



Kommittédirektiv

Tilläggsdirektiv till Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap (Ju 2023:17)

Beslut vid regeringssammanträde den 27 juni 2024

Ändring i uppdraget

Regeringen beslutade den 7 september 2023 kommittédirektiv om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap (dir. 2023:129).

Uppdraget utvidgas. Utredaren ska nu även bl.a.

- analysera och föreslå hur anmälningförfarandet kan utmönstras,
- föreslå hur kraven för förvärv av medborgarskap för vuxna personer som är födda i Sverige och sedan födelsen är statslösa kan skärpas,
- ta ställning till om och i så fall hur möjligheten att beviljas dispens från naturalisationsvillkoren vid särskilda skäl bör skärpas,
- analysera och ta ställning till om den svenska regleringen av förlust av medborgarskap behöver ändras för att överensstämma med unionsrätten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredningstiden förlängs. Enligt direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 30 september 2024. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 januari 2025.

Regelverket om förvärv av medborgarskap via anmälan bör ses över

Anmälningförfarandet bör utmönstras eller skärpas för vissa grupper

De flesta utlänningar blir svenska medborgare efter ansökan, s.k. naturalisation. För vissa finns det emellertid ett enklare sätt att bli svensk medborgare, nämligen genom anmälan. Anmälningförfarandet gäller för statslösa barn födda i Sverige, barn under 18 år, unga vuxna mellan 18 och 21 år, nordiska medborgare samt personer som vill återfå svenskt medborgarskap (se bl.a. 6–10, 18 och 19 §§ lagen [2001:82] om svenskt medborgarskap, fortsättningsvis medborgarskapslagen). Anmälningförfarandet skiljer sig i flera avseenden från vad som gäller vid ansökan. Det uppställs endast ett fåtal villkor som är relativt lätta för den handläggande myndigheten att kontrollera. En person som uppfyller dessa har, till skillnad från vad som gäller vid ansökan, en ovillkorlig rätt att få svenskt medborgarskap. Anmälningförfarandet har motiverats med att det i vissa fall bör vara möjligt att förvärva svenskt medborgarskap på ett enklare och snabbare sätt än efter ansökan. Över tid har regelverket förändrats i syfte att möjliggöra för allt fler personer att få svenskt medborgarskap genom anmälan.

För att stärka det svenska medborgarskapets betydelse ur ett både rättsligt och symboliskt perspektiv är det viktigt att skärpa kraven för förvärv av medborgarskap. I propositionen Ändringar i medborgarskapslagen (prop. 2023/24:107) föreslår regeringen bl.a. att en utlänning ska uppfylla vissa grundläggande krav på skötsamhet och respekt för samhället för att kunna kvalificera sig för den ovillkorliga rätt till medborgarskap som anmälningförfarandet innebär. Förslagen innebär bl.a. 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 organisationer, inte ska kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. De nya bestämmelserna i medborgarskapslagen föreslås med vissa undantag gälla för alla som har fyllt 15 år. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 oktober 2024.

Det pågår alltså för närvarande arbete med att förändra den nuvarande ordningen där det för förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan ställs avsevärt lägre krav än vid förvärv av svenskt medborgarskap efter ansökan. Prövningen av anmälningssärenden som omfattas av de nya kraven kommer att präglas av ökad komplexitet. Detta tillsammans med vikten av att ytterligare värna medborgarskapets betydelse ur såväl ett rättsligt som

symboliskt perspektiv gör att det finns anledning att överväga i vilken utsträckning det är ändamålsenligt att ha kvar anmälningsförfarandet. Som utgångspunkt anser regeringen att det bör krävas en ansökan för att få svenskt medborgarskap. Det behövs därför en översyn av regelverket om förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan i syfte att utmönstra anmälningsförfarandet så långt som möjligt och åstadkomma en skärpt reglering, utan att det får orimliga konsekvenser i enskilda fall.

En grundläggande utgångspunkt för uppdraget är att reglerna ska vara förenliga med Sveriges internationella åtaganden, bl.a. 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) och 1997 års europeiska konvention om medborgarskap (SÖ 2001:20) samt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

Av den europeiska konventionen om medborgarskap följer bl.a. att för statslösa barn födda i Sverige som inte vid födelsen förvärvat annat medborgarskap får medborgarskap endast göras beroende av legal och varaktigt hemvist i landet under en tid av högst fem år innan en ansökan gjordes (se artikel 6.2). Om villkoren är uppfyllda ska medborgarskap beviljas. I 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet finns en motsvarande bestämmelse (artikel 1). Enligt den bestämmelsen får konventionsstaten bl.a. uppställa villkor om att personen ska ha varit stadigvarande bosatt på statens territorium under en period som inte överstiger fem år omedelbart före ansökan om medborgarskap eller tio år sammanlagt. Andra tillåtna krav är att personen alltid ska ha varit statslös. Möjligheten till ansökan ska enligt den sistnämnda konventionen finnas under en period som inte får börja senare än vid 18 års ålder och inte upphöra tidigare än vid en ålder av 21 år. I svensk rätt kan ett förfarande som förutses i konventionerna sägas motsvara det som gäller vid en anmälan snarare än vid en ansökan. Denna grupp, dvs. statslösa barn och unga vuxna som är födda i Sverige och som sedan födelsen varit statslösa (jfr 6 och 8 §§ medborgarskapslagen) bör därför även fortsättningsvis kunna förvärva medborgarskap genom anmälan.

När det gäller vuxna statslösa personer som är födda i landet, dvs. personer som i Sverige omfattas av 8 § medborgarskapslagen, ger dock 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet utrymme att som villkor för förvärv även ställa krav på att den statslösa inte har dömts för vare sig brott mot statens säkerhet eller något brott till fängelse i fem år eller mera. Enligt

gällande rätt ställs inte något sådant krav och de författningsändringar som föreslagits i prop. 2023/24:107 innebär att kraven avseende frånvaro av brottslighet m.m. inte omfattar personer som är födda i Sverige och sedan födelsen är statslösa. Det finns starka skäl att överväga att utnyttja det utrymme som finns enligt folkrättsliga åtaganden att förhindra att en statslös person som är född i landet beviljas svenskt medborgarskap då personen har dömts för brott mot Sveriges säkerhet eller i annat fall har dömts till ett långt fängelsestraff (jfr samma prop. s. 47–52). I utredarens uppdrag ska det därför även ingå att ta ställning till och föreslå hur kraven för förvärv av medborgarskap för dessa utlänningar kan skärpas.

Av en överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om medborgarskap (SÖ 2012:6) följer att nordiska medborgare under vissa förutsättningar ska kunna förvärva medborgarskap genom anmälan i ett annat nordiskt land. Uppdraget bör därför inte omfatta nordiska medborgare som förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan.

Utredaren ska analysera vilket utrymme i övrigt som finns enligt Sveriges internationella överenskommelser att skärpa reglerna för förvärv av svenskt medborgarskap för utlänningar som omfattas av regelverket om förvärv av medborgarskap genom anmälan. I de fall utredaren bedömer att det är ändamålsenligt att utmönstra anmälningsförfarandet ska utredaren också lämna författningsförslag.

Utredaren ska

- ta ställning till och föreslå hur anmälningsförfarandet kan utmönstras för vissa grupper,
- ta ställning till och föreslå hur kraven för förvärv av medborgarskap för vuxna personer som är födda i Sverige och sedan födelsen är statslösa kan skärpas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Möjligheten att få dispens från naturalisationsvillkoren om det finns särskilda skäl bör ses över

Av kommittédirektiven följer att utredaren ska föreslå vissa skärpta krav för att förvärva medborgarskap genom naturalisation, bl.a. krav på längre hemvist och egenförsörjning. I uppdraget ingår även att föreslå vilka grupper

som ska undantas från dessa krav. I 12 § medborgarskapslagen finns bestämmelser om undantag från de nuvarande naturalisationsvillkoren i 11 § medborgarskapslagen, s.k. dispens. Bestämmelserna innebär bl.a. att om kraven för naturalisation inte är uppfyllda får sökanden ändå naturaliseras, om sökanden tidigare har varit svensk medborgare, sökanden är gift eller sambo med en svensk medborgare, eller det annars finns särskilda skäl till det. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl kan hänsyn tas till bl.a. humanitära, sociala och personliga förhållanden (se prop. 1975/76:136 s. 30 f. och Sandesjö & Björk, Medborgarskapslagen, 12 februari 2024, JUNO, kommentaren till 12 §). Det är angeläget att kraven för att förvärva medborgarskap genom naturalisation upprätthålls och att de skärpningar som föreslås får avsedd effekt. Möjligheterna till undantag bör därför vara restriktiva. Det är samtidigt viktigt att det fortsatt finns en möjlighet att göra undantag i situationer där ett upprätthållande av kraven skulle leda till orimliga konsekvenser i det enskilda fallet eller där Sverige kan ha nytta av att en person blir svensk medborgare. I uppdraget bör därför även ingå att utredaren ska se över om, och i så fall hur, möjligheten till dispens vid särskilda skäl bör skärpas.

Utredaren ska

- ta ställning till om och i så fall hur möjligheten att beviljas dispens från naturalisationsvillkoren vid särskilda skäl bör skärpas, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

En anpassning av förlust av medborgarskap till unionsrätten

EU-domstolen har i dom den 5 september 2023 i mål C-689/21 prövat huruvida artikel 20 FEUF, jämförd med artikel 7 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, utgör hinder för en sådan reglering av förlust av medborgarskap enligt lag som gäller i Danmark. EU-domstolens tolkning innebär att den danska regleringen inte är helt förenlig med unionsrätten.

I Sverige finns det regler om förlust av medborgarskap som liknar de som gäller i Danmark. I 14 § medborgarskapslagen 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 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. Förlust av medborgarskap sker inte om detta skulle leda till att personen blir statslös. I alla dessa avseenden motsvarar den svenska regleringen dansk rätt.

EU-domstolen uttalade att när den nationella lagstiftningen medför förlust av medborgarskap enligt lag då personen fyller 22 år, ska det finnas en rimlig tidsfrist för att ansöka om att de behöriga myndigheterna ska göra en individuell bedömning av om följderna av förlusten av medborgarskap och unionsmedborgarskap är proportionerliga i ett unionsrättsligt perspektiv och, i förekommande fall, huruvida medborgarskapet ska bestå eller återfås med retroaktiv verkan (*ex tunc*). EU-domstolen ansåg att fristen för att ge in ansökan ska förlängas utöver den tidpunkt då personen i fråga fyller 22 år, dvs. den dag då rekvisiten i lagstiftningen ska vara uppfyllda, för att personen ska ha möjlighet att åberopa samtliga relevanta omständigheter som kan ha inträffat fram till dess. Domstolen ansåg även att ansökningsfristen börjar löpa först om de behöriga myndigheterna har lämnat viss information till den berörda personen.

EU-domstolens avgörande ger anledning att överväga vilket behov det finns av att ändra den svenska regleringen av förlust av medborgarskap.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till om den svenska regleringen av förlust av medborgarskap behöver ändras för att överensstämma med unionsrätten, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Enligt de ursprungliga direktiven skulle uppdraget redovisas senast den 30 september 2024. Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 januari 2025.

(Justitiedepartementet)