom i *Ghoumid m.fl. mot Frankrike*, 52273/16 m.fl.). Dessutom krävs det prövningstillstånd för att ett ärende enligt lagen (1996:242) om domstolsärenden ska kunna prövas av hovrätt (39 § andra stycket i nämnda lag). I detta sammanhang kan också nämnas betänkandet *Ett skärpt regelverk om utvisning på grund av brott* (SOU 2025:54), i vilket görs bedömningen att det finns starka skäl som talar för att frågan om utvisning på grund av brott bör överföras från allmän domstol till Migrationsverket. I betänkandet görs bedömningen att det bör utredas hur prövningen av utvisning på grund av brott kan överföras till Migrationsverket samt vilka nödvändiga följdändringar som då behöver ske (SOU 2025:54 s. 177 ff. och 186).

Ett annat alternativ är att Migrationsverket beslutar om återkallelse av medborgarskap också i dessa situationer. Även om inte Migrationsverket har samma vana som en tingsrätt när det gäller att hantera brottmål, så har myndigheten ändå anledning att bedöma frågor om

brott i flera olika typer av ärenden. Skälig misstanke eller en dom för vissa brott innebär hinder mot att beviljas svenskt medborgarskap genom anmälan, och för att förvärva svenskt medborgarskap genom naturalisation förutsätts att personen har haft ett hederligt levnadssätt (se 7–11 §§ medborgarskapslagen). Att en person gjort sig skyldig till brott kan vara skäl mot att bevilja uppehållstillstånd i vissa fall (se 5 kap. 17 § utlänningslagen). Vissa allvarliga brott kan också vara skäl för att utesluta en person från att vara flykting eller alternativt skyddsbehövande (se 4 kap. 2 b och 2 c §§ utlänningslagen). Slutligen beslutar Migrationsverket också om utvisning av personer enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, vilket bland annat kan gälla personer som utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet.

Migrationsverket bör därför ha förutsättningar för att kunna hantera även frågan om återkallelse av medborgarskap på grund av brott när ett sådant ärende aktualiseras. Det får förutsättas att en fällande dom i ett brottmål som gäller så allvarliga gärningar som det är fråga om här, är så väl motiverad att det inte bör vara några svårigheter för Migrationsverket att bedöma om det finns förutsättningar för att återkalla ett svenskt medborgarskap. Skulle Migrationsverket ändå behöva kompletterande information för bedömningen av framför allt om det är fråga om sådan brottslighet som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, bör myndigheten kunna inhämta sådan information från i första hand Polismyndigheten (se vidare avsnitt 12.4 och 12.5).

12.2.2 Hur ska Migrationsverket få kännedom om lagakraftvunna domar avseende brott som skulle kunna leda till återkallelse?

Särskilt om uppgifter från folkbokföringen

En förutsättning för att ett svenskt medborgarskap ska kunna återkallas på grund av brott är, såväl enligt den föreslagna ändringen av 2 kap. 7 § regeringsformen som enligt de av utredningen föreslagna bestämmelserna om återkallelse, att den dömde också är medborgare i en annan stat. I Sverige finns i dag inget register över svenska medborgare som också är medborgare i en eller flera andra stater. Alla myndigheter i samhället har dock rätt att få uppgifter från folkbokföringen genom det så kallade Navet (Skatteverkets system för distribution av folkbokföringsuppgifter till samhället). Bland annat dom-

stolarna och Åklagarmyndigheten hämtar uppgifter från Navet via sina ärendehanteringssystem.

Av Skatteverkets allmänna beskrivning av Navet framgår att alla personer har minst ett registrerat medborgarskap. Även uppgiften ”okänt”, ”under utredning” och ”statslös” registreras. För en person med både svenskt och utländskt medborgarskap registreras endast det svenska. En person som inte är svensk medborgare kan ha upp till tre registrerade medborgarskap. Uppgift om datum (år, månad, dag) för förvärv av svenskt eller registrering av utländskt medborgarskap anges. För personer som förvärvat svenskt medborgarskap före 1991-07-01 anges endast nollor (*Navet, Avisering av folkbokföringsuppgifter*, Allmän beskrivning, version 4.4, 2025-12-17, s. 4 och 15 f.).

Vid utredningens kontakter med Skatteverket, har myndigheten förklarat bland annat att detta innebär att det av Navet inte framgår om en svensk medborgare även har ett utländskt medborgarskap från födseln eller, utöver det svenska medborgarskapet, senare har förvärvat utländskt medborgarskap eller om ett utländskt medborgarskap har behållits även efter förvärvet av det svenska medborgarskapet. Däremot framgår alltid datum för förvärv av svenskt medborgarskap. Den myndighet som använder sig av Navet kan vidare spara historiken av sina egna sökningar.

I följande avsnitt redogör utredningen för alternativ som kan övervägas för att Migrationsverket ska få kännedom om lagakraftvunna domar avseende brott som skulle kunna leda till återkallelse av det svenska medborgarskapet och hur en eventuell underrättelseskyldighet skulle kunna utformas.

Alternativ som kan övervägas i fråga om underrättelse

Migrationsverket kan självfallet inte bevaka när någon med dubbla medborgarskap döms för brott av de slag som skulle kunna aktualisera en återkallelse av det svenska medborgarskapet, men domstolen eller Åklagarmyndigheten skulle kunna underrätta Migrationsverket när någon dömts för ett sådant brott och domen fått laga kraft. Lösningen med att åklagaren underrättar Migrationsverket då brottmålsdomen vunnit laga kraft, framstår dock som mindre näraliggande om åklagaren inte initierar eller i övrigt hanterar frågan om återkallelse. Det skulle dessutom kunna uppfattas som att åklagaren inleder ännu

en process mot den enskilde som avser ytterligare konsekvenser med anledning av det eller de brott som han eller hon dömts för. Enligt utredningen framstår det mot denna bakgrund som mer rimligt att domstolen vid laga kraft av brottmålsdomen underrättar Migrationsverket om detta.

Domstolen har givetvis både kompetens och möjlighet att kontrollera i) att det är fråga om brott mot exempelvis brottsbalken som enligt utredningens förslag till 14 b § medborgarskapslagen kan leda till återkallelse av ett svenskt medborgarskap, ii) att det svåraste straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer samt, beträffande andra stycket i det förslag som avser brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, iii) att det rör sig om brott som begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk. Bedömningen av om det är fråga om brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen ska dock enligt utredningens förslag göras av Migrationsverket och inte av domstolen.

Vad gäller frågan om dubbla medborgarskap kan det dock finnas svårigheter att utreda vilka medborgarskap den enskilde har och ytterst blir detta, med utredningens förslag, en uppgift för Migrationsverket. En särskild fråga är därför – om en underrättelseskyldighet ska införas – hur domstolen får kännedom om att den dömde, förutom att vara medborgare i Sverige, även har ett utländskt medborgarskap. En fråga som gör sig gällande också om någon annan myndighet ska underrätta Migrationsverket.

Enligt uppgift till utredningen från Åklagarmyndigheten inhämtas information om svenskt medborgarskap, men också om utländskt medborgarskap, från Skatteverkets ovan beskrivna system Navet, när en person registreras i myndighetens ärendehanteringssystem. Om sådan uppgift saknas utreds frågan om medborgarskap genom till exempel en polisiär utredning. Enligt uppgift till utredningen från Domstolsverket, har även domstolarna genom sitt ärendehanteringssystem tillgång till, och möjlighet, att på motsvarande sätt som Åklagarmyndigheten inhämta information om medborgarskap från Navet.

Då Åklagarmyndigheten använder sig av Navet för att ta fram uppgifter om medborgarskap, och domstolarna på motsvarande sätt har möjlighet att ta fram sådana uppgifter, bör med utgångspunkt i nuvarande ordning, domstolen kunna kontrollera även uppgift om i vart fall svenskt medborgarskap. Däremot saknas med nuvarande regelverk möjlighet för domstolen att på ett enkelt sätt få fram uppgift

om eventuella andra medborgarskap, om inte uppgiften på annat sätt kommit domstolen tillhanda, exempelvis genom åklagarens stämningsansökan eller genom att den annars framkommit i brottmålet.

En underrättelseskyldighet för domstolarna, som förutsätter att den dömde har dubbla medborgarskap, riskerar alltså att inte bli heltäckande eftersom det kan finnas situationer då domstolen inte har kännedom om att den dömde har, eller kan ha, dubbla medborgarskap. Det är dock svårt att se vilka alternativ som skulle kunna vara bättre.

En ordning där domstolarna underrättar Migrationsverket om samtliga domar där förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, och den dömde i vart fall är svensk medborgare, är enligt utredningen inte ett rimligt alternativ. Det skulle, vid det förslag som avser brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen (andra stycket i den föreslagna bestämmelsen i 14 b § medborgarskapslagen), röra sig om en mängd domar och personer, vilket Migrationsverket inte skulle ha möjlighet att hantera. En sådan ordning kan även ifrågasättas utifrån bland annat ett proportionalitets- och dataskyddsperspektiv. Däremot skulle detta alternativ möjligen, mot bakgrund av den statistik som redovisats i avsnitt 9.8 och 10.1, kunna övervägas vad gäller brott som anges i första stycket i den föreslagna bestämmelsen (14 b § första stycket punkterna 1–4) och beträffande den föreslagna bestämmelsen som avser brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet.

Ett tänkbart alternativ skulle kunna vara att Åklagarmyndigheten ansvarar för underrättelsen. Åklagarmyndigheten har dock, som framgår ovan, som utgångspunkt ingen annan information om medborgarskapet än domstolen har. Åklagarmyndigheten skulle då möjligen i stället kunna göra en första bedömning av om det rör sig om brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen och i sådant fall underrätta Migrationsverket beträffande samtliga svenska medborgare. Med en sådan initial hantering hos Åklagarmyndigheten bör det inte röra sig om ett alltför stort antal domar som Migrationsverket underrättas om, vilket skulle minska arbetsbördan för Migrationsverket. Å andra sidan skulle då Åklagarmyndigheten i stället få bedöma frågan om brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen – en fråga som inte hanteras inom ramen för brottmålsprocessen och som Migrationsverket senare ändå ska ta ställning till – i samtliga fall där förutsättningarna i övrigt är uppfyllda, vilket framstår som onödigt. En sådan lösning är dessutom mindre lämplig även av andra skäl som beskrivits ovan.

Ytterligare ett alternativ skulle kunna vara att Polismyndigheten skulle göra motsvarande initiala bedömning av brottsligheten och vilka medborgarskap personen har samt därefter underrätta Migrationsverket. Det skulle dock även förutsätta att Polismyndigheten underrättas om, alternativt bevakar laga kraft, för alla de brottmålsdomar där detta skulle kunna vara aktuellt. Inte heller detta framstår som en rimlig ordning.

Sammantaget bedömer utredningen mot denna bakgrund att det bör vara domstolen som underrättar Migrationsverket i de fall förutsättningarna för detta är uppfyllda. När det gäller kriteriet att den dömde ska ha dubbla medborgarskap, bör domstolens underrättelseskyldighet gälla i de fall den dömde förutom att vara svensk medborgare också *är, eller kan antas vara*, medborgare i en annan stat. Uppgiften om dubbla medborgarskap kan ju framkomma under brottmålsprocessen. Såväl Polismyndigheten som Åklagarmyndigheten kan också föra fram sådana uppgifter i den mån de får kännedom om något som kan indikera att den misstänkte/tilltalade har flera medborgarskap.

Det bör också framhållas att den föreslagna underrättelseskyldigheten inte utesluter att Migrationsverket på annat sätt, precis som beträffande utländska brottmålsdomar, får kännedom om en lagakraftvunnen dom avseende brott som kan föranleda återkallelse av det svenska medborgarskapet. Polismyndigheten kan exempelvis ha information som talar starkt för att en person som dömts för sådan brottslighet och som endast är registrerad som svensk medborgare också har ett annat medborgarskap och upplysa Migrationsverket om det. Migrationsverket får sedan utreda frågan om det utländska medborgarskapet och om förutsättningarna för återkallelse i övrigt är uppfyllda. Frågan om ordningen för hur underrättelsen ska göras bör också analyseras vid en framtida utvärdering (se avsnitt 14.9).

Underrättelseskyldigheten bör åligga den domstol som dömt i målet som sista instans. Detta innebär att i de fall en tingsrättsdom inte överklagas, är det tingsrätten som ska underrätta Migrationsverket om domen. Om domen överklagas till hovrätten och sedan får laga kraft där, är det hovrätten som ska underrätta Migrationsverket om domen. Detsamma gäller Högsta domstolen för det fall en brottmålsdom överklagas dit och får laga kraft där. Exempel på andra situationer då domstolen ska underrätta om dom i brottmål sedan domen fått laga kraft finns bland annat i 25 a och 25 b §§ i för-

ordningen (1990:893) om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m., avseende avgöranden om skadestånd och mål om brott med rasistiska motiv med mera.

En underrättelseskyldighet för domstolen bör mot denna bakgrund formuleras på så sätt att om det meddelas en dom i mål mot

1. en svensk medborgare som också är, eller kan antas vara, medborgare i en annan stat, och
2. som gäller ett sådant brott som kan leda till återkallelse av det svenska medborgarskapet enligt utredningens förslag i 14 b § första stycket medborgarskapslagen avseende brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet respektive brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, och
3. det svåraste straff som är föreskrivet för brottet i fråga är fängelse i fyra år eller mer, så ska domstolen inom en vecka från det att domen vunnit laga kraft sända en kopia av domen till Migrationsverket. Om det förslag i 14 b § medborgarskapslagen som avser återkallelse på grund av *brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen* träder i kraft, ska domstolen – utöver vad som angetts i 1–3 ovan, också kontrollera
4. om det är fråga om ett sådant brott som anges i 14 b § andra stycket medborgarskapslagen enligt utredningens förslag till bestämmelse om brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, samt
5. om brottet i fråga har begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk.

Den hantering av vilka underrättelser som en domstol ska skicka med anledning av en dom i brottmål, och bevakningen av att så sker i rätt tid, görs för närvarande i huvudsak manuellt enligt underhandsuppgifter till utredningen. Den föreslagna underrättelseskyldigheten kommer därmed att innebära ett visst merarbete för de allmänna domstolarna. Detta gäller framför allt underrättelse om lagakraftvunna domar som avser den brottslighet som framgår av andra stycket i det förslag till 14 b § i medborgarskapslagen som avser brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

Underrättelsen till Migrationsverket bör ske så snart som möjligt efter det att domen vunnit laga kraft. Detta bland annat mot bakgrund

av att det vid prövningen av om en återkallelse av medborgarskapet ska ske, ska beaktas hur lång tid som har förflutit från det att den dömde förvärvade sitt svenska medborgarskap. Även den omständigheten att det i vissa situationer är möjligt för den dömde att avsäga sig sitt andra medborgarskap i syfte att freda sitt svenska medborgarskap, talar för att Migrationsverket snarast möjligt bör underrättas om en brottmålsdom som kan ligga till grund för en återkallelse av medborgarskapet. Med hänsyn till detta bör domstolarna inom en vecka efter det att domen vunnit laga kraft skicka en kopia av domen till Migrationsverket. När Migrationsverket får en sådan underrättelse bör myndigheten så snart som möjligt utreda om förutsättningarna för en återkallelse av det svenska medborgarskapet är uppfyllda.

Utredningen föreslår alltså att alla beslut som gäller återkallelse av medborgarskap ska fattas av Migrationsverket. Detta ska framgå av 6 § medborgarskapsförordningen. Att ett sådant beslut ska vara skriftligt och innehålla skälen för beslutet följer av 31 och 32 §§ förvaltningslagen, som gäller för Migrationsverkets hantering om inget annat föreskrivs. Vad som för övrigt ska gälla för processen behandlas i nästa avsnitt.

12.3 Vad ska gälla för handläggningen?

Förslag

Handläggningen hos Migrationsverket ska vara muntlig om detta begärs av den enskilde och det inte är obehövligt eller särskilda skäl talar emot det.

Den enskilde ska ha rätt till ett offentligt biträde om det inte måste antas att behov av detta saknas.

Reglerna i medborgarskapslagen om överklagande gäller även för beslut om återkallelse av medborgarskap.

När ett barn berörs av ett beslut om återkallelse ska barnet ges möjlighet att framföra sina åsikter.

När ett beslut om återkallelse av svenskt medborgarskap fått laga kraft, ska Migrationsverket eller den domstol som slutligt har prövat ärendet skyndsamt underrätta Skatteverket om beslutet.

12.3.1 Allmänt om handläggning av ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap

Ett ärende om återkallelse av medborgarskap kan, som framgår ovan, aktualiseras på flera sätt. Oavsett av vilken anledning ett sådant ärende påbörjas måste Migrationsverket, innan ett beslut om återkallelse fattas, ge den enskilde möjlighet att yttra sig i ärendet. Detta följer av reglerna om kommunikation i 25 § förvaltningslagen. Den enskilde måste få möjlighet att ge sin syn på både den händelse som skulle kunna föranleda en återkallelse och eventuella skäl som talar emot en återkallelse. Eftersom en återkallelse av ett svenskt medborgarskap är en mycket ingripande åtgärd är det enligt utredningen också rimligt att den enskilde får möjlighet att höras vid en muntlig handläggning om han eller hon begär det. En muntlig handläggning bör också kunna ske på Migrationsverkets initiativ om man bedömer att det behövs.

Det finns inga bestämmelser om muntlig handläggning i medborgarskapslagen eller förordningen. Det finns däremot i 24 § förvaltningslagen. Enligt denna bestämmelse ska en myndighet ge en part tillfälle att lämna uppgifter muntligen om det inte framstår som obehövligt. För att understryka den enskildes rätt till muntlig handläggning anser utredningen att det bör införas en särskild bestämmelse om detta i medborgarskapslagen. Av bestämmelsen bör framgå att muntlig handläggning ska ske om den enskilde begär det och detta inte är obehövligt eller om särskilda skäl talar emot det. Detta motsvarar vad som gäller för muntlig förhandling i migrationsdomstol och innebär, med tanke på dessa ärendens karaktär, att muntlig handläggning som regel bör genomföras om det begärs.

Att återkalla någons medborgarskap kan, som framgår av avsnitt 4.3.2, innebära ett ingrepp i den enskildes privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen. För att ett sådant ingrepp ska vara förenligt med konventionen måste vissa rättssäkerhetsgarantier vara uppfyllda. Eftersom frågan om att återkalla någons medborgarskap också måste anses gälla en civil rättighet är Europakonventionens bestämmelser om en rättvis rättegång enligt artikel 6 tillämpliga.

Varken Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga eller medborgarskapskonventionen uppställer några krav på att offentligt biträde måste förordnas när en fråga om återkallelse aktualiseras. Däremot framgår det av den förklarande rapporten till medborgarskapskonven-

tionen (punkt 89) att rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i Europakonventionen ibland kan kräva att staten tillhandahåller den enskilde en advokat. För den enskilde är ett stöd i form av ett offentligt biträde som regel mycket värdefullt. Utredningen bedömer med tanke på åtgärdens mycket ingripande karaktär att det är en rimlig rättssäkerhetsgaranti att den enskilde har rätt till ett offentligt biträde. På motsvarande sätt som gäller enligt 18 kap. 1 § utlänningslagen föreslås därför att ett offentligt biträde ska förordnas för den som åtgärden avser om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Det bör vara ytterst sällsynt att det finns anledning att anta att behov av biträde saknas.

En alternativ lösning som skulle kunna övervägas är att offentligt biträde ska förordnas om Migrationsverket beslutar om återkallelse och beslutet överklagas. På ungefär motsvarande sätt som gäller om till exempel ett beslut om statusförklaring enligt utlänningslagen överklagas skulle då ett offentligt biträde kunna förordnas om detta begärs och den enskilde befinner sig i Sverige och det inte är uppenbart att överklagandet inte kommer att bifallas.

Utredningen anser dock att med hänsyn till hur relativt få ärenden som det sannolikt kommer att gälla och då det rör frågor där den enskilde kan behöva rättsligt stöd, att ett offentligt biträde bör finnas med redan i handläggningen hos Migrationsverket. Det kan dessutom bidra till att utredningen hos Migrationsverket blir mer fullständig och minska behovet av till exempel ytterligare utredning i migrationsdomstolen.

Att ett så ingripande beslut som återkallelse av svenskt medborgarskap ska kunna överklagas till domstol är i det närmaste självklart. En rätt till domstolsprövning följer också av kraven i Europakonventionen och även av andra konventioner. Enligt 26 § medborgarskapslagen överklagas Migrationsverkets beslut till migrationsdomstol. Den bestämmelsen, liksom övriga bestämmelser om domstolsförfarandet, kommer att gälla också för ett beslut om återkallelse. Även ett beslut om att inte bevilja offentligt biträde kan överklagas till migrationsdomstol.

Processen i ärenden om återkallelse av medborgarskap kommer med den nu föreslagna ordningen att följa sedvanliga förvaltningsrättsliga principer. Eftersom en återkallelse av ett svenskt medborgarskap är ett för den enskilde betungande beslut innebär detta att det

är Migrationsverket som har bevisbördan för att förutsättningarna för en återkallelse är uppfyllda.

Vad gäller beviskravet för att Migrationsverket ska anses ha uppfyllt sin bevisbörda innehåller de föreslagna bestämmelserna inga formuleringar som till exempel innebär att det måste vara uppenbart eller mycket sannolikt att förutsättningarna för återkallelse föreligger. Det innebär att det bör krävas att Migrationsverket gjort sannolikt att förutsättningarna för återkallelse föreligger. Sannolikt är ett medelhögt beviskrav som ofta tillämpas i asylärenden och som såväl Migrationsverket som migrationsdomstolarna är vana vid att tillämpa.

Enligt 9 § medborgarskapsförordningen ska den myndighet eller domstol som slutligt har prövat ärendet skyndsamt underrätta Skatteverket om en anmälan eller ansökan om medborgarskap har bifallits. En motsvarande bestämmelse bör införas när det gäller beslut om återkallelse av medborgarskap.

12.3.2 Särskilt om handläggningen av ärenden där barn berörs

Som har beskrivits i avsnitt 4.7 har Sverige och svenska myndigheter ett särskilt ansvar i frågor där barn berörs. Barnets bästa, som fått sitt uttryck i artikel 3.1 i barnkonventionen, är ett av de mest centrala begreppen i barnkonventionen. Bestämmelsen har ett nära samband med artikel 12 som handlar om att lyssna till barnets åsikter och att beakta dem i alla frågor som rör barnet. Barnets rätt att uttrycka sin åsikt och få den beaktad har lyfts fram i rättspraxis från bland annat Högsta domstolen och Migrationsöverdomstolen. I ett avgörande om uppehållstillstånd för en 14-årig flicka (MIG 2020:24) har Migrationsöverdomstolen uttalat att varje beslut som rör ett barn bör innehålla en motivering där det bland annat bör framgå vilka aspekter som beslutsfattaren ansett vara relevanta vid bedömningen av barnets bästa samt att om beslutet inte stämmer överens med barnets åsikter bör orsaken till detta tydligt anges. Även Högsta domstolen har i två avgöranden från april 2025 gällande utvisning på grund av brott, i sina överväganden uttalat att om ett barn berörs av ett beslut om utvisning ska även barnkonventionen beaktas inom ramen för avvägningen. Det innebär enligt Högsta domstolen inte att barnets bästa alltid ska vara utslagsgivande när det kolliderar med andra intressen. Barnets bästa ska dock beaktas, utredas och redovisas samt vägas mot skälen

för utvisning. I det ena fallet gjorde en vuxen person gällande att utvisningen av honom stred mot barnkonventionen eftersom hans nioåriga syster skulle förhindras umgänge med honom om han utvisades (se mål nr B 7807-24 dom meddelad den 23 april 2025 och mål nr B 2839-24 dom meddelad den 23 april 2025).

Med beaktande av detta, och med hänsyn till hur ingripande återkallelse av medborgarskap är både för den åtgärden gäller och för hans eller hennes närstående (jfr bland annat rätten till familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen samt artikel 9 och 16 i barnkonventionen om rätten att inte skiljas från sina föräldrar respektive rätten till privat- och familjeliv), bör det av medborgarskapslagen framgå att när frågor om återkallelse av medborgarskap enligt lagen ska prövas, och ett barn berörs av ett beslut i ärendet, ska barnet ges möjlighet att framföra sina åsikter. Vid bedömningen av om barnet, eller någon närstående till barnet, ska fråntas sitt medborgarskap, ska barnets åsikter tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad. Att barnet ska ha en rätt att få komma till tals, innebär dock inte någon skyldighet för barnet att uttrycka sina åsikter. Hur beslutande myndighet ska gå till väga för att inhämta barnets åsikter får avgöras från fall till fall, bland annat beroende på barnets ålder. Migrationsverket har upprättat ett rättsligt ställningstagande, ”Att höra barn” (RS/010/2020), vilken bör kunna tjäna som vägledning även i dessa fall när det gäller frågor om återkallelse av medborgarskap som berör ett barn.

12.4 Sekretess

Förslag

Migrationsverket ska få lämna ut uppgifter till och hämta in uppgifter från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid prövningen av ärenden om återkallelse av ett svenskt medborgarskap. En ny bestämmelse om detta föreslås införas i medborgarskapsförordningen.

Bedömning

Gällande bestämmelser om sekretess är tillämpliga även på ärenden om återkallelse av ett svenskt medborgarskap. Några nya bestämmelser behövs därför inte.

12.4.1 Sekretess vid handläggningen hos Migrationsverket och migrationsdomstolen

37 kap. i offentlighets- och sekretesslagen, OSL, handlar om sekretess till skydd för enskild vid utlänningskontroll, i Schengensamarbetet m.m. I 37 kap. 1 § OSL, under rubriken ”Utlänningskontroll och ärenden om medborgarskap”, regleras vilken sekretess som ska gälla för bland annat ärenden om svenskt medborgarskap. Sekretess gäller då för uppgift om enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Denna bestämmelse gäller alltså för Migrationsverkets och migrationsdomstolarnas hantering av ärenden om svenskt medborgarskap, vilket inkluderar ärenden om förlust av och befrielse från svenskt medborgarskap enligt 14–15 b §§ medborgarskapslagen. Bestämmelsen har ett så kallat omvänt skaderekvisit, vilket innebär att det råder en presumtion för sekretess vid handläggningen av dessa ärenden. Enligt utredningen kommer bestämmelsen även att vara tillämplig vid handläggningen av ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap och bedöms ge tillfredsställande skydd i sekretesshänseende. Detta gäller både uppgifter om den som återkallelsen avser och uppgifter om dennes närstående.

12.4.2 Migrationsverkets behov av informationsinhämtning

Ett tydligare stöd för informationsutbyte mellan Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen

Enligt utredningens förslag (se avsnitt 12.2) ska Migrationsverket besluta om återkallelse av ett svenskt medborgarskap. Vid myndighetens handläggning av ett ärende om återkallelse kan det uppstå behov av att hämta in uppgifter från andra myndigheter. Migrationsverket kan till exempel behöva kontrollera om en person, som upp-

gett en felaktig identitet i sin ansökan om svenskt medborgarskap, förekommer i något register hos Polismyndigheten under sin korrekta identitet. Det kan också uppstå behov av att inhämta visst underlag från exempelvis Polismyndigheten för att Migrationsverket ska kunna göra bedömningen av om den brottslighet som den enskilde dömts för är av sådan karaktär att den allvarligt skadar Sveriges vitala intressen (jfr avsnitt 11.4.2). Även om det i första hand är domstolens brottmålsdom, det vill säga domslutet och domskälen, som ska vara vägledande vid Migrationsverkets prövning av denna fråga, kan det inte uteslutas att myndigheten behöver hämta in viss kompletterande information från andra myndigheter för att kunna placera den brottslighet som omfattas av domen i sitt rätta sammanhang. Det kan till exempel behövas information från Polismyndigheten för att Migrationsverket ska kunna göra bedömningen av om en viss skjutning eller sprängning, utifrån den kontext i vilken gärningen förekommit, är av sådan omfattning att den hotar statens våldsmonopol och förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i ett visst geografiskt område. Om så är fallet, kan brottsligheten enligt utredningens förslag utgöra sådan brottslighet som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen och därmed ligga till grund för en återkallelse av medborgarskapet (jfr avsnitt 11.4.2). Vid bedömningen av om viss allvarlig brottslighet som begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk är av sådan systemhotande karaktär att den allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, kan det även finnas behov för Migrationsverket att inhämta information från Polismyndigheten i fråga om vilken roll eller vilket inflytande den dömde har i ett visst kriminellt nätverk. Som anges i regeringens proposition kan det få betydelse för bedömningen om det är fråga om en person som har en ledande position i ett kriminellt nätverk som ägnar sig åt sådan allvarlig systemhotande brottslighet (se prop. 2025/26:78 s. 32).

Utredningens förslag om återkallelse på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet respektive allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, omfattar även brott som begås och domar som meddelas utomlands (jfr avsnitt 10.4.2 och 11.4.2). Vid handläggningen av återkallelseärenden som grundar sig på utländska domar kan det också uppstå behov av att hämta in kompletterande uppgifter från Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, för att Migrationsverket ska kunna bedöma huruvida brottsligheten i den utländska domen

utgör ett allvarligt hot mot Sveriges säkerhet respektive allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

För att Migrationsverket ska kunna göra nödvändiga kontroller och väl underbyggda bedömningar vid prövningen av ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap, bör det införas en bestämmelse i medborgarskapsförordningen som tydliggör att Migrationsverket får lämna ut uppgifter till och hämta in uppgifter från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid prövningen i ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap enligt de föreslagna 14 a och 14 b §§ i medborgarskapslagen. Dessa två bestämmelser avser återkallelse av medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter med mera (se kapitel 8) och återkallelse på grund av viss allvarlig brottslighet (se kapitel 10 respektive 11). Utredningen bedömer däremot att det saknas behov av en särskild reglering som tydliggör att informationsinhämtning även får ske vid handläggningen av ärenden om återkallelse av barns svenska medborgarskap, som en följd av att barnets förälder fråntagits sitt medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande enligt den föreslagna 14 c § medborgarskapslagen (se avsnitt 8.9).

En liknande bestämmelse som den som nu föreslås finns i dag i 7 a § medborgarskapsförordningen och anger att Migrationsverket får lämna ut och hämta in uppgifter från Polismyndigheten, Säkerhetspolisen och Kronofogdemyndigheten vid prövning av kravet på hederligt levnadssätt i 11 § 5 medborgarskapslagen. Det handlar bland annat om den kontroll av kravet på ett hederligt levnadssätt som sker genom att Migrationsverket gör sökningar i polisens misstanke- och belastningsregister. Migrationsverket får enligt samma bestämmelse hämta in vissa särskilt angivna uppgifter vid prövningen av anmälningsärenden enligt medborgarskapslagen.

Eftersom det inte är möjligt att redan i detta betänkande klargöra precis vilka slags uppgifter det kan handla om som Polismyndigheten samt Säkerhetspolisen har tillgång till, och som Migrationsverket kan behöva för att pröva ett ärende om återkallelse av svenskt medborgarskap, bör den föreslagna regleringen om informationsutbyte inte begränsas till att endast avse en viss typ av uppgifter.

Utredningen vill understryka att den föreslagna bestämmelsen, som särskilt anger att informationsutbyte får ske mellan Migrationsverket, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, inte innebär att Migrationsverket är förhindrat att lämna ut uppgifter till eller hämta

in uppgifter även från andra myndigheter i enlighet med gällande regelverk. Enligt 23 § första stycket förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Enligt 26 § samma lag kan en myndighet inom ramen för sitt utredningsansvar enligt 23 § begära ett yttrande från en annan myndighet (remiss). För att fullfölja sitt utredningsansvar vid handläggningen av ärenden om återkallelse av medborgarskap kan alltså Migrationsverket enligt gällande rätt välja att kommunicera även med andra myndigheter utöver Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Det kan till exempel uppkomma behov under handläggningen att inhämta uppgifter från exempelvis socialtjänsten eller Skatteverket för att kunna bedöma om en återkallelse är proportionerlig (jfr avsnitt 8.5 och 10.6 respektive 11.5). Detta innebär att för det fall uppgiftsinhämtning även skulle behöva ske i förhållande till någon annan myndighet än Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen, finns det enligt utredningen lagliga förutsättningar för detta.

Sammanfattningsvis anser utredningen att det bör införas en ny bestämmelse i medborgarskapsförordningen som tydliggör att Migrationsverket får lämna ut uppgifter till och hämta in uppgifter från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid prövningen av ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap enligt 14 a och 14 b §§ medborgarskapslagen.

12.4.3 Migrationsverkets behov av att hämta in sekretessbelagda uppgifter

De uppgifter som Migrationsverket hämtar in från andra myndigheter, torde i första hand avse *uppgifter som inte är sekretessbelagda*. En myndighet är skyldig att på begäran av en annan myndighet lämna en uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång (6 kap. 5 § OSL). Det kan till exempel gälla allmän information om kriminella nätverk eller organiserad brottslighet hos Polismyndigheten som inte omfattas av sekretess. När det särskilt gäller handläggningen av ärenden om återkallelse på grund av brott, upphör vidare som huvudregel sekretessen för uppgift som hänför sig till förundersökningen i ett brottmål senast i samband med att brottmålsdomen vinner laga kraft, jfr 18 kap. 1 § OSL. Det är först när en brottmålsdom fått laga kraft som ett ärende om återkallelse kan inledas och vid denna tidpunkt upp-

hävs alltså som huvudregel eventuell kvarvarande sekretess för uppgifter hänförliga till förundersökningen i målet. Det kan dock finnas uppgifter som fortfarande är sekretessbelagda även efter det att en dom fått laga kraft. Detta gäller bland annat så kallad underrättelseinformation. Det kan också vara så att de uppgifter Migrationsverket efterfrågar även förekommer i en annan förundersökning som ännu inte är avslutad eller är nedlagd. Migrationsverkets behov och möjligheter att hämta in sekretessbelagda uppgifter behandlas nedan.

När det gäller uppgifter som lämnas ut eller hämtas in från Migrationsverket och andra myndigheter i samband med handläggningen av ett ärende om återkallelse av medborgarskap som enbart omfattas av *sekretess till skydd för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden* enligt 21–40 kap. OSL, så bör detta uppgiftslämnande omfattas av regleringen i 10 kap. 15 a § samma lag. Enligt första punkten i denna bestämmelse hindrar inte sådan sekretess till skydd för enskild som regleras i 21–40 kap. OSL en myndighet från att lämna en uppgift till en annan myndighet om det behövs för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Med uttrycket förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet avses inte enbart sådan verksamhet som bedrivs av de brottsbekämpande myndigheterna. Även verksamhet som bedrivs hos myndigheter som i bredare bemärkelse har i uppgift att förebygga eller på annat sätt motverka brottslig verksamhet omfattas av bestämmelsen. Det är i det avseendet tillräckligt att en myndighet kan antas vidta någon åtgärd inom sitt ordinarie uppdrag som har betydelse för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Det krävs inte att myndigheten dessutom har ett brottsbekämpande uppdrag. (Prop. 2024/25:180 s. 34 och 87 f.)

Enligt femte punkten får en uppgift också lämnas ut om det behövs för att förebygga, förhindra, upptäcka eller utreda fusk och överträdelser av regler, villkor i beslut eller avtal. Med fusk avses medvetna, bedrägliga handlingar eller underlåtenheter, som innebär att den som fuskar får del av eller tillerkänns förmåner, tillstånd eller liknande utan att ha rätt till dem. Med överträdelser av regler avses att den enskilde inte har iakttagit författningsreglerade krav på visst handlande eller på underlåtenhet. Det kan vara fråga om överträdelser som till exempel är av betydelse för myndighetens ställningstagande i fråga om en förmån eller ett tillstånd. Det kan också handla om överträdelser som kan föranleda en myndighet att inleda ett ärende om tillsyn. Det är inte nödvändigt att det finns en indikation på att det

förekommer fusk eller överträdelser. Bestämmelsen möjliggör ett utlämnande även utan sådana indikationer, exempelvis om en uppgift behövs för att säkerställa ett komplett beslutsunderlag. Det är därmed möjligt för en myndighet att lämna ut uppgifter som kan vara relevanta inför att en annan myndighet ska fatta beslut om olika former av förmåner eller tillstånd. Som exempel kan nämnas att en myndighet lämnar uppgifter till Migrationsverket inför att myndigheten ska fatta beslut om medborgarskap. Bestämmelsen möjliggör också ett uppgiftslämnande i syfte att upptäcka eller utreda redan inträffade överträdelser. (Prop. 2024/25:180 s. 90.)

Utredningen har tidigare och i kapitlet om förslagens konsekvenser (se exempelvis avsnitt 8.1 och 14.7.1) gjort bedömningen att förslaget om återkallelse av medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande, kan bidra till att understryka vikten av att korrekta uppgifter lämnas vid ansökan om svenskt medborgarskap. Även möjligheten att återkalla ett svenskt medborgarskap på grund av viss allvarlig brottslighet skulle enligt utredningen kunna leda till att vissa personer avhåller sig från att begå brott liksom att förebygga fortsatt brottslighet i Sverige från den som dömts för sådan brottslighet. Enligt utredningen bör Migrationsverkets handläggning av ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap därmed omfattas av tillämpningsområdet för nämnda bestämmelse. Uppgifter som omfattas av sekretess till skydd för enskild bör därför kunna lämnas ut med stöd av bestämmelsen. Beträffande Migrationsverkets behov av och möjligheter att även inhämta uppgifter från framför allt Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som omfattas av *sekretess till skydd för det allmänna*, och som alltså faller utanför tillämpningsområdet enligt 10 kap. 15 a § OSL, gör utredningen följande överväganden.

Enligt 18 kap. 2 § OSL omfattas uppgifter som hänför sig till polisens och Säkerhetspolisens verksamhet att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet av sekretess, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att syftet med beslutade eller förutsedda åtgärder motverkas eller den framtida verksamheten skadas. Med uttrycket förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet avses bland annat Polismyndighetens och Säkerhetspolisens underrättelseverksamhet. Med underrättelseverksamhet avses arbete med insamling, bearbetning och analys av information i syfte att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet. Det kan handla om kontroll av

personer och företeelser och annat som kan belysa riskerna för att brott kan komma att begås. För Säkerhetspolisens del hör också insamling av information om verksamheter och annat som kan utvecklas till hot mot det svenska samhället eller mot enskilda personer i statsledningen till myndighetens underrättelseverksamhet.

Migrationsverket och Polismyndigheten har inom ramen för utredningens arbete väckt frågan om det vid Migrationsverkets handläggning av ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, kan uppstå behov hos Migrationsverket av att inhämta uppgifter hänförliga till polisens underrättelseverksamhet, för vilka det alltså råder sekretess till skydd för enskild och/eller det allmänna. Det kan noteras att Migrationsverket i dag får del av underrättelseuppgifter från Säkerhetspolisen inom ramen för Migrationsverkets verksamhet enligt lagen om särskild kontroll av vissa utlänningar, och att dessa uppgifter omfattas av sekretess hos Migrationsverket enligt 18 kap. 1 § OSL. Om en sådan uppgift endast avser en enskilds personliga förhållanden så har utredningen ovan gjort bedömningen att sekretess hänförlig till denna uppgift inte hindrar att en uppgift lämnas från Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen till Migrationsverket och tvärtom med stöd av 10 kap. 15 a § OSL, om det behövs för Migrationsverkets handläggning av och prövning i ett ärende om återkallelse av svenskt medborgarskap. Om den uppgift Migrationsverket efterfrågar omfattas av sekretess till skydd för det allmänna, kan det bli aktuellt att tillämpa generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL. Denna bestämmelse anger 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. När bestämmelsen infördes anfördes att sekretesslagen inte ska hindra myndigheterna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas ut bör ha företräde framför intresset av att uppgifterna inte lämnas ut. Syftet med generalklausulen är att den ska utgöra en ventil för det fall ett utbyte av uppgifter uppenbart behöver ske och situationen inte har kunnat förutses i lagstiftningen (prop. 1979/80:2 Del A s. 91 och 326 ff.).

Eftersom det inte är möjligt att redan i detta betänkande identifiera precis vilka slags uppgifter det kan handla om som i första hand Polismyndigheten, men även Säkerhetspolisen, har tillgång till och som Migrationsverket kan komma att behöva vid prövningen i ett

ärende om återkallelse av svenskt medborgarskap, står det inte klart i vilken omfattning det är möjligt att tillämpa generalklausulen på utlämnandet. Detta blir en bedömning som Polismyndigheten, och i förekommande fall även Säkerhetspolisen, får göra i varje enskilt fall när Migrationsverket begär ut uppgifter som omfattas av sekretess hos respektive myndighet, inklusive så kallade underrättelseuppgifter.

I fråga om det eventuella behovet av en sekretessbrytande bestämmelse mellan Migrationsverket och Polismyndigheten som myndigheterna påtalat, gör utredningen följande överväganden.

Det är endast i förhållande till ärenden om återkallelse av medborgarskap på grund av brott som *allvarligt skadar Sveriges vitala intressen* som frågan om en eventuell sekretessbrytande bestämmelse mellan Migrationsverket och Polismyndigheten har aktualiserats. Som framhållits tidigare är det i första hand domstolens brottmålsdom som ska ligga till grund för bedömningen av om viss brottslighet ska anses allvarligt skada Sveriges vitala intressen. Enligt utredningen får det antas att brottmålsdomen vid den typ av allvarlig brottslighet som det här kommer att vara fråga om, innehåller tillräckliga beskrivningar av och överväganden gällande brottslighetens karaktär och allvar, så att Migrationsverket redan av domen kan göra bedömningen av om brottsligheten allvarligt skadar Sveriges vitala intressen eller inte. För det fall det ändå uppstår behov hos Migrationsverket av att inhämta kompletterande information som omfattas av sekretess till skydd för det allmänna hos Polismyndigheten, bör myndigheten i första hand ta ställning till om begärda uppgifter kan lämnas ut med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL (detsamma gäller Säkerhetspolisen för det fall en utlämnandefråga riktas till denna myndighet). Fördelen med en sådan ordning är att det i första hand blir de brottsbekämpande myndigheterna som får avgöra om den information Migrationsverket efterfrågar är av sådan karaktär att det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas ut till Migrationsverket, för prövningen av frågan om återkallelse av ett svenskt medborgarskap, har företräde framför det intresse som sekretessen avser att skydda. En ytterligare aspekt att ta hänsyn till är att det, mot bakgrund av det relativt begränsade antalet återkallelseärenden som årligen bedöms komma att inledas hos Migrationsverket, inte bör bli fråga om något rutinmässigt informationsutbyte mellan myndigheterna där 10 kap. 27 § OSL kan komma att tillämpas (jfr avsnitt 14.3). En nackdel med att förlita sig på 10 kap. 27 § OSL i stället för att införa

en sekretessbrytande bestämmelse kan vara att Migrationsverket inte får de uppgifter från Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som myndigheten anser nödvändiga för att kunna göra sin prövning av om viss brottslighet allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. En möjlig följd som dock får accepteras om tillräckligt stöd för att införa en sekretessbrytande bestämmelse saknas (se vidare avsnitt 12.5).

Sammantaget bedöms Migrationsverkets behov av att inhämta kompletterande uppgifter från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen och det rättsliga stödet för myndighetens behandling av dessa uppgifter, i huvudsak ha stöd i befintlig rätt, detta särskilt med den föreslagna nya bestämmelsen i medborgarskapsförordningen (se ovan).

12.5 Ett alternativt förslag om en uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen i ärenden om återkallelse på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen

Förslag

Polismyndigheten ska på begäran av Migrationsverket lämna de uppgifter som behövs för prövningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas enligt 14 b § andra stycket medborgarskapslagen.

En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

En ny bestämmelse om detta föreslås införas i medborgarskapsförordningen.

12.5.1 Behovet av och förutsättningarna för en uppgiftsskyldighet i ärenden om återkallelse på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen

Utredningen har i avsnitt 12.4 gjort bedömningen att Migrationsverkets behov av att inhämta kompletterande uppgifter från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen, och det rättsliga stödet för myndighetens behandling av dessa uppgifter, som utgångspunkt torde ha stöd i befintlig rätt. Detta särskilt med den föreslagna nya bestämmelsen i medborgarskapsförordningen. Detta inkluderar sådana uppgifter hos Polismyndigheten och Säkerhetspolisen som omfattas av sekretess till skydd för enskild eller det allmänna.

Enligt 10 kap. 28 § OSL hindrar inte sekretess att en uppgift lämnas till en annan myndighet om uppgiftsskyldigheten följer av lag eller förordning. En sådan uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen bör dock enligt utredningen endast föreslås om det finns ett konstaterat behov av en sådan bestämmelse och åtgärden i övrigt är motiverad. Hänsyn måste bland annat tas till de risker för spridning av bland annat känsliga uppgifter som en sådan reglering kan innebära. En uppgiftsskyldighet för en brottsbekämpande verksamhet bör som utgångspunkt inte heller införas om det skulle kunna få otillfredsställande konsekvenser för myndigheten i fråga och dess brottsbekämpande verksamhet. En uppgiftsskyldighet kräver vidare en tydlig avgränsning av bland annat integritets- och rättssäkerhetsskäl. En tydlig avgränsning av uppgiftsskyldigheten är även nödvändig för de tjänstemän på Polismyndigheten som har att avgöra vilka uppgifter som ska lämnas ut. En allt för vidsträckt skyldighet riskerar att göra bestämmelsen svår att tillämpa i praktiken.

Utredningen kan konstatera att befintliga regelverk möjliggör att uppgifter lämnas mellan Polismyndigheten och Säkerhetspolisen å ena sidan, och Migrationsverket å andra sidan. Utredningen kan också konstatera att det inte är klarlagt i vilken utsträckning befintligt regelverk skulle utgöra ett hinder mot att behövliga uppgifter lämnas ut i ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap (jfr avsnitt 12.4.3). En anledning till detta är att det är svårt att redan på det här stadiet förutse exakt vilka uppgifter som Migrationsverket kan komma att behöva hämta in från andra myndigheter, framför allt ifrån Polismyndigheten och Säkerhetspolisen. Sammantaget menar utredningen att det för närvarande saknas tillräckliga skäl att införa en bestäm-

melse om uppgiftsskyldighet som har en sekretessbrytande verkan enligt 10 kap. 28 § OSL.

En nackdel med att förlita sig på befintligt regelverk kan dock som tidigare nämnts vara att Migrationsverket inte får de uppgifter från Polismyndigheten eller Säkerhetspolisen som myndigheten anser är nödvändiga för att kunna göra sin prövning av om viss brottslighet allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Därtill kommer att ett återkommande utbyte av uppgifter som omfattas av sekretess som utgångspunkt ska regleras särskilt i författning, och inte grunda sig på generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL (jfr ovan).

Oaktat utredningens ställningstagande i fråga om behovet av en uppgiftsskyldighet för Polismyndigheten, lämnas ett förslag på hur en sådan bestämmelse kan utformas för det fall förslaget i 14 b § medborgarskapslagen avseende brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen införs. Förslaget får behandlas i den fortsatta beredningen av betänkandets förslag. Utredningen har endast identifierat ett eventuellt behov av en sekretessbrytande bestämmelse mellan Migrationsverket och Polismyndigheten varför det förslag som lämnas endast omfattar dessa myndigheter. Eventuell uppgiftsinhämtning från Säkerhetspolisen som rör sekretessbelagda uppgifter, får prövas mot befintliga regler (jfr avsnitt 12.4.2).

12.5.2 Hur bör en bestämmelse om uppgiftsskyldighet utformas?

Med utgångspunkt i vad som framförts i avsnitt 12.4.3 och 12.5.1 bör en möjlighet till uppgiftslämnande formuleras som en uppgiftsskyldighet som bryter sekretessen enligt 10 kap. 28 § OSL. En uppgiftsskyldighet mellan Migrationsverket och Polismyndigheten i ärenden om återkallelse av medborgarskap på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen (det vill säga förslaget i kap. 11), bör därför utformas på så sätt att Polismyndigheten, på begäran av Migrationsverket, ska lämna de uppgifter som behövs för prövningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas enligt 14 b § andra stycket medborgarskapslagen. Enligt utredningen ska en uppgift dock inte lämnas ut om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Som beskrivits i bland annat avsnitt 12.4.2 handlar det här om sådana kompletterande uppgifter som Migrationsverket kan behöva, utöver den aktuella brottmålsdomen, för att kunna göra bedömningen av om brottsligheten allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Kompletterande information kan exempelvis behöva inhämtas från Polismyndigheten för att Migrationsverket ska kunna placera den brottslighet som omfattas av domen i sitt rätta sammanhang. Det kan till exempel behövas kompletterande uppgifter från Polismyndigheten för att Migrationsverket ska kunna göra bedömningen av om en viss skjutning eller sprängning, utifrån den kontext i vilken gärningen förekommit, är av sådan omfattning att den hotar statens våldsmonopol och förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i ett visst geografiskt område. Se vidare under avsnitt 12.4.2 i fråga om Migrationsverkets behov av att hämta in information från Polismyndigheten i syfte att bedöma om brottsligheten ska anses allvarligt skada Sveriges vitala intressen.

Av uttrycket *behövs* följer att det ska finnas ett faktiskt behov hos Migrationsverket att få del av uppgiften för sin prövning av om ett medborgarskap ska återkallas på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen enligt 14 b § andra stycket medborgarskapslagen.

Skyldigheten att lämna ut uppgifter bör omfatta alla uppgifter som finns hos Polismyndigheten, alltså inte bara uppgifter ur allmänna handlingar. En förutsättning för att ett utlämnande ska kunna verkställas är att uppgifterna finns tillgängliga för myndigheten. Utgångspunkten bör vara att Polismyndigheten inte ska behöva vidta åtgärder som kräver mer än en begränsad arbetsinsats, som inte är förknippad med några nämnvärda kostnader. En begäran måste vara tillräckligt konkret för att Polismyndigheten ska kunna avgöra om förutsättningarna för ett utlämnande är uppfyllda. Enligt 8 § förvaltningslagen ska en myndighet inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter. En myndighet ska vidare, enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515), verka för att genom samarbete med till exempel andra myndigheter ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet. Om någon oklarhet uppstår vid Migrationsverkets begäran om utlämnande bör därför Polismyndigheten efterfråga ett förtydligande från Migrationsverket. Det får förutsättas att Migrationsverket inte begär ut andra uppgifter än sådana som myndigheten har ett faktiskt behov av. Det får också förutsättas

att myndigheterna i samråd med varandra gemensamt tar fram lämpliga former för att klarlägga vilka uppgifter som Migrationsverket har ett behov av samt för att se till att endast relevanta uppgifter utbyts.

Enligt andra stycket i den föreslagna bestämmelsen, ska utlämnandet föregås av en intresseavvägning hos Polismyndigheten som innebär en bedömning av om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Det är tillräckligt att uppgiften *i sig* omfattas av tillämpningsområdet för en sekretessbestämmelse, Polismyndigheten behöver alltså inte göra en skadebedömning i det enskilda fallet. Att det krävs övervägande skäl ger Polismyndigheten ett förhållandevis stort utrymme att avstå från att lämna ut uppgifter. Det kan till exempel handla om uppgifter som är särskilt skyddsvärda och där ett utlämnande skulle riskera att skada den polisiära verksamheten. I ett sådant fall kan övervägande skäl tala för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

Utgångspunkten är att Polismyndigheten ska lämna begärda uppgifter så snart som möjligt, men tidpunkten för utlämnande styrs bland annat av den intresseavvägningen som ska göras enligt andra stycket.

Sådana uppgifter som Polismyndigheten kan komma att lämna ut med stöd av den föreslagna bestämmelsen och som omfattas av sekretess till skydd för enskild kommer, liksom uppgifter som lämnas ut med stöd av 10 kap. 15 a § eller 10 kap. 27 § OSL, att vara sekretessbelagda hos Migrationsverket enligt 37 kap. 1 § OSL. När det gäller uppgifter som är sekretessbelagda med stöd av 18 kap. 1 eller 2 § OSL, till exempel underrättelseinformation, så följer sekretessen för dessa uppgifter med till Migrationsverket (jfr 18 kap. 1 och 2 §§ OSL).

I 10 kap. 3 § OSL regleras förhållandet mellan bestämmelserna i OSL och den rätt till partsinsyn i domstolars och andra myndigheters handläggning av mål och ärenden som kan finnas på annat håll. Huvudregeln är att sekretess inte hindrar att en part tar del av handlingar eller annat material i ett mål eller ärende. Undantag görs för vissa uppgifter beträffande vilka det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att de inte röjs. I sådana fall ska myndigheten på annat sätt lämna parten upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse

som sekretessen ska skydda. Enligt andra stycket i bestämmelsen kan en part aldrig hindras från att få ta del av uppgifter i en dom eller ett beslut, eller över huvud taget av uppgifter som lagts till grund för avgörandet i ett mål eller ärende och som han eller hon enligt rättegångsbalken har rätt att ta del av.

Som framgår av avsnitt 12.4 och 12.5 kan handläggande myndighet behöva inhämta sekretessbelagda uppgifter från andra myndigheter där sekretessen överförs till Migrationsverket eller domstolen. Som angetts ovan har den som är part i ett återkallelseärende som huvudregel rätt att få del av dessa uppgifter. När det gäller sekretessbelagda uppgifter som till exempel rör känslig underrättelseinformation eller annan känslig information kopplad till Sveriges säkerhet, får en prövning göras av Migrationsverket om det av hänsyn till ett allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att de inte röjs och att parten därför bör nekas att ta del av de inhämtade uppgifterna. Detsamma gäller om den information Polismyndigheten lämnar ut till Migrationsverket innehåller sekretessbelagda uppgifter som kan äventyra den polisiära verksamheten om de blir kända. De negativa följder detta kan få för den enskilde ur ett rättssäkerhetsperspektiv är något som enligt utredningen måste accepteras för att skydda särskilt känslig information. Det bör dock understrykas att Migrationsverket inte rutinmässigt bör frångå rätten till partsinsyn, utan att detta endast bör ske undantagsvis.

I fråga om ansvar och överklagbarhet gäller befintliga regler, vilket bland annat innebär att om Migrationsverkets begäran om utlämnande avslås kan beslutet överklagas till regeringen (6 kap. 8 § fjärde stycket OSL). Ett avslag på en begäran om utlämnande från en enskild överklagas till kammarrätt (6 kap. 8 § OSL).

12.6 Personuppgiftsbehandling

Bedömning

Gällande bestämmelser om personuppgiftsbehandling är tillämpliga även på ärenden om återkallelse av ett svenskt medborgarskap. Några nya bestämmelser behövs därför inte.

Den personuppgiftsbehandling som kommer att ske inom ramen för myndigheternas handläggning av ärenden om återkal-

lelse av medborgarskap är tillåten och fastställd i nationell rätt och lever upp till kraven på laglig behandling i EU:s dataskyddsförordning[1].

12.6.1 Gällande bestämmelser om behandling av personuppgifter är tillämpliga

Personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 c i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag. Personuppgifter får vidare behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

Utlänningsdatalagen (2016:27) reglerar Migrationsverkets och Polismyndighetens möjligheter att behandla personuppgifter på ett ändamålsenligt sätt i sin verksamhet enligt bland annat medborgarskapslagstiftningen. Lagen gäller vid behandling av personuppgifter i Migrationsverkets verksamhet som rör svenskt medborgarskap (2 § första stycket 6). Enligt 11 § samma lag får bland andra Migrationsverket och Polismyndigheten behandla personuppgifter om det behövs för handläggning av ärenden eller en myndighets biträde i sådana ärenden i verksamhet som gäller svenskt medborgarskap. För Säkerhetspolisens del finns bestämmelser om personuppgiftsbehandling i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. Enligt 2 kap. 1 § punkten 3 i den lagen får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att fullgöra uppgifter enligt bland annat medborgarlagstiftningen. Dessa bestämmelser måste anses vara tillämpliga också på ärenden som rör återkallelse av svenskt medborgarskap. Förslaget om att införa en bestämmelse i medborgarskapsförordningen som tydliggör att Migrationsverket får lämna ut uppgifter till och hämta in uppgifter från Polismyndigheten och Säkerhetspolisen vid prövningen i ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap enligt de föreslagna 14 a och 14 b §§ i medborgarskapslagen, innebär vidare ett tydligare författningsstöd för Migra-

[1] 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).

tionsverket att behandla de personuppgifter det här kan bli fråga om. Samma överväganden gör sig gällande om förslaget om en sekretessbrytande bestämmelse mellan Migrationsverket och Polismyndigheten träder i kraft.

12.6.2 Förenlighet med EU:s dataskyddsförordning

Utredningen gör alltså bedömningen att gällande bestämmelser om personuppgiftsbehandling är tillämpliga även på de berörda myndigheternas behandling av personuppgifter i ärenden om återkallelse av medborgarskap. Den rättsliga grunden för behandlingen är att personuppgiftsbehandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning (artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning). Den rättsliga grunden är vidare, genom de befintliga och föreslagna bestämmelserna i medborgarskapslagen och medborgarskapsförordningen, fastställd i den nationella rätten på det sätt som krävs enligt artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Detta gäller oavsett vilken av de föreslagna bestämmelserna om återkallelse på grund av brott som införs.

Den behandling av personuppgifter som lagförslagen ger upphov till är nödvändig för att Migrationsverket ska kunna kontrollera om de förutsättningar för återkallelse av medborgarskap som anges i de föreslagna bestämmelserna i medborgarskapslagen är uppfyllda. Detsamma gäller för migrationsdomstolarna om ett återkallelseärende blir föremål för överprövning där. Även Polismyndighetens och Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling är nödvändig för att myndigheterna ska kunna bistå Migrationsverket vid myndighetens handläggning av ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap. Enligt utredningen är den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske inte mer långtgående än vad syftet med behandlingen kräver. Sammantaget är det utredningens bedömning att Migrationsverkets, Polismyndighetens och Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter inom ramen för handläggningen av ärenden om återkallelse av medborgarskap, inklusive behandling av känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelser, är tillåten och fastställd i nationell rätt och lever upp till kraven på laglig behandling i EU:s dataskyddsförordning.

13 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag

Ändringarna i medborgarskapslagen, medborgarskapsförordningen och förordningen om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. ska träda i kraft den 1 januari 2028.

Bestämmelsen om återkallelse av ett svenskt medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande ska bara tillämpas på medborgarskap som förvärvats efter ikraftträdandet.

Bestämmelsen om återkallelse av ett svenskt medborgarskap på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet respektive allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, ska bara tillämpas för brott som har begåtts efter ikraftträdandet.

13.1 Ikraftträdande

Den föreslagna grundlagsändringen i 2 kap. 7 § regeringsformen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. De förslag utredningen lämnar i betänkandet kan därför tidigast träda i kraft den 1 januari 2027.

Med hänsyn till att utredningens förslag om återkallelse av svenskt medborgarskap kan komma att kräva kompletterande lagstiftning, exempelvis i fråga om det behöver införas särskilda regler i utlänningslagen angående ansökningar om uppehållstillstånd från den som frångatagits sitt svenska medborgarskap, samt avseende handläggningen av ärenden om återkallelse hos Migrationsverket och om den föreslagna underrättelseskyldigheten för domstolarna (jfr avsnitt 12.2), så bör de föreslagna ändringarna i medborgarskapslagen, medborgar-

skapsförordningen och förordningen om underrättelse om dom i vissa brottmål, m.m. träda i kraft den 1 januari 2028. Den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande ger också Migrationsverket, men även andra berörda myndigheter, möjlighet att göra de anpassningar av sin verksamhet som förslagen kan föranleda.

13.2 Övergångsbestämmelser

Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att rättstillämparen ska tillämpa den lag som gäller vid tidpunkten för prövningen om inget annat föreskrivs. En sådan huvudregel innebär att om det inte införs några särskilda övergångsbestämmelser så kommer de föreslagna reglerna om återkallelse av svenskt medborgarskap att bli tillämpliga från och med den dag då de nya reglerna träder i kraft. De kommer då också att gälla för medborgarskap som förvärvats före ikraftträdandet och för brott som begåtts dessförinnan. Reglerna får alltså en viss retroaktiv verkan.

Det finns inte något förbud mot retroaktiv lagstiftning på förvaltningsrättens område. Regeringsformens förbud i 2 kap. 10 § mot retroaktivitet gäller endast bestämmelser som utgör straffbud eller som reglerar skatt- och avgiftsskyldighet. Förslagen om återkallelse av svenskt medborgarskap i vissa fall är inte någon form av straffrättslig påföljd eller ett alternativ till straff och ska inte heller ses som en administrativ sanktion. Återkallelsen syftar i stället till att värna det svenska medborgarskapets särskilda betydelse och Sveriges säkerhet. Detta skulle kunna tala för att bestämmelserna bör gälla direkt utan några övergångsbestämmelser.

Att lagbestämmelser får en tillbakaverkande effekt som enskilda inte kunnat förutse är dock i vissa fall svårt att förena med legalitetsprincipens krav på förutsebarhet i lagstiftningen. Trots att det alltså inte finns något uttryckligt förbud mot retroaktiv lagstiftning finns det starka skäl mot att införa bestämmelser som blir tillämpliga på enskildas rättigheter som har uppkommit före ikraftträdandet. Det gäller i synnerhet för en så grundläggande rättighet som det svenska medborgarskapet, som har varit en grundlagsskyddad rättighet i årtionden.

Det skulle visserligen kunna hävdas att den som förvärvat ett svenskt medborgarskap till följd av medvetet lämnade oriktiga upp-

gifter eller annat otillbörligt handlande måste inse att det finns en risk för att medborgarskapet då kan komma att återkallas. Rättssäkerhetsintresset och intresset av att enskilda ska kunna förlita sig på att ett förvärvat svenskt medborgarskap ska bestå väger dock mycket tungt i detta sammanhang. Om en tidigare grundlagsskyddad rättighet ska kunna återkallas även för den som förvärvat sitt svenska medborgarskap innan de nu föreslagna reglerna införs riskerar det att allvarligt skada förtroendet för rättsstaten. Utredningens bedömning är därför att en återkallelse av det svenska medborgarskapet på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande endast kan komma i fråga för medborgarskap som förvärvats efter ikraftträdandet av dessa bestämmelser.

När det gäller återkallelse av det svenska medborgarskapet på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet, respektive allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, är det givetvis inte minst av säkerhetsskäl angeläget att regleringen kan börja tillämpas så snart som möjligt. Samma invändningar som när det gäller möjligheten att återkalla ett medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter med mera finns dock när det gäller att återkalla ett medborgarskap på grund av brott som begåtts innan en sådan möjlighet fanns. Legalitetsprincipen och risken för att skada förtroendet för rättsstaten väger lika tungt här. Sammantaget gör därför utredningen bedömningen att bestämmelsen om återkallelse av det svenska medborgarskapet på grund av viss allvarlig brottslighet bara kan tillämpas för brott som har begåtts efter ikraftträdandet. Detta ska gälla oavsett om det svenska medborgarskapet har förvärvats före eller efter det att bestämmelsen om återkallelse på grund av viss allvarlig brottslighet trätt i kraft.

Ett alternativ som möjligen skulle kunna övervägas är att bestämmelserna om återkallelse av ett svenskt medborgarskap ska gälla för medborgarskap som beviljats respektive brott som begåtts efter den 1 januari 2027, det vill säga då de föreslagna ändringarna i regeringsformen föreslås börja gälla. Efter denna tidpunkt finns inte längre en grundlagsskyddad rätt att alltid behålla medborgarskapet, vilket skulle kunna tala för att den som förvärvat sitt medborgarskap respektive begått brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller allvarligt skadar Sveriges vitala intressen efter denna tidpunkt inte längre kan utgå ifrån att alltid få behålla medborgarskapet. Utred-

ningen anser dock inte att detta är en lämplig lösning utan förordar de övergångsbestämmelser som beskrivits ovan.

14 Konsekvenser

14.1 Inledning

Av 14 § kommittéförordningen (1998:1474) framgår att det i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar finns bestämmelser om den konsekvensutredning som en kommitté ska redovisa. Av 2 § förordningen om konsekvensutredningar följer att kommittéer, särskilda utredare och förvaltningsmyndigheter ska redovisa en konsekvensutredning när de lämnar in förslag till regeringen eller Regeringskansliet om att regeringen ska föreslå eller besluta om nya eller ändrade lagar och förordningar. Kommittéer och särskilda utredare ska även för andra förslag som lämnas i ett betänkande redovisa en konsekvensutredning.

Konsekvensutredningen ska enligt 6 § innehålla en redogörelse för

1. det aktuella problemet och vilken förändring som eftersträvas,
2. vilka konsekvenser som bedöms uppstå om ingen åtgärd vidtas,
3. de olika alternativ som finns för att uppnå förändringen och de fördelar respektive nackdelar som bedöms finnas med dessa, och
4. det eller de alternativ som bedöms lämpligast och av vilka skäl.

Vidare ska konsekvensutredningen enligt 7 § samma förordning innehålla en analys av det förslag som lämnas eller det beslut som avses fattas. Analysen ska bestå av

1. en beskrivning och beräkning av förslagets eller beslutets kostnader och intäkter för staten, kommuner, regioner, företag och andra enskilda,
2. en beskrivning och, om möjligt, en beräkning av andra relevanta konsekvenser än sådana som anges i 1,

3. en redogörelse för vilka åtgärder som har vidtagits för att förslaget eller beslutet inte ska medföra mer långtgående kostnader eller begränsningar än vad som bedöms vara nödvändigt för att uppnå dess syfte,
4. en bedömning av om särskild hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser, och
5. en beskrivning av hur och när konsekvenserna av förslaget eller beslutet kan utvärderas.

Om någon del av analysen inte kan göras ska detta motiveras (7 § sista stycket).

Vidare följer av 15 § kommittéförordningen att om förslagen i ett betänkande medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering som i första hand har en anknytning till utredningens område och ange skäl för den föreslagna finansieringen.

Av 9 § förordningen om konsekvensutredningar följer att konsekvensutredningen också ska innehålla en bedömning av om förslaget eller beslutet överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Slutligen följer av 5 § förordningen om konsekvensutredningar att konsekvensutredningen ska stå i proportion till förslagets eller beslutets omfattning och effekter.

14.2 Om utredningens direktiv och arbete samt innehållet i detta kapitel

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har förvärvat medborgarskapet på felaktiga grunder eller som har begått vissa mycket allvarliga brott samt att lämna nödvändiga författningsförslag. Förslag på en reglering som möjliggör återkallelse av medborgarskap ska enligt direktiven lämnas oavsett utredarens ställningstagande i sak. Syftet med uppdraget är att stärka betydelsen av medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter. Vad gäller frånta gande av det svenska med-

borgarskapet på grund av viss allvarlig brottslighet har utredningen, i enlighet med direktiven, lämnat *dels* ett förslag till en bestämmelse om återkallelse på grund av *brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet*, *dels* ett alternativt förslag som i stället innebär en möjlighet till återkallelse av medborgarskapet på grund av *brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen*.

I övervägandekapitlen, kapitel 7–8 samt 10–11, beskrivs de problem som utredningen enligt direktiven ska lösa, vad som ska uppnås med förslagen och varför det finns ett behov av de föreslagna förändringarna. Även argument som talar för och emot en möjlighet till återkallelse av medborgarskap har belysts (se bland annat kapitel 7), liksom olika alternativ till lösningar i den mån detta har varit möjligt. Konsekvensen av ett nollalternativ, det vill säga om de förslag som lagts fram inte genomförs, är att det som respektive förslag avses åstadkomma inte uppnås och att de konsekvenser som beskrivs i detta kapitel inte uppstår. Möjligen skulle i stället andra konsekvenser kunna uppstå över tid, såsom i någon mån negativ påverkan på den nationella säkerheten genom att återkallelse av det svenska medborgarskapet för den med dubbla medborgarskap inte kan ske oavsett hur allvarlig brottslighet den enskilde gjort sig skyldig till, liksom att bidra till att skapa misstro mot rättsordningen, och påverka synen på det svenska medborgarskapet, om medborgarskapet exempelvis inte kan återkallas oavsett hur allvarligt otillbörligt handlande som visar sig ha föranlett förvärvet av medborgarskapet.

I utredningens direktiv anges att såväl ekonomiska som andra konsekvenser ska belysas samt att förslagen ska vara i enlighet med Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska särskilt redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har för Sveriges internationella åtaganden, däribland för mänskliga rättigheter, för barnens rättigheter, för personer med funktionsnedsättning och för jämställdheten. Det gäller bland annat Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga, medborgarskapskonventionen, FN:s konvention om begränsning av statslöshet och barnkonventionen.

I övervägandekapitlen har utredningen löpande beskrivit identifierade problem och särskilt konsekvenserna för barn. Vidare har utredningen redogjort för de bakomliggande utgångspunkterna för lämnade förslag. Förslagen har utöver det utformas utifrån den grundläggande förutsättningen att de ska vara förenliga med det förslag

till grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté lämnat (SOU 2025:2) – respektive med den av regeringen i sin proposition i december 2025 föreslagna lydelsen av 2 kap. 7 § regeringsformen (prop. 2025/26:78) – samt med unionsrätten och Sveriges internationella åtaganden i övrigt. Även i förhållande till kommitténs respektive regeringens förslag och vad som följer av Sveriges internationella åtaganden har utredningen löpande redogjort för vad som krävs för förenlighet med dessa.

Utredningens överväganden och förslag beträffande tidpunkt för ikraftträdande redovisas i kapitel 13.

Det som sagts i övervägandekapitlen upprepas inte här. I detta kapitel redogörs alltså för utredningens bedömningar avseende *övriga konsekvenser*.

Utredningen bedömer att förslagen inte påverkar kommuner, regioner eller företag. Vidare bedömer utredningen att förslagen inte kommer att få några särskilda effekter för personer med funktionsnedsättning (jfr utredningens direktiv). Här kan särskilt nämnas att det enligt de föreslagna bestämmelserna om återkallelse av svenskt medborgarskap ska göras en proportionalitetsbedömning (se avsnitt 8.5, 10.6 och 11.5), vid vilken särskilt ska beaktas bland annat hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och där en eventuell funktionsnedsättning är en omständighet som kan beaktas.

Vilka överväganden utredningen gjort i fråga om möjligheten att avsäga sig ett medborgarskap framgår av avsnitt 8.6, 10.7 och 11.6.

14.3 Ekonomiska konsekvenser

14.3.1 Konsekvenser för staten

Bedömning

Förslagen bedöms medföra ökade kostnader för Migrationsverket, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen samt en viss ökad belastning för de allmänna domstolarna. För det fall förslaget om återkallelse på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen genomförs, kan detta förslag få vissa begränsade konsekvenser för Polismyndigheten, som dock inte bedöms innebära en merkostnad för myndigheten.

Kostnaderna bör kunna rymmas inom myndigheternas befintliga ekonomiska ramar. Om alternativet att kunna återkalla medborgarskapet på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen genomförs kan Migrationsverket och migrationsdomstolarna behöva ytterligare anslag.

Migrationsverkets, migrationsdomstolarnas och Migrationsöverdomstolens kostnader för rättsliga biträden kan förväntas öka till följd av förslagen. Dessa ökade kostnader bör rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Skälen för utredningens bedömning

Uppskattning av antal ärenden

Eftersom det i dag inte finns någon möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap, skulle införandet av en sådan möjlighet innebära en ökning av ärenden rörande svenskt medborgarskap hos Migrationsverket, som är den myndighet som enligt utredningens förslag ska pröva sådana ärenden, samt vid överklagande, migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen. Det är dock inte helt enkelt att uppskatta hur många ärenden per år det kan komma att röra sig om. Det är beroende av en rad faktorer såsom hur många personer komma förvärvar, minst ett annat medborgarskap, benägenheten att lämna oriktiga uppgifter med mera som är av avgörande betydelse för förvärv av svenskt medborgarskap och myndigheternas förutsättningar att upptäcka sådana felaktigheter samt benägenheten att begå den typ av allvarliga brott som det här är fråga om och antalet fällande domar för sådana brott. Av betydelse är även vilket av förslagen till återkallelse på grund av brott, det vill säga återkallelse på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet eller brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, som träder i kraft. Tillämpningsområdet för det senare förslaget är mer omfattande och kan förväntas leda till fler återkallelseärenden hos i första hand Migrationsverket och migrationsdomstolarna. Bedömningarna nedan måste läsas mot denna bakgrund.

När det gäller återkallelse på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande lämnar utredningen inget förslag om att det i ett senare skede ska göras någon uppföljande kontroll av de uppgifter som låg till grund för förvärvet av medborgarskap. Där-

emot har Migrationsverket nyligen förstärkt säkerhetsperspektivet i den del av myndighetens verksamhet som rör svenskt medborgarskap. Detta i förening med de ändringar som också nyligen har gjorts i lagstiftningen gällande förutsättningarna för förvärv av medborgarskap samt de åtgärder som har vidtagits och eventuellt kommer att vidtas gällande ansökningsförfarandet borde medföra att risken för att medborgarskap beviljas på grund av felaktiga uppgifter med mera begränsas.

Det har inte heller framkommit uppgifter om att medborgarskap i efterhand visat sig ha förvärvats på grund av oriktiga uppgifter som varit av avgörande betydelse för förvärvet i någon större omfattning. Däremot har det enligt uppgifter till utredningen från tjänstemän på Migrationsverket under perioden 31 mars–14 september 2025 (167 dagar) kommit in tips avseende 32 identifierade individer som kan ha blivit svenska medborgare på grundval av oriktiga uppgifter, vilket omräknat till helår skulle bli cirka 70 tips årligen. Det rör sig dock endast om tips och det är inte möjligt att utifrån informationen dra någon slutsats om i hur många fall av dessa som återkallelse skulle kunnat vara aktuellt. Det kan också konstateras att återkallelse av medborgarskap på denna grund, enligt uppgifter till utredningen från respektive land, inte heller har skett i någon större utsträckning i Danmark (fyra tillfällen sedan 2023) eller Finland (enstaka fall). I Norge har det under de senaste åren rört sig om färre än 100 personer per år.

Införandet av en möjlighet att återkalla det svenska medborgarskapet på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande bör också bidra till att understryka vikten av att korrekta uppgifter lämnas i samband med anmälan eller ansökan om svenskt medborgarskap. Felaktiga uppgifter vid förvärv av svenskt medborgarskap borde därför bli relativt ovanligt. Därtill kan framhållas att det enligt utredningens förslag inte är fråga om ett obligatoriskt frântagande av medborgarskapet när en person lämnat oriktiga uppgifter eller annars handlat otillbörligt i samband med till exempel en ansökan om svenskt medborgarskap. En proportionalitetsbedömning måste alltid göras och kan leda till att personen i fråga inte frântas sitt medborgarskap.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att det uppskattningsvis kan komma att röra sig om omkring 50–100 ärenden årligen hos

Migrationsverket när det gäller återkallelse på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande.

Om utredningens förslag avseende en reglering om återkallelse av medborgarskap på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet genomförs bedömer utredningen, utifrån den statistik som redovisats i avsnitt 9.8 och 10.1, samt de statistiska uppgifter som utredningen fått del av från Danmark, Finland och Norge (jfr kapitel 6), att det inte på denna grund kan förväntas inledas något större antal ärenden om återkallelse hos Migrationsverket.

När det gäller det alternativa förslag om återkallelse på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen som utredningen lämnar, är det svårare att uppskatta hur många ärenden det kan komma att röra sig om. Eftersom detta förslag omfattar fler brott, är det rimligt att anta att det, om förslaget genomförs, kommer att röra sig om ett större antal ärenden än vid brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet. Med hänsyn till den uppskattning av antalet aktiva gängkriminella som Nationella Operativa Avdelningen presenterat 2025 (se avsnitt 9.8 och 11.1), kan en utgångspunkt vara att det *som mest* kommer att handla om 100–150 ärenden per år om återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, som kan komma att inledas hos Migrationsverket. Erfarenheten från Danmark, Finland och Norge visar att återkallelse av medborgarskap på grund av brott med hänvisning till statens vitala intressen, hittills har skett i ett litet antal fall. Av betydelse i sammanhanget är bland annat hur många personer i respektive land med dubbla medborgarskap som begått sådan allvarlig brottslighet som kan föranleda återkallelse av medborgarskapet, liksom vilka förutsättningar i övrigt som ska vara uppfyllda för att återkallelse ska kunna ske och hur restriktivt respektive bestämmelse tillämpats.

Det är vidare så att utredningen i kapitel 13 föreslår dels att bestämmelsen om återkallelse av ett svenskt medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande bara ska tillämpas på medborgarskap som förvärvats efter ikraftträdandet, dels att bestämmelsen om återkallelse på grund av viss allvarlig brottslighet bara ska tillämpas för brott som har begåtts efter ikraftträdandet, varför det inledningsvis sannolikt kommer att röra sig om något färre ärenden per år än vad som uppskattats ovan.

Sammantaget, och för att i någon mån kunna bedöma förslagens ekonomiska konsekvenser, kan det enligt utredningen grovt uppskattat, och beroende på vilken utformning av bestämmelsen om återkallelse på grund av brott som införs, komma att röra sig om sammanlagt mellan 100–150 ärenden per år hos Migrationsverket gällande återkallelse av svenskt medborgarskap på grund av brott och därtill mellan 50–100 ärenden per år gällande oriktiga uppgifter eller otillbörligt handlande, vilket innebär att det totala antalet ärenden skulle kunna uppgå till mellan 150-250 ärenden per år. Ett rimligt antagande är att inte samtliga dessa ärenden leder till att det svenska medborgarskapet faktiskt återkallas, detta bland annat med hänsyn till att Migrationsverket har bevisbördan för och måste utreda att förutsättningarna för återkallelse är uppfyllda samt den proportionalitetsbedömning som måste föregå ett beslut om återkallelse.

Inte heller kommer samtliga dessa avgöranden att överklagas till migrationsdomstolen. Enligt utredningen kan ett rimligt antagande vara att omkring hälften *av samtliga* de ärenden om återkallelse som inleds hos Migrationsverket kan komma att överklagas till migrationsdomstolen, det vill säga grovt uppskattat omkring 75–125 ärenden per år. Vidare krävs det i Migrationsöverdomstolen prövningstillstånd för prövning av målet i sak. Migrationsöverdomstolen kan dock de första åren efter det att förslagen trätt i kraft komma att meddela prövningstillstånd i något fler ärenden än senare, i syfte att vägleda migrationsdomstolarna och Migrationsverket i hur de föreslagna bestämmelserna om återkallelse av svenskt medborgarskap ska tolkas och tillämpas.

Konsekvenser för Migrationsverket

En följd av förslagen är att Migrationsverket, i egenskap av utredande och beslutande myndighet kommer att behöva avsätta ytterligare tid och resurser för ärenden som rör svenskt medborgarskap. Som nämnts ovan bedöms antalet *ärenden* om återkallelse av medborgarskap kunna bli fler än antalet *beslut* om återkallelse av medborgarskap, bland annat utifrån den proportionalitetsbedömning som måste göras. Migrationsverket måste, efter inkomna tips eller någon annan indikation på att felaktiga uppgifter legat till grund för förvärv av medborgarskap, utreda saken men kan givetvis då också

komma fram till att förutsättningar för återkallelse inte föreligger. Även i de fall Migrationsverket får underrättelser om lagakraftvunna brottmålsdomar, kan utredningen ge vid handen att förutsättningarna för återkallelse inte i övrigt är uppfyllda.

Den nya lagstiftningen kommer inledningsvis också att kräva vissa insatser i form av information, utbildning och framtagande av rutiner hos Migrationsverket. Det ligger dock i myndigheters allmänna uppdrag att hålla sig uppdaterad om ny lagstiftning och bör inte innebära några väsentligt ökade kostnader som får bäring på Migrationsverkets budget.

Vid kontakt med Migrationsverket har myndigheten framhållit att det är svårt att i detta skede bedöma de kostnader som kan uppstå på grund av utredningens förslag om införande av bestämmelser som möjliggör återkallelse av det svenska medborgarskapet. Den beräkningsmodell som Migrationsverket använder för att räkna ut vad en förändring får för ekonomiska konsekvenser utgår från produktivitet (antal avgjorda ärenden per årsarbetare och år) och kostnad per avgjort ärende. Förslagen om bland annat muntlighet och offentliga biträden kommer enligt Migrationsverket sannolikt att påverka produktivitet och kostnad per avgjort ärende. Den referensram som Migrationsverket har att förhålla sig till är kostnaden för ärenden med liknande handläggning. Migrationsverket har därför jämfört ärenden angående återkallelse av medborgarskap med handläggningen av asylärenden. Dessa ärenden har enligt Migrationsverket en produktivitet på ungefär 32 ärenden per årsarbetare och år och en kostnad per avgjort ärende om cirka 42 000 kronor. Detta är enligt Migrationsverket ett rimligt, men högst preliminärt, antagande avseende ärenden om återkallelse av medborgarskap.[1] Med en sådan utgångspunkt, och i förhållande till det av utredningen uppskattade antalet ärenden om återkallelse av medborgarskap som kan antas inledas hos Migrationsverket, kan den tillkommande årliga kostnaden för handläggningen av dessa ärenden uppskattas till omkring mellan 6–10 miljoner kronor.

När det gäller förslaget om återkallelse av medborgarskap på grund av viss allvarlig brottslighet som utgår från begreppet brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, bedömer utredningen, som nämnts ovan, att det sannolikt kommer att leda till fler ärenden om återkallelse av medborgarskap än den av utredningen före-

[1] Svar från Migrationsverket 2025-12-19.

slagna regleringen om återkallelse på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet. En återkallelse av medborgarskap på grund av vissa allvarliga brott inom ramen för ett kriminellt nätverk och som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen – kommer också att innebära en något mer komplicerad utredning hos Migrationsverket, som bland annat måste bedöma om brottsligheten allvarligt har skadat Sveriges vitala intressen. Kostnaden för dessa ärenden kan då komma att bli högre. Om detta alternativ genomförs kan därför anslaget till Migrationsverket behöva höjas något.

Migrationsverket har vidare påtalat att det i detta skede även är svårt att bedöma kostnaderna för offentligt biträde i processen om återkallelse av medborgarskap hos Migrationsverket. Myndigheten har jämfört de uppskattade kostnaderna i en process om återkallelse av medborgarskap med dagens kostnader för offentliga biträden i asylprocessen. I den processen var genomsnittskostnaden per förordnade av offentligt biträde cirka 24 200 kronor 2025, då timkostnadsnormen för offentligt biträde var 1 586 kronor per timme. Detta innebär 15,3 timmar per förordnande i den bedömt jämförbara processen (24 200 kronor / 1 586 kronor / timme). Under förutsättning att behovet av offentligt biträde är ungefär detsamma vid återkallelse av medborgarskap, skulle kostnaden per år, med utgångspunkten 100 ärenden årligen, vara cirka 2 420 000 kronor, utifrån timkostnadsnormen för år 2025.[2] Det kan noteras att kostnaden per år blir något högre, beräknat utifrån timkostnadsnormen för 2026, vilken är 1 626 kronor.[3] Migrationsverkets kostnader för rättsliga biträden kan mot denna bakgrund förväntas öka till följd av förslagen.

Miniminivåutredningen föreslår visserligen en minskad rätt till offentligt biträde i sitt delbetänkande *Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt*, SOU 2025:31 (s. 14 och 125 f.) och regeringen har också i budgetpropositionen för 2026 föreslagit minskade anslag till offentliga biträden inom utgiftsområde 8, som inkluderar svenskt medborgarskap (se prop. 2025/26:1 s. 33, *Rättsliga biträden m.m. vid domstolsprövning i utlänningsmål*). Utredningen har dock i avsnitt 12.3 gjort bedömningen att den enskilde ska ha rätt till ett

[2] Svar från Migrationsverket 2025-12-19.
[3] https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/for-dig-som-aktor-i-domstol/stod-for-aktorer-i-domstol/rattshjalp-och-taxor/hitta-snabbt/ (2026-01-12).

offentligt biträde om det inte måste antas att behov av detta saknas. Dessa ökade kostnader bör ändå, med hänsyn till att det rör sig om ett mycket begränsat antal ärenden, rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Konsekvenser för migrationsdomstolarna och Migrationsöverdomstolen

Utredningens förslag innebär att Migrationsverkets beslut i ärenden om återkallelse av medborgarskap ska kunna överklagas till migrationsdomstolarna samt att en migrationsdomstols beslut överklagas hos Migrationsöverdomstolen i enlighet med vad som framgår av 26 § medborgarskapslagen.

När det gäller kostnaderna för offentligt biträde för processen hos migrationsdomstolarna, med utgångspunkten högst 100 ärenden om återkallelse av medborgarskap per år, har även Domstolsverket uttryckt att det är svårt att göra en sådan uppskattning. Domstolsverket har dock uppskattat utgiften per mål till 17 100 kronor i migrationsdomstol. Därutöver har Domstolsverket uppskattat att cirka 65 procent överklagas och att ersättningen i Migrationsöverdomstolen uppgår till 30 procent av ersättningen i underrätt, det vill säga cirka 3 300 kronor. Per mål i underrätt uppskattas därför utgiften på anslag 1:5 *Rättsliga biträden m.m. vid domstolsprövning i utlänningsmål* inom utgiftsområde 8 till cirka 20 400 kronor.[4] Den sammanlagda kostnaden blir därmed cirka 2 miljoner kronor per år. Utredningen bedömer att också migrationsdomstolarnas kostnader för rättsliga biträden bör rymmas inom befintliga ekonomiska ramar.

Vad gäller kostnaderna för migrationsdomstolarna i övrigt så har utredningen ovan uppskattat att mellan 75–125 ärenden om återkallelse per år kan komma att överklagas till migrationsdomstolarna. Domstolsverket har grovt uppskattat migrationsdomstolarnas kostnad till 79 200 kronor per mål i 2026 års nivå. Även här har överklagandefrekvensen uppskattats till 65 procent samt resursåtgången i Migrationsöverdomstolen till 30 procent av migrationsdomstolens kostnad. Med dessa utgångspunkter skulle kostnaden per inkommet mål till migrationsdomstolarna sammanlagt bli 94 650 kronor. Kostnaden för 100 inkomna mål blir då till cirka

[4] Svar från Domstolsverket 2025-12-19 och 2026-02-02.

9,5 miljoner kronor i 2026 års nivå. Domstolsverket har också beträffande dessa uppskattningar understrukit att de är mycket svåra att göra och att angivna siffror måste läsas med beaktande av detta. Mot denna bakgrund kan anslaget till migrationsdomstolarna behöva höjas något, i vart fall om förslaget om återkallelse på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen genomförs.

Konsekvenser för de allmänna domstolarna

Utredningen föreslår i avsnitt 12.2 att de allmänna domstolarna ska underrätta Migrationsverket om lagakraftvunna brottmålsdomar för sådana brott som enligt de föreslagna bestämmelserna om återkallelse på grund av brott kan ligga till grund för återkallelse av ett svenskt medborgarskap. Redan i dag föreligger underrättelseskyldighet för de allmänna domstolarna i ett flertal olika situationer. Domstolsverket har uppgett att det inte tidigare gjorts någon uppskattning av vad införandet av en ny underrättelseskyldighet kan komma att kosta.[5] Enligt utredningens bedömning bör förslaget om underrättelseskyldighet för de allmänna domstolarna, även om det kommer att innebära en viss ökad belastning för domstolarna, inte medföra några ökade kostnader.

Konsekvenser för Polismyndigheten med anledning av förslaget om en uppgiftsskyldighet i ärenden om återkallelse på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen

I avsnitt 12.5.2 har utredningen lämnat förslag på en uppgiftsskyldighet mellan Migrationsverket och Polismyndigheten i ärenden om återkallelse av medborgarskap på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen (det vill säga förslaget i kapitel 11). Enligt förslaget ska Polismyndigheten, på begäran av Migrationsverket, lämna de uppgifter som behövs för prövningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas enligt 14 b § andra stycket medborgarskapslagen. En uppgift ska dock inte lämnas ut om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Som fram-

[5] Svar från Domstolsverket 2026-02-05.

går av nämnda avsnitt handlar det här om sådana kompletterande uppgifter som Migrationsverket kan behöva för att kunna göra bedömningen av om brottsligheten allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Utgångspunkten för förslaget är att Polismyndigheten inte ska behöva vidta åtgärder som kräver mer än en begränsad arbetsinsats, som inte är förknippad med några nämnvärda kostnader.

Mot bakgrund av detta bedömer utredningen att förslaget om en uppgiftsskyldighet för Polismyndigheten inte bör vara förenat med några ökade kostnader för myndigheten.

14.4 Konsekvenser för enskilda

Som redovisats i bland annat avsnitt 8.5 innefattar det svenska medborgarskapet ett antal rättigheter som inte tillkommer andra medborgare. En förlust av det svenska medborgarskapet innebär givetvis också en förlust av dessa rättigheter, vilket kan vara mycket kännbart för den enskilde. Förutom förlusten av dessa rättigheter kan den som blir av med sitt svenska medborgarskap också mista rätten att vistas i Sverige. Det gäller dock inte för alla. Om personen är medborgare i en annan EU-stat kan han eller hon ha uppehållsrätt i Sverige och därmed ha rätt att vistas här. Medborgare i vissa länder är så kallat viseringsfria, vilket innebär att man får vistas här under tre månader utan något tillstånd. Särskilda regler gäller också för nordiska medborgare. Om personen inte tillhör någon av de medborgare som är undantagna från tillståndskrav gäller dock att han eller hon måste ansöka om uppehållstillstånd om man vill fortsätta att vistas här i landet. En utlänning som åberopar skyddsskäl enligt 4 kap. 1 eller 2 § utlänningslagen har rätt att stanna kvar i landet under tiden som ansökan om uppehållstillstånd prövas. Om utlänningen vill söka uppehållstillstånd på annan grund gäller bestämmelserna i 5 kap. 18 § utlänningslagen om vilka ansökningar som kan prövas efter inresa i landet.

När Migrationsverket beslutat att återkalla ett medborgarskap kan myndigheten också besluta om utvisning och i vissa fall även återreseförbud. Det innebär som regel att personen måste lämna landet inom fyra veckor.

När det gäller konsekvenser för familjemedlemmar till den som blir av med sitt svenska medborgarskap är dessa beroende av på vil-

ken grund familjemedlemmen vistas här. En familjemedlem som själv är svensk medborgare har givetvis rätt att vara kvar i Sverige. Detsamma gäller den som har uppehållstillstånd till exempel på grund av skyddsskäl eller arbete. Om familjemedlemmen däremot har ett tidsbegränsat uppehållstillstånd på grund av anknytning till den som fått sitt svenska medborgarskap återkallat, upphör rätten att vistas i Sverige när det tidsbegränsade uppehållstillståndet löper ut om anknytningspersonen inte längre har tillstånd att vistas här. En sådan familjemedlem kan dock ansöka om uppehållstillstånd på någon annan grund om han eller hon uppfyller villkoren för det.

Den yttersta konsekvensen för såväl den som får sitt svenska medborgarskap återkallat som eventuella familjemedlemmar till denna kan alltså bli att man tvingas lämna Sverige, vilket givetvis kan vara en mycket ingripande åtgärd för den enskilde.

Om regler om återkallelse av ett svenskt medborgarskap införs är det viktigt att Migrationsverket tillhandahåller relevant och tydlig information till den enskilde om vad som gäller för den som mister sitt medborgarskap.

Om förslagen genomförs skulle det, för svenska medborgare med dubbla medborgarskap, kunna skapa en känsla av otrygghet och oro för att det svenska medborgarskapet kan komma att återkallas. Det ska dock hållas i minnet att återkallelse enligt förslagen endast ska kunna ske för den som förvärvat medborgarskapet på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande, eller som har gjort sig skyldig till viss allvarlig brottslighet. I sammanhanget kan också åter nämnas att enligt förslagen ska bestämmelsen om återkallelse på grund av oriktiga uppgifter med mera bara tillämpas på medborgarskap som förvärvats efter ikraftträdandet och bestämmelsen om återkallelse på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet respektive allvarligt skadar Sveriges vitala intressen bara tillämpas för brott som har begåtts efter ikraftträdandet.

14.5 Konsekvenser för barn

Utredningen har särskilt i avsnitt 8.9, 10.9 och 11.8 beskrivit vilka konsekvenser de förslag utredningen lämnar kan få för barn. Utredningen har också redovisat vilka hänsyn som bör tas till barnets bästa liksom hur barns åsikter ska inhämtas och beaktas vid handläggningen av ärenden om återkallelse av ett svenskt medborgarskap (se kapitel 8, 10, 11 och 12). Detta både i det fall en förälder riskerar att få sitt svenska medborgarskap återkallat, och i det fall barnet på grund av sitt eget handlande kan komma att fråntas sitt svenska medborgarskap. Som nämnts i avsnitt 14.2 upprepas detta inte här.

14.6 Sveriges internationella åtaganden

Utredningen har genomgående belyst hur de förslag som lämnas i betänkandet förhåller sig till Sveriges internationella åtaganden. Det handlar främst om Sveriges åtaganden enligt medborgarskapskonventionen, FN-konventionen om begränsning av statslöshet, Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga och barnkonventionen. Inte heller detta upprepas här.

14.7 Övriga konsekvenser

14.7.1 Brottslighet och allmän säkerhet

I såväl fri- och rättighetskommitténs betänkande (SOU 2025:2 s. 197) som i regeringens proposition (prop. 2025/26:78 s. 29 f.) anförs att brott mot grundläggande svenska intressen, såsom arbete för utländsk underrättelsetjänst, kan utgöra ett allvarligt säkerhetshot mot Sverige och att en möjlighet att kunna återkalla ett medborgarskap vid brottslighet mot staten därmed i någon mån kan antas öka den nationella säkerheten. Utredningen instämmer i kommitténs och regeringens bedömning i detta avseende. Kommittén anför vidare att en möjlighet till fråntagande av medborgarskap på grund av brott i någon mån bör kunna antas avhålla vissa personer från att begå brott, på motsvarande sätt som risken för utvisning för brott kan ha viss sådan preventiv effekt (SOU 2025:2 s. 196).

Enligt utredningen kan förslagen om återkallelse av medborgarskapet på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande, bland annat bidra till att understryka vikten av att korrekta uppgifter lämnas när man ansöker om svenskt medborgarskap. Det kan minska risken för att någon som utgör en säkerhetsrisk eller har dömts för brott får ett svenskt medborgarskap i en oriktig identitet. Möjlighet till fråntagande av medborgarskap på grund av brott kan också få den effekten att vissa personer avhåller sig från att begå brott. Sammantaget bedömer utredningen att förslagen kan komma att få en viss brottspreventiv effekt.

14.7.2 Jämställdhet

Vad gäller jämställdheten mellan kvinnor och män kan konstateras att av de individer som bedöms vara aktiva gängkriminella utgör den stora majoriteten män (jfr avsnitt 9.8). Detta innebär att om förslaget till en reglering om återkallelse av det svenska medborgarskapet som utgår från begreppet brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen genomförs, och omfattar sådan brottslighet som regeringen i prop. 2025/26:78 ger uttryck för omfattas av begreppet, i betydligt högre grad skulle komma att träffa män. Det kan därför antas att regleringen i högre utsträckning *indirekt* skulle komma att påverka kvinnor i egenskap av närstående såsom maka/sambo till den vars medborgarskap återkallas på grund av brott. Förslaget om återkallelse av medborgarskap på grund av brott får då också, i detta avseende, olika konsekvenser för män och kvinnor.

14.7.3 Integration

Medborgarskapet kan vara en betydelsefull del i främjandet av integrationen. En möjlighet till återkallelse av det svenska medborgarskapet kan därför hävdas få negativa konsekvenser för integrationen, bland annat genom att den som är svensk medborgare men också har ett annat medborgarskap kan uppleva sig ha ett medborgarskap med en svagare ställning på grund av att han eller hon under vissa förutsättningar kan komma att förlora sitt svenska medborgarskap. Också barn till personer med dubbla medborgarskap kan komma att uppleva ett visst utanförskap även om barnet självt endast

är svensk medborgare. Medborgarskapet i sig behöver dock inte vara avgörande för integrationen.

Det kan vidare påverka integrationen negativt vad gäller personer som får sitt svenska medborgarskap återkallat, men sedan av olika skäl är kvar i landet och inte fullt ut har samma rättigheter som svenska medborgare. Det ska dock, som nämnts ovan, betonas att återkallelse av ett svenskt medborgarskap enligt förslagen endast får ske på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande som varit av avgörande betydelse för förvärvet av medborgarskapet, eller på grund av viss allvarlig brottslighet. Förslagen gäller dessutom för alla med dubbla medborgarskap, det vill säga även för den som föds till svensk medborgare men som av olika anledningar har eller får ytterligare ett medborgarskap.

14.8 Åtgärdsalternativ

Vad gäller alternativ till att införa en möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap kan följande nämnas. När det gäller återkallelse på grund av oriktiga uppgifter med mera är, som framhållits tidigare i olika sammanhang, ytterligare förstärkningar av ansökningsförfarandet för medborgarskap med fler och fördjupade kontroller en möjlighet. Migrationsverket har dock nyligen förstärkt säkerheten i prövningen av svenskt medborgarskap i syfte att förhindra att personer som utgör en säkerhetsrisk eller lever i Sverige under falsk identitet beviljas svenskt medborgarskap. Ytterligare åtgärder i det avseendet framstår därför inte som ett alternativ till den nu föreslagna regleringen, vilken är avsedd att kunna tillämpas i de fall då oriktiga uppgifter, som varit av avgörande betydelse för förvärvet av medborgarskapet, ändå upptäcks i efterhand. Att komplettera de kontroller som sker i samband med ansökan om medborgarskap med en senare kontroll av riktigheten av lämnade uppgifter fyller inte heller någon funktion om det inte finns någon möjlighet alls att återkalla medborgarskapet och är då inte heller ett alternativ. Vidare hindrar ett förstärkt ansökningsförfarande inte nödvändigtvis annat otillbörligt förfarande från att förekomma i samband med förvärv av medborgarskap, till exempel genom hot mot tjänsteman. När det gäller alternativ till möjligheten att återkalla medborgarskap på grund av

vissa allvarliga brott är det svårare att se några mer ändamålsenliga sådana alternativ.

Utredningen har ovan under avsnitt 14.2 redogjort för alternativet att inte införa några bestämmelser som möjliggör återkallelse av svenskt medborgarskap (nollalternativet).

14.9 Informationsinsatser och utvärdering

Den föreslagna grundlagsändringen i 2 kap. 7 § regeringsformen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Utredningen har i kapitel 13 föreslagit att ändringarna i medborgarskapslagen och medborgarskapsförordningen ska träda i kraft den 1 januari 2028. Detta med hänsyn till att utredningens förslag om införande av bestämmelser som möjliggör återkallelse av svenskt medborgarskap kan komma att kräva viss ytterligare kompletterande lagstiftning till exempel i frågor som rör handläggningen av ärenden om återkallelse hos Migrationsverket och om den föreslagna underrättelseskyldigheten för domstolarna. Förslagen kan alltså först härefter förväntas få effekt.

Vidare kommer den nya lagstiftningen inledningsvis att kräva vissa insatser i form av information, utbildning och liknande, framför allt hos Migrationsverket och migrationsdomstolarna, liksom att Migrationsverket tar fram information riktad till enskilda. Det ligger dock i myndigheters och domstolars allmänna uppdrag att hålla sig uppdaterad om ny lagstiftning. Några extraordinära utbildningsinsatser torde inte krävas. Som nämnts ovan bedöms kostnaderna för utbildning och liknande kunna hanteras inom ramarna för befintliga anslag.

Eftersom det är fråga om ny lagstiftning, som dessutom är ingripande för den enskilde, bör en utvärdering ske. Det kan också finnas särskilda frågor som behöver följas upp efter viss tid, exempelvis frågan om att den enskilde avsäger sig sitt andra medborgarskap i syfte att behålla det svenska medborgarskapet, liksom frågan om underrättelser om lagakraftvunna brottmålsdomar till Migrationsverket. Utvärderingen görs lämpligen av Migrationsverket. Enligt utredningen är en rimlig tidpunkt för utvärdering fem år efter ikraftträdande.

15 Författningskommentar

15.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

14 a §

Ett svenskt medborgarskap får återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som har förvärvat medborgarskapet genom att medvetet ha lämnat oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter, eller på annat sätt handlat otillbörligt, om förfarandet har varit av avgörande betydelse för förvärvet av medborgarskapet.

Vid bedömningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas, ska hänsyn särskilt tas till handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående samt hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades.

Bestämmelsen är ny och reglerar under vilka förutsättningar ett svenskt medborgarskap kan återkallas på grund av oriktigt uppgiftslämnande eller annat otillbörligt handlande i samband med förvärvet av medborgarskapet. Övervägandena finns i kapitel 7 och 8.

Enligt *första stycket* får ett svenskt medborgarskap återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som har förvärvat medborgarskapet genom att medvetet ha lämnat oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter, eller på annat sätt handlat otillbörligt, om förfarandet har varit av avgörande betydelse för förvärvet av medborgarskapet. Bestämmelsen är endast tillämplig i de fall personen, utöver sitt svenska medborgarskap, vid tidpunkten för beslutet om återkallelse av det svenska medborgarskapet har medborgarskap i minst ett annat land.

Kravet på att handlandet måste vara *medvetet* innebär att det vilseledande uppgiftslämnandet eller det annars otillbörliga handlandet ska vara ett resultat av en avsiktlig handling eller underlåtenhet av sökanden. De oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande upp-

gifterna ska, för att kunna leda till återkallelse, kunna tillskrivas den sökande. Även uppgifter som lämnats av ett ombud eller en ställföreträdare omfattas om uppgifterna kan tillskrivas den sökande. Annat otillbörligt handlande, som har utförts av någon som agerar för den enskildes räkning, kan också leda till återkallelse om det kan tillskrivas den sökande.

Bestämmelsen möjliggör bara återkallelse av medborgarskap i de fall de oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifterna, eller det otillbörliga handlandet har varit av avgörande betydelse för att förvärva det svenska medborgarskapet. Att förfarandet ska ha varit av *avgörande betydelse* för förvärvet av medborgarskapet innebär att medborgarskapet inte skulle ha beviljats om de rätta förhållandena hade varit kända eller om det otillbörliga handlandet inte hade förekommit. Om till exempel en person i en ansökan om svenskt medborgarskap har utelämnat uppgifter om en vistelse utomlands, men personen skulle ha uppfyllt förutsättningarna för förvärv av medborgarskap även om dessa uppgifter hade redovisats i ansökan, kan dessa utelämnade uppgifter inte anses ha varit av avgörande betydelse för beslutet om medborgarskap.

Oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter omfattar alla de oriktiga, ofullständiga eller på annat sätt vilseledande uppgifter som, antingen skriftligen eller muntligen, kan tänkas lämnas eller utelämnas i samband med ett förfarande om förvärv av svenskt medborgarskap. Uppgifterna kan avse bland annat identitet, födelseland, föräldraskap, civilstånd, hemvist, försörjning, skulder eller brottslighet. Utelämnande av uppgifter om exempelvis att en person är, eller har varit, med i en grupp eller en organisation som har begått systematiska, omfattande och grova övergrepp mot andra människor, eller av uppgifter om vistelser utomlands, är uppgifter som ska anges i ansökan om svenskt medborgarskap, och omfattas av bestämmelsen. Barn som fått svenskt medborgarskap från födseln men där uppgiften om faderskapet visar sig vara felaktig, omfattas dock inte av bestämmelsen.

Med begreppet *otillbörligt handlande* avses hot, mutor, uppvisande av falska intyg och andra liknande oärliga handlingar.

Återkallelse av svenskt medborgarskap kan ske oavsett hur medborgarskapet förvärvats.

Att medborgarskapet *får* återkallas innebär att det inte är fråga om ett obligatoriskt fråntagande i de situationer de formella förut-

sättningarna för en återkallelse enligt första stycket är uppfyllda, även om utgångspunkten är att en återkallelse då ska ske.

Av *andra stycket* följer att en proportionalitetsbedömning alltid måste göras vid prövningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas. Vid denna bedömning ska hänsyn särskilt tas till handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående samt hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades.

När det gäller *handlandets allvar* så är skälen för återkallelse av det svenska medborgarskapet starkare ju allvarligare en person har handlat i samband med förvärvet av medborgarskapet. Det kan vara av betydelse vilken typ av uppgift ett oriktigt uppgiftslämnande avser, liksom vilket slags otillbörligt handlande det är fråga om. Om en person exempelvis har förvärvat svenskt medborgarskap genom att uppge en oriktig identitet i syfte att dölja tidigare brottslighet, vilket har lett till att Migrationsverket inte på rätt sätt kunnat genomföra erforderliga kontroller såsom säkerhetsprövning, talar detta starkt för att medborgarskapet ska återkallas.

Särskild hänsyn ska också tas till *hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående*. Med hans eller hennes närstående avses här i första hand make/maka eller sambo samt barn till den som åtgärden rör och som han eller hon är vårdnadshavare till eller som barnet har umgängesrätt med. Vid prövningen av hur ingripande ett fråntagande av medborgarskapet blir för den åtgärden avser, bör omständigheter kopplade till hans eller hennes levnadsomständigheter och familjeförhållanden beaktas. Här kan personens anknytning till Sverige och till den andra medborgarstaten beaktas. Med att även omständigheter hänförliga till personens närstående ska beaktas, avses i första hand att en bedömning måste göras av hur ingripande en återkallelse blir för hans eller hennes barn. Omständigheter som här behöver övervägas är exempelvis vad det får för konsekvenser för barnet att föräldern inte längre har ett svenskt medborgarskap och – i förekommande fall – inte längre ett unionsmedborgarskap, med de rättigheter som dessa medborgarskap innefattar. När konsekvenserna för barnet har utretts får en avvägning göras mellan vad som bedöms vara bäst för barnet, och andra motstående intressen. Se också kommentaren till 14 c §.

Vid bedömningen av om återkallelse ska ske ska också särskilt beaktas *hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades*.

Om exempelvis en person har levt merparten av sitt liv i Sverige som svensk medborgare, har familj och i övrigt är starkt integrerad i det svenska samhället, kan en återkallelse av hans eller hennes svenska medborgarskap bedömas som mer ingripande för både den enskilde själv och för hans eller hennes närstående, än att frånta medborgarskapet för en person som nyligen fått ett svenskt medborgarskap och saknar familj eller annan betydande anknytning hit.

Att hänsyn särskilt ska tas till handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående samt hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades, utesluter inte att hänsyn även kan tas till andra omständigheter. Till exempel kan den omständigheten att en person saknar möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap tillmätas betydelse vid prövningen.

Utgångspunkten är alltså att det svenska medborgarskapet ska återkallas när det har förvärvats genom oriktiga, ofullständiga eller vilseledande uppgifter eller på grund av annat otillbörligt handlande. För att återkallelsen ska vara förenlig med Sveriges konventionsåtaganden måste dock beslutet föregås av en proportionalitetsbedömning. Hur denna bedömning har gjorts bör framgå av beslutet om återkallelse.

Av en övergångsbestämmelse framgår att regleringen endast ska tillämpas i de fall det svenska medborgarskapet har förvärvats efter bestämmelsens ikraftträdande.

14 b § (brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet)

Ett svenskt medborgarskap får återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som är dömd för ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer, eller för förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, och som avser brott

1. mot 18, 19, 21 eller 22 kap. brottsbalken,

2. mot terroristbrottslagen (2022:666),

3. mot 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner, eller

4. som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion och som avser folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott.

Ett svenskt medborgarskap får även återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som är dömd för ett brott utanför Sverige som enligt svensk lag motsvarar ett brott som anges i första stycket.

Vid bedömningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas, ska hänsyn särskilt tas till handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående samt hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades.

Vid beslut om återkallelse av medborgarskap ska barnets bästa alltid beaktas.

Bestämmelsen är ny och reglerar under vilka förutsättningar ett svenskt medborgarskap kan återkallas på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet. Övervägandena finns i kapitel 7 och 10.

Enligt *första stycket* får ett svenskt medborgarskap återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som är dömd för ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer och som avser något av de brott som räknas upp i punkterna 1–4. Bestämmelsen är endast tillämplig i de fall den dömde, utöver sitt svenska medborgarskap, vid tidpunkten för beslutet om återkallelse av det svenska medborgarskapet har medborgarskap i minst ett annat land. Kravet på att personen ska vara dömd för brott innebär att brottmålsdomen måste fått laga kraft. Alla slags förvärv av det svenska medborgarskapet omfattas av bestämmelsen. Bestämmelsen är även tillämplig i de fall den dömde är under 18 år.

Kravet på att det svåraste straff som är föreskrivet för brottet måste vara fängelse i fyra år eller mer, innebär att gärningar som inte har fängelse i fyra år i straffskalan faller utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen. Detta oavsett att brottstypen som sådan omfattas av punkterna 1–4.

I punkterna 1–4 anges vilka brott som, om det för brottet i fråga är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer, utgör en sådan gärning som allvarligt hotar Sveriges säkerhet och som kan ligga till grund för en återkallelse av en persons svenska medborgarskap.

Enligt *första punkten* omfattas brott mot 18, 19, 21 eller 22 kap. brottsbalken av bestämmelsens tillämpningsområde, om det svåraste straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer. Exempel på brott som det här kan vara fråga om är uppror (18 kap. 1 § brottsbalken), högförräderi (19 kap. 1 § brottsbalken), spionerі (19 kap. 5 § brottsbalken), grovt lydnadsbrott (21 kap. 6 § brottsbalken) och landsförräderi (22 kap. 1 § brottsbalken).

Av *andra punkten* följer att även brott mot terroristbrottslagen, om det svåraste straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer, omfattas av bestämmelsen. Det gäller exempelvis

terroristbrott (4 § terroristbrottslagen), deltagande i en terroristorganisation (4 a § terroristbrottslagen) och samröre med en terroristorganisation (5 § terroristbrottslagen).

Enligt *tredje punkten* omfattas även brott mot 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner av bestämmelsen, om det svåraste straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer. Med brott som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner, avses att det endast är sådana allmänfarliga brott där straffbestämmelsen syftar till att skydda Sveriges säkerhet som omfattas av bestämmelsen. Exempel på brott som kan ligga till grund för en återkallelse av medborgarskap enligt tredje punkten är sabotage (13 kap. 4 § brottsbalken), sjö- och luftfartssabotage (13 kap. 5 a § andra stycket brottsbalken), flygplatssabotage (13 kap. 5 b § brottsbalken) samt sabotage mot blåljusverksamhet (13 kap. 5 c § brottsbalken). Gemensamt för dessa gärningar är att de ska vara ägnade att framkalla fara för funktionen, verksamheten eller säkerheten för det objekt eller den verksamhet som skyddas av respektive bestämmelse. Även brotten allmänfarlig ödeläggelse (13 kap. 3 § brottsbalken), kapning (13 kap. 5 a § första stycket brottsbalken) och spridande av gift eller smitta (13 kap. 7 § brottsbalken) utgör brott som enligt tredje punkten kan ligga till grund för en återkallelse av medborgarskapet, om gärningen riktar sig mot civil verksamhet. Kap. 13 i brottsbalken innehåller även brott där skyddsobjektet primärt inte är civil verksamhet. Brottet mordbrand (13 kap. 1 §) syftar till exempel i första hand till att skydda liv och hälsa, samt ekonomiska och kulturella värden. Mordbrand kan dock beroende på omständigheterna i det enskilda fallet och brottets allvar, också utgöra ett brott som syftar till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner, och som därmed kan leda till en återkallelse av medborgarskapet enligt tredje punkten.

Enligt *fjärde punkten* utgör även brotten folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse och aggressionsbrott gärningar som enligt bestämmelsen kan ligga till grund för en återkallelse av medborgarskapet. Detta gäller oavsett var i världen brottet har begåtts.

I den mån försök, anstiftan, medhjälp, förberedelse eller stämpling till de gärningar som omfattas av punkterna 1–4 är straffbelagt,

kan även dessa osjälvständiga brott omfattas av bestämmelsen. Enligt 23 kap. brottsbalken ska, vid straffbestämningen, försöksbrott, anstiftan och medhjälp till brott behandlas på samma sätt som ett fullbordat brott. Detta innebär att om det svåraste straff som är föreskrivet för huvudbrottet är fängelse i fyra år eller mer, så omfattas även försök, anstiftan och medhjälp till huvudbrottet av regleringen. Av första stycket framgår att det är straffskalan för huvudbrottet som även bestämmer om förberedelse eller stämpling till en viss gärning lever upp till kravet på att det svåraste straff som ska vara föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer. En annan sak är att handläggande myndighet vid prövningen av om återkallelse av ett svenskt medborgarskap bör ske, ska beakta hur allvarligt det handlande som ligger till grund för återkallelseärendet är (se kommentaren till tredje stycket). Vid denna prövning kan det få betydelse om den dömde har gjort sig skyldig till förberedelse till brott eller till ett fullbordat brott.

Att medborgarskapet *får* återkallas innebär att det inte är fråga om ett obligatoriskt fråntagande i de situationer de formella förutsättningarna för en återkallelse är uppfyllda, även om utgångspunkten är att en återkallelse då ska ske. Ett beslut om återkallelse ska enligt tredje stycket alltid föregås av en proportionalitetsbedömning.

Av *andra stycket* följer att ett svenskt medborgarskap även får återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som är dömd för ett brott utanför Sverige som enligt svensk lag motsvarar ett brott som anges i första stycket. Det krävs dock att gärningen i fråga allvarligt hotar *Sveriges* säkerhet. Om Migrationsverket får kännedom om att en svensk medborgare i utlandet dömts för ett sådant brott kan alltså medborgarskapet återkallas även i ett sådant fall.

Av *tredje stycket* följer att en proportionalitetsbedömning alltid måste föregå ett beslut om återkallelse av svenskt medborgarskap. Vid denna bedömning ska hänsyn särskilt tas till handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående samt hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades.

När det gäller *handlandets allvar* så är skälen för återkallelse av det svenska medborgarskapet starkare ju allvarligare den gärning är som den dömde är dömd för. Det kan till exempel ha betydelse om det är fråga om ett fullbordat brott eller inte. Vid bedömningen av hur allvarligt ett handlande är kan de överväganden som den dom-

stol som dömt i brottmålet gjort vid bedömningen av gärningens eller gärningarnas straffvärde, liksom den utdömda påföljden, vara av betydelse.

Särskild hänsyn ska också tas till *hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående*. Med hans eller hennes närstående avses här i första hand make/maka eller sambo samt barn till den som åtgärden rör och som han eller hon är vårdnadshavare till eller som barnet har umgängesrätt med. Vid prövningen av hur ingripande ett fråntagande av medborgarskapet blir för den åtgärden avser, bör omständigheter kopplade till hans eller hennes levnadsomständigheter och familjeförhållanden beaktas. Här kan personens anknytning till Sverige och till den andra medborgarstaten beaktas. Med att även omständigheter hänförliga till personens närstående ska beaktas, avses i första hand att en bedömning måste göras av hur ingripande en återkallelse blir för hans eller hennes barn. Omständigheter som här behöver övervägas är exempelvis vad det får för konsekvenser för barnet att föräldern inte längre har ett svenskt medborgarskap och – i förekommande fall – inte längre ett unionsmedborgarskap, med de rättigheter som dessa medborgarskap innefattar. När konsekvenserna för barnet har utretts får en avvägning göras mellan vad som bedöms vara bäst för barnet, och andra motstående intressen.

Vid bedömningen av om återkallelse ska ske ska också särskilt beaktas *hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades*. Om exempelvis en person har levt merparten av sitt liv i Sverige som svensk medborgare, har familj och i övrigt är starkt integrerad i det svenska samhället, kan en återkallelse av hans eller hennes svenska medborgarskap bedömas som mer ingripande för både den enskilde själv och för hans eller hennes närstående, än att frånta medborgarskapet för en person som nyligen blivit svensk medborgare och saknar familj eller annan betydande anknytning hit.

Att hänsyn särskilt ska tas till handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående samt hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades, utesluter inte att hänsyn även kan tas till andra omständigheter. Till exempel kan den omständigheten att en person saknar möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap tillmätas betydelse vid prövningen.

Utgångspunkten är alltså att det svenska medborgarskapet ska återkallas när en person dömts för sådan brottslighet som det är fråga om här. För att återkallelsen ska vara förenlig med Sveriges konventionsåtaganden måste dock beslutet föregås av en proportionalitetsbedömning. Hur denna bedömning har gjorts bör framgå av beslutet om återkallelse.

Av *fjärde stycket* följer att barnets bästa alltid ska beaktas vid beslut om återkallelse av medborgarskap. Detta gäller både i ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap som rör en förälder och i sådana ärenden där ett barn under 18 år själv är föremål för en prövning om återkallelse av medborgarskap på grund av brott.

Även om det inom ramen för proportionalitetsbedömningen enligt tredje stycket särskilt ska beaktas hur ingripande ett beslut om återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes barn, understryks i fjärde stycket att barnets bästa alltid måste beaktas vid prövningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas. Regleringen innebär både ett krav på att utreda vad som är barnets bästa, och ett krav på att barnets bästa ska beaktas vid prövningen av om barnets, eller barnets förälders, svenska medborgarskap ska återkallas.

Bedömningen av vad som är barnets bästa måste alltid vara individuell och göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. För att kunna bedöma hur en återkallelse av barnets medborgarskap förhåller sig till principen om barnets bästa ska, vid prövningen av frågan, hänsyn tas till barnets åsikt, utifrån barnets ålder och mognad (se vidare kommentaren till 25 §). När barnets bästa är utrett får en avvägning göras mellan barnets bästa och andra motstående intressen.

Av en övergångsbestämmelse framgår att regleringen endast är tillämplig i de fall brottet har begåtts efter bestämmelsens ikraftträdande.

14 b § (brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen)

Ett svenskt medborgarskap får återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som är dömd för ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer, eller för förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, och som avser brott

1. mot 18, 19, 21 eller 22 kap. brottsbalken,

2. mot terroristbrottslagen (2022:666),

3. mot 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner, eller

4. som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion och som avser folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse eller aggressionsbrott.

Detsamma ska gälla den som också är medborgare i en annan stat och som är dömd för ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer, eller för förberedelse eller stämpling till ett sådant brott, och som avser brott mot 3, 4, 9, 10, 15, 17 eller 20 kap. brottsbalken, vapenlagen (1996:67), bidragsbrottslagen (2007:612), lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor eller lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, om brottet har begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk och allvarligt skadar Sveriges vitala intressen.

Ett svenskt medborgarskap får även återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som är dömd för ett brott utanför Sverige som enligt svensk lag motsvarar ett brott som anges i första eller andra stycket.

Vid bedömningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas, ska hänsyn särskilt tas till handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående samt hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades.

Vid beslut om återkallelse av medborgarskap ska barnets bästa alltid beaktas.

Bestämmelsen är ny och reglerar under vilka förutsättningar ett svenskt medborgarskap kan återkallas på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Övervägandena finns i kapitel 7 och 11.

Enligt *första stycket* får ett svenskt medborgarskap återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som är dömd för ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer och som avser något av de brott som räknas upp i punkterna 1–4. Bestämmelsen är endast tillämplig i de fall den dömde, utöver sitt svenska medborgarskap, vid tidpunkten för beslutet om återkallelse av det svenska medborgarskapet har medborgarskap i minst ett annat land. Kravet på att personen ska vara dömd för brott innebär att brottmålsdomen måste fått laga kraft. Alla slags förvärv av det svenska medborgarskapet omfattas av bestämmelsen. Bestämmelsen är även tillämplig i de fall den dömde är under 18 år.

Kravet på att det svåraste straff som är föreskrivet för brottet måste vara fängelse i fyra år eller mer, innebär att gärningar som inte har fängelse i fyra år i straffskalan faller utanför tillämpningsområdet för bestämmelsen. Detta oavsett att brottstypen som sådan omfattas av punkterna 1–4 i första stycket. Detsamma gäller de straffbara gärningar som omfattas av andra stycket.

I punkterna 1–4 anges vilka brott som, om det för brottet i fråga är föreskrivet fängelse i fyra år eller mer, utgör en sådan gärning som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen och som kan ligga till grund för en återkallelse av en persons svenska medborgarskap.

Enligt *första punkten* omfattas brott mot 18, 19, 21 eller 22 kap. brottsbalken av bestämmelsens tillämpningsområde, om det svåraste straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer. Exempel på brott som det här kan vara fråga om är uppror (18 kap. 1 § brottsbalken), högförräderi (19 kap. 1 § brottsbalken), spionerі (19 kap. 5 § brottsbalken), grovt lydnadsbrott (21 kap. 6 § brottsbalken) och landsförräderi (22 kap. 1 § brottsbalken).

Av *andra punkten* följer att även brott mot terroristbrottslagen, om det svåraste straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer, omfattas av bestämmelsen. Det gäller exempelvis terroristbrott (4 § terroristbrottslagen), deltagande i en terroristorganisation (4 a § terroristbrottslagen) och samröre med en terroristorganisation (5 § terroristbrottslagen).

Enligt *tredje punkten* omfattas även brott mot 13 kap. brottsbalken som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner av bestämmelsen, om det svåraste straff som är föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer. Med brott som har syftat till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner, avses att det endast är sådana allmänfarliga brott där straffbestämmelsen syftar till att skydda Sveriges säkerhet som omfattas av bestämmelsen. Exempel på brott som kan ligga till grund för en återkallelse av medborgarskap enligt tredje punkten är sabotage (13 kap. 4 § brottsbalken), sjö- och luftfartssabotage (13 kap. 5 a § andra stycket brottsbalken), flygplatssabotage (13 kap. 5 b § brottsbalken) samt sabotage mot blåljusverksamhet (13 kap. 5 c § brottsbalken). Gemensamt för dessa gärningar är att de ska vara ägnade att framkalla fara för funktionen, verksamheten eller säkerheten för det objekt eller den verksamhet som skyddas av respektive bestämmelse. Även till exempel brotten allmänfarlig ödeläggelse (13 kap. 3 § brottsbalken), kapning (13 kap. 5 a § första stycket brottsbalken) och spridande av gift eller smitta (13 kap. 7 § brottsbalken) utgör brott som enligt tredje punkten kan ligga till grund för en återkallelse av medborgarskapet, om gärningen riktar sig mot civil verksamhet. Kap. 13 i brottsbalken inne-

håller även brott där skyddsobjektet primärt inte är civil verksamhet. Brottet mordbrand (13 kap. 1 §) syftar till exempel i första hand till att skydda liv och hälsa, samt ekonomiska och kulturella värden. Mordbrand kan dock beroende på omständigheterna i det enskilda fallet och brottets allvar, också utgöra ett brott som syftar till att framkalla fara för Sveriges säkerhet eller att allvarligt hota eller skada centrala samhällsfunktioner, och som därmed kan leda till en återkallelse av medborgarskapet enligt tredje punkten.

Enligt *fjärde punkten* utgör även brotten folkmord, brott mot mänskligheten, krigsförbrytelse och aggressionsbrott gärningar som enligt bestämmelsen kan ligga till grund för en återkallelse av medborgarskapet. Detta gäller oavsett var i världen brottet har begåtts.

Av *andra stycket* följer att vad som föreskrivs i första stycket även ska gälla den som utöver sitt svenska medborgarskap har medborgarskap i minst ett annat land, och som är dömd för ett brott för vilket det svåraste straff som är föreskrivet är fängelse i fyra år eller mer och som avser brott mot 3, 4, 9, 10, 15, 17 eller 20 kap. brottsbalken, vapenlagen (1996:67), bidragsbrottslagen (2007:612), lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor eller lagen (2014:307) om straff för penningtvättsbrott, om brottet har begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk och allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Exempel på brottsliga gärningar som omfattas av andra stycket är mord (3 kap. 1 § brottsbalken) och vapenbrott (9 kap. 1 § vapenlagen) som begås inom ramen för ett kriminellt nätverk, och som är av sådan omfattning att handlandet hotar samhällets förmåga att upprätthålla allmän ordning och säkerhet i en viss stadsdel eller ett annat geografiskt område. Att en person gör sig skyldig till mord eller vapenbrott innebär alltså inte *i sig* att brottet utgör ett sådant handlande som omfattas av andra stycket, detta oaktat att brottsligheten begås inom ramen för ett kriminellt nätverk. Andra straffbelagda gärningar som omfattas av andra stycket är till exempel grovt dataintrång (4 kap. 9 c § brottsbalken), grovt bedrägeri (9 kap. 3 § brottsbalken), grovt givande och tagande av muta (10 kap. 5 c § brottsbalken), grovt våld eller hot mot tjänsteman (17 kap. 1 § brottsbalken), grovt brott mot tystnadsplikt (20 kap. 3 § brottsbalken), grovt bidragsbrott (3 § bidragsbrottslagen), grovt brott mot lagen om brandfarliga och explosiva varor (29 a § lagen om brandfarliga och explosiva varor) samt grovt penningtvättsbrott (5 § lagen om straff för penningtvättsbrott).

I den mån försök, anstiftan, medhjälp, förberedelse eller stämpling till de gärningar som omfattas av första eller andra stycket är straffbelagt, omfattas även dessa osjälvständiga brott av bestämmelsen. Enligt 23 kap. brottsbalken ska, vid straffbestämningen, försöksbrott, anstiftan och medhjälp till brott behandlas på samma sätt som ett fullbordat brott. Detta innebär att om det svåraste straff som är föreskrivet för huvudbrottet är fängelse i fyra år eller mer, så omfattas även försök, anstiftan och medhjälp till huvudbrottet av regleringen. Av första och andra stycket framgår att det är straffskalan för huvudbrottet som även bestämmer om förberedelse eller stämpling till en viss gärning lever upp till kravet på att det svåraste straff som ska vara föreskrivet för brottet är fängelse i fyra år eller mer. En annan sak är att handläggande myndighet vid prövningen av om återkallelse av ett svenskt medborgarskap bör ske, ska beakta hur allvarligt det handlande som ligger till grund för återkallelseärendet är (se kommentaren till fjärde stycket). Vid denna prövning kan det få betydelse om den dömde har gjort sig skyldig till förberedelse till brott eller till ett fullbordat brott.

Att medborgarskapet *får* återkallas innebär att det inte är fråga om ett obligatoriskt fråntagande i de situationer de formella förutsättningarna för en återkallelse är uppfyllda, även om utgångspunkten är att en återkallelse då ska ske. Ett beslut om återkallelse ska enligt fjärde stycket alltid föregås av en proportionalitetsbedömning.

Av *tredje stycket* följer att ett svenskt medborgarskap även får återkallas från den som också är medborgare i en annan stat och som är dömd för ett brott utanför Sverige som enligt svensk lag motsvarar ett brott som anges i första eller andra stycket. När det gäller brott som motsvarar de gärningar som omfattas av första stycket krävs det att det utländska brottet allvarligt hotar *Sveriges* säkerhet och beträffande de gärningar som omfattas av andra stycket krävs att gärningen måste allvarligt skada *Sveriges* vitala intressen. Om Migrationsverket får kännedom om att en svensk medborgare i utlandet dömts för ett sådant brott kan alltså medborgarskapet återkallas även i ett sådant fall.

Av *fjärde stycket* följer att en proportionalitetsbedömning alltid måste föregå ett beslut om återkallelse av svenskt medborgarskap. Vid denna bedömning ska hänsyn särskilt tas till handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller

hennes närstående samt hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades.

När det gäller *handlandets allvar* så är skälen för återkallelse av det svenska medborgarskapet starkare ju allvarligare den gärning är som den dömde är dömd för. Det kan till exempel ha betydelse om det är fråga om ett fullbordat brott eller inte. Vid bedömningen av hur allvarligt ett handlande är, kan de överväganden som den domstol som dömt i brottmålet gjort vid bedömningen av gärningens eller gärningarnas straffvärde, liksom den utdömda påföljden, vara av betydelse.

Särskild hänsyn ska också tas till *hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående*. Med hans eller hennes närstående avses här i första hand make/maka eller sambo samt barn till den som åtgärden rör och som han eller hon är vårdnadshavare till eller som barnet har umgängesrätt med. Vid prövningen av hur ingripande ett fråntagande av medborgarskapet blir för den åtgärden avser, bör omständigheter kopplade till hans eller hennes levnadsomständigheter och familjeförhållanden beaktas. Här kan personens anknytning till Sverige och till den andra medborgarstaten beaktas. Med att även omständigheter hänförliga till personens närstående ska beaktas, avses i första hand att en bedömning måste göras av hur ingripande en återkallelse blir för hans eller hennes barn. Omständigheter som här behöver övervägas är exempelvis vad det får för konsekvenser för barnet att föräldern inte längre har ett svenskt medborgarskap och – i förekommande fall – inte längre ett unionsmedborgarskap, med de rättigheter som dessa medborgarskap innefattar. När konsekvenserna för barnet har utretts får en avvägning göras mellan vad som bedöms vara bäst för barnet, och andra motstående intressen.

Vid bedömningen av om återkallelse ska ske ska också särskilt beaktas *hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades*. Om exempelvis en person har levt merparten av sitt liv i Sverige som svensk medborgare, har familj och i övrigt är starkt integrerad i det svenska samhället, kan en återkallelse av hans eller hennes svenska medborgarskap bedömas som mer ingripande för både den enskilde själv och för hans eller hennes närstående, än att frånta medborgarskapet för en person som nyligen blivit svensk medborgare och saknar familj eller annan betydande anknytning hit.

Att hänsyn särskilt ska tas till handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes närstående samt hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades, utesluter inte att hänsyn även kan tas till andra omständigheter. Till exempel kan den omständigheten att en person saknar möjlighet att avsäga sig sitt andra medborgarskap tillmätas betydelse vid prövningen.

Utgångspunkten är alltså att det svenska medborgarskapet ska återkallas när en person dömts för sådan brottslighet som det är fråga om här. För att återkallelsen ska vara förenlig med Sveriges konventionsåtaganden måste dock beslutet föregås av en proportionalitetsbedömning. Hur denna bedömning har gjorts bör framgå av beslutet om återkallelse.

Av *femte stycket* följer att barnets bästa alltid ska beaktas vid beslut om återkallelse av medborgarskap. Detta gäller både i ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap som rör en förälder, och i sådana ärenden där ett barn under 18 år själv är föremål för en prövning om återkallelse av medborgarskap på grund av brott.

Även om det inom ramen för proportionalitetsbedömningen enligt fjärde stycket särskilt ska beaktas hur ingripande ett beslut om återkallelse blir för den enskilde och hans eller hennes barn, understryks i femte stycket att barnets bästa alltid måste beaktas vid prövningen av om ett svenskt medborgarskap ska återkallas. Regleringen innebär både ett krav på att utreda vad som är barnets bästa, och ett krav på att barnets bästa ska beaktas vid prövningen av om barnets, eller barnets förälders, svenska medborgarskap ska återkallas.

Bedömningen av vad som är barnets bästa måste alltid vara individuell och göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. För att kunna bedöma hur en återkallelse av barnets medborgarskap förhåller sig till principen om barnets bästa ska, vid prövningen av frågan, hänsyn tas till barnets åsikt, utifrån barnets ålder och mognad (se vidare kommentaren till 25 §). När barnets bästa är utrett får en avvägning göras mellan barnets bästa och andra motstående intressen.

Av en övergångsbestämmelse framgår att regleringen endast är tillämplig i de fall brottet har begåtts efter bestämmelsens ikraftträdande.

14 c §

När ett svenskt medborgarskap återkallas enligt 14 a § får även hans eller hennes barn, som inte har fyllt arton år, fråntas sitt svenska medborgarskap om barnet förvärvat detta enligt 2, 4, 10 eller 13 §§ samtidigt som föräldern eller på grund av att föräldern varit svensk medborgare.

Ett barn ska inte fråntas sitt svenska medborgarskap om den andra föräldern har kvar sitt svenska medborgarskap eller om fråntagandet skulle leda till att barnet blir statslöst.

Vid beslut om återkallelse av medborgarskap ska barnets bästa alltid beaktas.

Bestämmelsen är ny och reglerar under vilka förutsättningar ett barn som inte har fyllt 18 år får fråntas sitt svenska medborgarskap om en förälders svenska medborgarskap återkallas enligt 14 a §. Övervägandena finns i kapitel 7 och 8.

Enligt *första stycket* får, när ett svenskt medborgarskap återkallas enligt 14 a §, även hans eller hennes barn som inte har fyllt 18 år, fråntas sitt svenska medborgarskap om barnet förvärvat detta enligt 2, 4, 10 eller 13 §§ samtidigt som föräldern eller på grund av att föräldern varit svensk medborgare. Det innebär att det är möjligt att i vissa fall återkalla ett barns svenska medborgarskap när en förälder fråntas sitt svenska medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt handlande. Med förälder avses även de fall där båda föräldrarna fråntas sina respektive svenska medborgarskap. Barnets svenska medborgarskap kan återkallas oberoende av om barnet har förvärvat medborgarskapet automatiskt, genom anmälan eller ansökan, vilket följer av hänvisningen till 2, 4, 10 och 13 §§. Att ett barn *får* fråntas sitt svenska medborgarskap innebär att det inte är fråga om ett obligatoriskt fråntagande i de situationer de formella förutsättningarna för en återkallelse enligt första stycket är uppfyllda.

Av *andra stycket* följer att ett barn inte ska fråntas sitt svenska medborgarskap om den andra föräldern har kvar sitt svenska medborgarskap eller om fråntagandet skulle leda till att barnet blir statslöst.

Enligt *tredje stycket* ska barnets bästa alltid beaktas vid beslut om återkallelse av barnets medborgarskap. Bedömningen av vad som är barnets bästa måste alltid vara individuell och göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. För att kunna bedöma hur en återkallelse av barnets medborgarskap förhåller sig till principen om barnets bästa ska, vid prövningen av frågan, hänsyn tas till barnets åsikt,

utifrån barnets ålder och mognad (se vidare kommentaren till 25 §). När barnets bästa är utrett får en avvägning göras mellan barnets bästa och andra motstående intressen. Omständigheter som kan tala för att en återkallelse av barnets svenska medborgarskap inte skulle vara oförenligt med barnets bästa är till exempel om ett barn har väldigt svag anknytning till Sverige, exempelvis på grund av att han eller hon är född utomlands och endast har bott i Sverige under en mycket begränsad tid eller inte alls. Då skulle det kunna vara det bästa för barnet att följa förälderns eller föräldrarnas medborgarskapstillhörighet.

Av en övergångsbestämmelse framgår att regleringen endast ska tillämpas i de fall det svenska medborgarskapet har förvärvats efter bestämmelsens ikraftträdande.

24 §

Handläggningen i ärenden om återkallelse av medborgarskap enligt 14 a–14 c §§ ska vara muntlig, om den som åtgärden avser begär det samt det inte är obehövligt och inte heller särskilda skäl talar mot det.

Bestämmelsen är ny och anger att handläggningen hos den beslutande myndigheten, det vill säga Migrationsverket, i ärenden om återkallelse av medborgarskap som huvudregel ska vara muntlig. Övervägandena finns i kapitel 12.

Bestämmelsen innebär att om den åtgärden avser begär muntlig handläggning kan den handläggande myndigheten endast avstå från muntlig handläggning i de fall det är obehövligt eller om särskilda skäl talar mot det. Om den åtgärden avser till exempel inte kan inställa sig till en muntlig förhandling på grund av att han eller hon vistas på okänd ort eller befinner sig utomlands, kan detta utgöra ett skäl mot muntlig handläggning.

Om den muntliga handläggningen ska genomföras som ett formellt sammanträde eller i någon annan form bestäms av den handläggande myndigheten.

25 §

Om ett barn berörs av ett beslut i ett ärende om återkallelse av medborgarskap enligt 14 a–14 c §§, ska barnet ges möjlighet att framföra sin åsikt. Barnets åsikter ska tillmätas betydelse i förhållande till barnets ålder och mognad.

Bestämmelsen är ny och anger att ett barn ska få möjlighet att framföra sin åsikt i ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap enligt 14 a, 14 b eller 14 c § när barnet berörs av beslutet. Övervägandena finns i kapitel 12.

Bestämmelsen syftar till att ge ett bättre underlag till bedömningen av vad som är barnets bästa i det enskilda fallet. Genom bestämmelsen beaktas också barnets rätt enligt barnkonventionen att få uttrycka sin åsikt i alla frågor som rör barnet (jfr artikel 12.1).

Bestämmelsen är tillämplig oavsett på vilken grund frågan om återkallelse har aktualiserats och innebär att när frågor om återkallelse av medborgarskap enligt medborgarskapslagen ska prövas, och ett barn berörs av ett beslut i ärendet, ska barnet ges möjlighet att framföra sin åsikt vid prövningen av ärendet. Att barnet ska få framföra sin åsikt är inte detsamma som att barnet måste medverka vid en muntlig handläggning. Barnets åsikter kan till exempel inhämtas skriftligen eller genom en ställföreträdare. Hur beslutande myndighet ska gå till väga för att inhämta barnets åsikter får avgöras från fall till fall, bland annat beroende på barnets ålder. Att barnet ska ha en rätt att få komma till tals, innebär dock inte någon skyldighet för barnet att uttrycka sina åsikter.

25 a §

Vid prövningen av ärenden om återkallelse av medborgarskap enligt 14 a–14 c §§, ska offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Bestämmelsen är ny och reglerar rätten till offentligt biträde i ärenden om återkallelse av svenskt medborgarskap hos den handläggande myndigheten. Övervägandena finns i kapitel 12.

Vid prövningen av ärenden om återkallelse av medborgarskap enligt 14 a, 14 b eller 14 c §, ska som huvudregel offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser. Den beslutande myndigheten, det vill säga Migrationsverket, kan endast avstå från att förordna ett biträde om det måste antas att behov av biträde saknas. Frågor om offentligt biträde och ersättning till sådant biträde prövas också av Migrationsverket.

Kommittédirektiv 2025:51

Återkallelse av medborgarskap i vissa fall

Beslut vid regeringssammanträde den 22 maj 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera den grundlagsändring som 2023 års fri-och rättighetskommitté har föreslagit och lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har förvärvat medborgarskapet på felaktiga grunder eller som har begått vissa mycket allvarliga brott. Syftet med uppdraget är att stärka betydelsen av medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter.

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande,
- lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion,
- därutöver också lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på grundlagsändringar. Förslagen ska vara i enlighet med Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska biträdas av en parlamentariskt sammansatt referensgrupp.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 mars 2026.

Uppdraget att utreda och föreslå en möjlighet att i vissa fall frånta den med dubbla medborgarskap det svenska medborgarskapet

Det svenska medborgarskapet och tidigare överväganden

Enligt 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen (RF) får ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem.

Skyddet för medborgarskapet är absolut med undantag för den begränsning som grundlagsbestämmelsen innehåller. I motsats till flera andra nordiska länder finns det ingen möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder eller för personer som begått ett brott som allvarligt skadar statens vitala intressen. En utvidgning av möjligheterna att frånta någon hans eller hennes medborgarskap på de grunderna kräver därför grundlagsändring.

Frågan om det bör vara möjligt att återkalla ett svenskt medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder har övervägts tidigare. Senast frågan övervägdes var för knappt 20 år sedan. Utredningen om omprövning av medborgarskap föreslog i betänkandet Omprövning av medborgarskap (SOU 2006:2) att det i vissa fall skulle vara möjligt att återkalla ett felaktigt medborgarskapsbeslut. Förslaget tog främst sikte på de fall då en person genom mutor eller annat otillbörligt förfarande beviljats medborgarskap, men även de fall då felaktiga identitetsuppgifter lämnats för att dölja grov kriminell belastning, terroristanknytning eller liknande omfattades. Regeringen beslutade i samband med 2010 års grundlagsreform att inte gå vidare med förslaget.

Regler om förlust av svenskt medborgarskap finns i 14 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen). I be-

stämmelsen föreskrivs att en svensk medborgare förlorar sitt svenska medborgarskap när han eller hon fyller 22 år, om han eller hon är född utomlands, aldrig haft hemvist i 2 (11) Sverige, och inte heller varit här under förhållanden som tyder på samhörighet med landet. På ansökan som görs innan den svenska medborgaren fyller 22 år får det dock medges att medborgarskapet behålls. När någon förlorar svenskt medborgarskap, förlorar även hans eller hennes barn sitt svenska medborgarskap, om barnet förvärvat detta på grund av att föräldern varit svensk medborgare. Barnet förlorar dock inte sitt medborgarskap om den andra föräldern har kvar sitt svenska medborgarskap och barnet härleder sitt svenska medborgarskap även från honom eller henne. Förlust av medborgarskap sker inte om detta skulle leda till att personen blir statslös.

Regler om befrielse från svenskt medborgarskap finns i 15 och 15 a §§ medborgarskapslagen. I 15 § föreskrivs att den som är eller önskar bli utländsk medborgare får efter 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 också vägras befrielse om det finns andra särskilda skäl. Om sökanden inte redan är utländsk medborgare ska det som villkor för befrielsen från svenskt medborgarskap krävas att han eller hon inom en viss tid förvärvar medborgarskap i ett annat land.

Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap föreslår i betänkandet Skärpta krav för svenskt medborgarskap (SOU 2025:1) att bestämmelsen i 14 § medborgarskapslagen ska ändras så att det inte ska finnas någon tidsfrist för att ansöka om att få behålla svenskt medborgarskap. Utredningen bedömer att bestämmelsen behöver ändras för att överensstämma med unionsrätten (jfr EU-domstolens dom den 5 september 2023 i mål C-689/21). Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juni 2026. Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

2023 års fri- och rättighetskommittés förslag till grundlagsändring

Regeringen beslutade den 15 juni 2023 att en parlamentariskt sammansatt kommitté skulle ges i uppdrag att bl.a. bedöma om den grundlagsskyddade rätten till medborgarskap bör ändras för att i

vissa fall möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap. Kommittén, som antog namnet 2023 års fri- och rättighetskommitté (Ju 2023:05), redovisade uppdraget i januari 2025 genom betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2). I betänkandet föreslår kommittén att 2 kap. 7 § RF ändras så att det i vissa fall ska vara möjligt att 3 (11) meddela föreskrifter om frånta gande av svenskt medborgarskap för den med dubbla medborgarskap.

Enligt förslaget ska det få föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska frântas den som är medborgare i en annan stat och som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande eller som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Kommittén föreslår också att det införs bestämmelser om att föreskrifter om frântagande av medborgarskap inte får meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden. Om medborgarskapet frântas en förälder på grund av brott görs undantag från möjligheten att föreskriva att barns medborgarskap ska följa föräldrarnas. Beträffande föreskrifter om frântagande av medborgarskap ska det s.k. kvalificerade förfarandet tillämpas. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Betänkandet har remitterats.

Behovet av utredning

Medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. Medborgarskapet representerar det formella medlemskapet i det svenska samhället. Det finns ett berättigat intresse och egenvärde i att skydda och stärka detta särskilda förhållande och samtidigt värna samhörigheten mellan medborgaren och staten. Det är viktigt att det svenska medborgarskapet tillmäts stor betydelse och respekteras och värnas i högre grad än i dag.

Om en grundlagsändring genomförs behöver regeringen ha förutsättningar att utan onödig fördröjning kunna lämna förslag till lagstiftning som innebär en möjlighet att återkalla medborgarskap i vissa fall. Det finns därför skäl att redan nu utreda hur lagstiftningen lämpligen skulle kunna utformas. Uppdraget att lämna lagförslag ska

dock inte uppfattas som ett ställningstagande i förtid av det förslag som 2023 års fri- och rättighetskommitté har lämnat eller ett föregripande av den riksdagsbehandling som ett sådant förslag förutsätter.

Återkallelse av medborgarskap när förvärvet skett på felaktiga grunder

Inom förvaltningsrätten gäller som allmän grundsats att den som efter att ha lämnat oriktiga uppgifter som är relevanta för myndighetens prövning får ett förvaltningsbeslut som är gynnande för honom eller henne inte kan räkna med att beslutets rättskraft står sig. Detta gäller dock inte för beslut att bevilja medborgarskap. Det kan ifrågasättas om det är en rimlig ordning.

I syfte att minska risken för misstro mot rättsordningen och samtidigt ytterligare stärka betydelsen av medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter i vårt samhälle, finns det skäl att överväga att göra den allmänna grundsatsen om förvaltningsbesluts rättskraft tillämplig även på beslut om medborgarskap.

Med utgångspunkt i den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslår ska utredaren analysera utrymmet för att införa regler som möjliggör att ett svenskt medborgarskap ska kunna återkallas för den med dubbla medborgarskap som har fått sitt svenska medborgarskap till följd av oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande och överväga hur en sådan reglering lämpligen bör utformas. I analysen bör ingå att överväga såväl behovet som effekterna och konsekvenserna av att införa en möjlighet till återkallelse av medborgarskap i dessa fall. Vidare bör det göras en jämförelse med andra jämförbara länders regleringar. Särskild vikt bör fästas vid andra nordiska länder. Av intresse bör även vara erfarenheter från andra länder där möjligheten till återkallelse av medborgarskap funnits under lång tid.

En grundläggande utgångspunkt är att förslag inte får lämnas i strid med EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden, bl.a. den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter (EU:s rättighetsstadga), FN:s konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12), den europeiska konventionen om medborgarskap

(SÖ 2001:20) samt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

I den europeiska konventionen om medborgarskap anges bl.a. vissa principer som varje konventionsstats medborgarskapsregler ska grundas på och under vilka förutsättningar som medborgarskap får återkallas. Av artikel 7.1.b framgår att förlust av medborgarskap är tillåtet vid förvärv av medborgarskap genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av sökanden.

Det är viktigt att regleringen blir tydlig, förutsebar och effektiv. Vid utformningen av förslag till ny lagstiftning är det avgörande vilka omständigheter och handlingssätt som ska anses falla in under uttrycket oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande. Vidare bör det övervägas vilken betydelse som ska tillmätas andra omständigheter, för att säkerställa att beslutet är proportionerligt. Utredaren ska redovisa sitt ställningstagande i dessa delar.

För att ge regeringen ett brett beredningsunderlag bör utredaren ges i uppdrag att lämna förslag på en reglering som möjliggör återkallelse av medborgarskap oavsett utredarens ställningstagande i sak.

Utredaren ska därför

- analysera den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté har föreslagit och ta ställning till vilket utrymme som ges för att införa regler som innebär att det svenska medborgarskapet kan fråntas den med dubbla medborgarskap som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande,
- oavsett sitt ställningstagande i sak lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet kan fråntas den med dubbla medborgarskap som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren får också ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Återkallelse av medborgarskap på grund av vissa brott

Sverige hanterar just nu tre parallella hot mot den inre säkerheten. Det handlar om statliga aktörer som agerar alltmer offensivt för att främja sina intressen, om våldsbejakande extremism och terrorism. Även den systemhotande organiserade brottsligheten med det våldskapital, de finansiella strukturer och de parallella samhällsstrukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige innebär både en direkt och indirekt påverkan på människors trygghet och säkerhet, liksom på samhällsviktiga funktioner (skr. 2023/24:67 s. 3).

För att stärka skyddet för Sveriges inre säkerhet krävs att lagstiftningen på alla områden, inklusive inom medborgarskapsrätten, är utformad så att den ger möjlighet att använda verkningsfulla åtgärder.

I syfte att stärka betydelsen av medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter samt skydda Sverige mot personer som hotar statens vitala intressen, finns det anledning att utreda om det bör vara möjligt att återkalla medborgarskapet för den som begått vissa mycket allvarliga brott.

Med utgångspunkt i den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslår ska utredaren analysera utrymmet för att införa regler som möjliggör att ett svenskt medborgarskap ska kunna återkallas för den med dubbla medborgarskap som enligt en lagakraftvunnen brottmålsdom har dömts för viss mycket allvarlig brottslighet och överväga hur en sådan reglering lämpligen bör utformas (SOU 2025:2 s. 310). På samma sätt som för återkallelse när förvärvet skett på felaktiga grunder bör det ingå i analysen att överväga såväl behovet som effekterna och konsekvenserna av att införa en möjlighet till återkallelse av medborgarskap i dessa fall. Att det i Sverige inte finns någon möjlighet att återkalla medborgarskap ens vid mycket allvarlig brottslighet innebär att rättsläget skiljer sig från det i flera andra nordiska länder. I analysen bör en jämförelse med andra jämförbara länders regleringar ingå. Särskild vikt bör fästas vid andra nordiska länder. Av intresse bör även vara erfarenheter från länder där möjligheten till återkallelse av medborgarskap funnits och tillämpats under lång tid.

Ett alternativ som diskuterades av 2023 års fri- och rättighetskommitté var att utforma grundlagsregleringen med utgångspunkt i det folkrättsliga uttrycket brottslighet som allvarligt skadar statens

vitala intressen. En sådan reglering finns även i flera andra nordiska länder. Utredaren bör jämföra kommitténs förslag när det gäller förutsättningarna för att återkalla medborgarskap med anledning av brott med en grundlagsreglering som i stället utgår från uttrycket brottslighet som allvarligt skadar statens vitala intressen. Utredaren bör ges i uppdrag att utifrån jämförelsen överväga och lämna ett alternativt författningsförslag.

Utgångspunkten för det alternativa förslaget bör vara att brottslighet som på olika sätt kan sägas vara systemhotande ska kunna medföra att medborgarskap återkallas. Detta inkluderar brottslighet som sker inom ramen för kriminella nätverk och som allvarligt skadar statens vitala intressen. Även i sådana fall kan den enskilde anses ha visat sig grovt illojal mot svenska staten och därför inte ha rätt att åtnjuta de grundläggande rättigheter som det svenska medborgarskapet medför. Mot denna bakgrund ska förslaget så långt som möjligt utnyttja det utrymme till återkallelse av medborgarskap som följer av Sveriges internationella åtaganden.

I likhet med då förvärvet skett på felaktiga grunder är det viktigt att regleringen blir tydlig, förutsebar och effektiv. Utredaren ska särskilt överväga vilken brottslighet som i grundlagsbestämmelsens mening ska anses allvarligt hota rikets säkerhet och om andra krav ska ställas på brottsligheten, t.ex. i form av påföljd eller straffvärde. Utredaren ska också överväga olika lagtekniska alternativ för att reglera frågan, t.ex. om det bör ske genom användande av en brottskatalog eller genom någon annan avgränsningsmetod. Vidare bör det övervägas vilken betydelse som ska tillmätas andra omständigheter, för att säkerställa att beslutet är proportionerligt.

En grundläggande utgångspunkt är att förslag inte får lämnas i strid med Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska därför säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden, bl.a. Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga, FN:s konvention om begränsning av statslöshet, den europeiska konventionen om medborgarskap och barnkonventionen.

Av artikel 7.1.d i den europeiska konventionen om medborgarskap följer att det är tillåtet med förlust av medborgarskap vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen. I artikel 8.3(a)(ii) i FN:s konvention om begränsning av statslöshet finns en i delar motsvarande bestämmelse som, under vissa förut-

sättningar, ger en konventionsstat möjlighet att frånta någon medborgarskapet vid uppförande som allvarligt står i strid med statens vitala intressen.

För att ge regeringen ett brett beredningsunderlag bör utredaren ges i uppdrag att lämna förslag på en reglering som möjliggör återkallelse av medborgarskap oavsett utredarens ställningstagande i sak.

Utredaren ska därför

- analysera den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté har föreslagit och ta ställning till vilket utrymme som ges för att införa regler som innebär att det svenska medborgarskapet kan fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion,
- oavsett sitt ställningstagande i sak lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet kan fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion,
- därutöver också, oavsett sitt ställningstagande i sak, lämna ett förslag som innebär att det svenska medborgarskapet kan fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren får också ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Olika sätt att förvärva svenskt medborgarskap

Svenskt medborgarskap kan förvärvas automatiskt, efter anmälan och efter ansökan (naturalisation). 2023 års fri- och rättighetskommittés förslag till grundlagsändring omfattar samtliga slags förvärv av medborgarskap.

Utredaren bör analysera och bedöma om det finns skäl att behandla de olika förvärvsformerna på skilda sätt i författningsregleringen när det gäller möjligheten till återkallelse av medborgarskap. I analysen

ska utredaren särskilt beakta principen om icke-diskriminering (jfr art. 5.2 i den europeiska konventionen om medborgarskap).

Ett effektivt regelverk

Den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslår innebär att det införs möjligheter att i vissa fall meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap. Det gäller dock endast för den som har flera medborgarskap. Den som har dubbelt medborgarskap skulle därmed kunna undgå att fråntas sitt svenska medborgarskap genom att avsäga sig sitt andra medborgarskap. För att stärka betydelsen av det svenska medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter är det angeläget att regelverket är effektivt och ändamålsenligt. I de fall som förutsättningarna för att frånta någon ett svenskt medborgarskap är uppfyllda, måste utgångspunkten vara att ett fråntagande av medborgarskapet också ska ske. För att åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt regelverk bör utredaren vid utformningen av regleringen och processen för fråntagande av medborgarskapet även beakta att olika länder har olika regler i frågan om möjligheten att avsäga sig medborgarskap (SOU 2025:2 s. 211 och 212).

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur möjligheten att avsäga sig ett medborgarskap bör påverka författningsregleringens utformning.

Konsekvensbeskrivningar

I enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ingår i uppdraget att redogöra för konsekvenserna av förslagen. Såväl ekonomiska som andra konsekvenser ska belysas. Utredaren ska även redogöra för hur eventuellt ökade kostnader bör finansieras i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Förslagen ska vara i enlighet med Sveriges internationella åtaganden och utredaren ska särskilt redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har för Sveriges internationella åtaganden, däribland om mänskliga rättigheter, för barnets rättigheter, för personer med funktionsnedsättning och för jämställdhet. Det gäller bl.a. Europakonventio-

nen, EU:s rättighetsstadga, den europeiska konventionen om medborgarskap, FN:s konvention om begränsning av statslöshet och barnkonventionen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och bevaka beredningen av förslaget till ändring i 2 kap. 7 § RF samt annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska inhämta synpunkter från Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten samt från andra berörda mynwdigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren anser lämpligt.

Till stöd för utredarens arbete ska en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna inrättas.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 mars 2026.

(Justitiedepartementet)

Statens offentliga utredningar 2026

Kronologisk förteckning

1. Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. Fi.
2. 710 miljoner skäl till reformer. Ju.
3. Genomförande av plattformsdirektivet. A.
4. Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. U.
5. Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. Fi.
6. En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. S.
7. Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken.
   Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser.
   Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. S.
8. Rättssäker samhällsvård för barn och unga. S.
9. Registrering av EES-medborgare. Ju.
10. Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. Ju.
11. Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. Fi.
12. Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. Fi.
13. Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. Ju.
14. Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. KN.
15. Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. Ku.
16. Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. Fö.
17. Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. LI.
18. Odlingstorv och klimatet. Fi.
19. Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. S.
20. Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. Fi.
21. Återkallelse av svenskt medborgarskap. Ju.

Statens offentliga utredningar 2026

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av plattformsdirektivet. [3]

Finansdepartementet

Skatteincitament för forskning och utveckling – ett nytt incitament baserat på utgifter för FoU-personal. [1]

Utvidgad avdragsrätt för sponsring m.m. [5]

Om överföring av Första AP-fondens verksamhet och tillgångar till Tredje och Fjärde AP-fonderna. [11]

Om överföring av Sjätte AP-fondens verksamhet och tillgångar till Andra AP-fonden. [12]

Odlingstorv och klimatet. [18]

Belägg för broms? Åtgärder för starkare incitament till lägre kommunalskattesatser. [20]

Försvarsdepartementet

Försvarsexportinitiativ. För gemensam säkerhet. [16]

Justitiedepartementet

710 miljoner skäl till reformer. [2]

Registrering av EES-medborgare. [9]

Ökade möjligheter till tillgångsinriktad brottsbekämpning. Del 1 och 2. [10]

Straffansvar för deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. [13]

Återkallelse av svenskt medborgarskap. [21]

Klimat- och näringslivsdepartementet

Ädelmetallutredningen – en moderniserad reglering av handel med ädelmetallarbeten. [14]

Kulturdepartementet

Marken, vattnet, tankarna. Konsekvenser för samer av svensk politik. Volym 1 och 2. [15]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

Öresundsförbindelser 2050 – behov av kapacitet, redundans och svenskt-danskt samarbete. [17]

Socialdepartementet

En nationell digital infrastruktur i hälso- och sjukvården. Styrning med tydliga roller och ansvar för aktörerna. [6]

Förstärkt uppföljning och utvärdering av folkhälsopolitiken. Del I: Effektivare folkhälsoinsatser genom hälsoekonomiska analyser. Del II: Utvärdering av alkoholpolitikens styrmedel. [7]

Rättssäker samhällsvård för barn och unga. [8]

Stärkt tillsyn och uppföljning – förslag för att motverka oegentlig läkemedelsförskrivning. [19]

Utbildningsdepartementet

Rektor i fokus – förutsättningar för ett pedagogiskt ledarskap. [4]