

Det svenska medborgarskapet

Betänkande av Medborgarskapsutredningen

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:29

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

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23931-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Erik Ullenhag

Regeringen beslutade den 12 januari 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag i vissa medborgarskapsfrågor.

Följande dag förordnades jur. kand. Gunnar Strömmer som särskild utredare. Som sakkunnig förordnades från och med den 27 mars 2012 departementssekreteraren Annica Johansson. Samma dag förordnades som experter kanslirådet Claes Bergdahl, universitetslektorn Hedvig Lokrantz Bernitz, kanslirådet Gun Enlund, utbildaren och idé-utvecklaren Edna Eriksson, f.d. departementsrådet Gunnar Hermanson, ämnesrådet (numera departementsrådet) Anna-Karin Lindblom, experten Bo Lundberg, enhetschefen Qaisar Mahmood och docenten Per Strömblad. Den 6 november 2012 entledigades Gun Enlund. Samma dag förordnades departementsrådet Jan Erlandsson som expert.

Som huvudsekreterare anställdes från och med den 1 mars 2012 departementssekreteraren Jens Ölander. Som sekreterare anställdes från och med den 12 mars 2012 tingsfiskalen Daniel Brunson och från och med den 4 juni 2012 tingsfiskalen Katarina Monfils Gustafsson.

Utredningen har antagit namnet Medborgarskapsutredningen.

Utredningen överlämnar nu betänkandet *Det svenska medborgarskapet* (SOU 2013:29).

Utredningsuppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i april 2013

Gunnar Strömmer

*/Jens Ölander
Daniel Brunson
Katarina Monfils Gustafsson*

Innehåll

Förkortningar.....	11
Sammanfattning.....	13
Sammanfattning på lättläst svenska.....	27
Summary	41
1 Författningsförslag.....	55
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.....	55
1.2 Förslag till förordning om ändring i medborgarskapsförordningen (2001:218).....	62
1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna	65
1.4 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97).....	67
2 Utredningens uppdrag och arbete	69
2.1 Uppdraget.....	69
2.2 Utredningsarbetet.....	70
3 Det svenska medborgarskapets betydelse.....	73
3.1 Inledning.....	73

3.2	Medborgarskapet enligt folkrätten.....	74
3.2.1	Staten avgör vem som är dess medborgare	74
3.2.2	Medborgarskap – en mänsklig rättighet	75
3.3	Medborgarskapets juridiska innebörd.....	77
3.3.1	Inledning.....	77
3.3.2	Fri- och rättigheter.....	78
3.3.3	Diplomatiskt skydd och bistånd utomlands	79
3.3.4	Politiska rättigheter.....	80
3.3.5	Offentliga anställningar och uppdrag	81
3.3.6	Europeiska unionen	82
3.3.7	Medborgares skyldigheter	84
3.3.8	Sammanfattning	84
3.4	Förvärv och upphörande av medborgarskap	86
3.4.1	Förvärv av svenskt medborgarskap.....	87
3.4.2	Upphörande av svenskt medborgarskap.....	90
3.4.3	Sammanfattning	92
3.5	Hur vuxna personer i Sverige uppfattar det svenska medborgarskapets betydelse	93
3.5.1	Undersökning tillsammans med SCB.....	93
3.5.2	Frågor och resultat.....	93
3.5.3	Slutsatser.....	97
3.6	Internationell utblick	98
3.7	Överväganden och förslag	100
3.8	En tydligare grundtanke om samhörighet	105
4	Härstamningsprincipen och territorialprincipen.....	107
4.1	Inledning.....	107
4.2	Härstamningsprincipens och territorialprincipens ursprung, utveckling och konsekvenser.....	107
4.3	Härstamningsprincipen och territorialprincipen i några andra länder.....	110
4.4	Härstamningsprincipen och territorialprincipen i Sverige	112

4.5	Överväganden	115
5	Medborgarskapsceremonier	119
5.1	Bakgrund	119
5.2	Information och synpunkter som inkommit till utredningen	121
5.3	Internationell utblick.....	122
5.4	Överväganden och förslag.....	126
5.4.1	Medborgarskapsceremonier ska anordnas	126
5.4.2	Vilken typ av ceremonier som ska anordnas.....	127
5.4.3	Vem som ska anordna ceremonier.....	129
5.4.4	Ceremonideltagare och tidpunkt för ceremonierna.....	130
5.4.5	Ceremoniernas innehåll.....	132
5.4.6	Kompletterande åtgärder.....	134
6	Svenskt medborgarskap och EU-medlemskapet	137
6.1	Inledning.....	137
6.2	Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar	139
6.3	Rättsfallen Micheletti och Rottmann	141
6.4	Överväganden	145
7	Medborgarskapet som ett incitament för att främja integrationen	149
7.1	Inledning.....	149
7.2	Medborgarskapet och integrationen.....	150
7.2.1	Integrationsbegreppet och integrationspolitiken	150
7.2.2	Svenskt medborgarskap och integration	153
7.3	Medborgarskapet som incitament.....	154
7.3.1	Hur medborgarskapet kan vara ett incitament för att främja integrationen.....	154
7.3.2	Medborgarskapets attraktivitet.....	156
7.4	Lagstiftning av intresse	160

7.4.1	Utbildning i svenska för invandrare.....	160
7.4.2	Etableringsreformen	163
7.4.3	Sfi-bonus.....	164
7.5	Äldre lagstiftning och tidigare utredningar	166
7.5.1	Ytterligare naturalisationskrav i äldre lagstiftning	166
7.5.2	Frågan om krav i tidigare utredningar	167
7.6	Internationell utblick	172
7.7	Överväganden och förslag	177
7.7.1	Det svenska språket, integrationen och svenskt medborgarskap	177
7.7.2	En språkbonus.....	183
7.7.3	Språkbonusens utformning	189
8	Medborgarskap för barn och unga.....	199
8.1	Inledning.....	199
8.2	Barn med en förälder som är svensk medborgare	200
8.2.1	Överväganden och förslag	200
8.3	Barn som föds i Sverige.....	204
8.3.1	Överväganden och förslag avseende automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa barn som föds i Sverige.....	204
8.3.2	Överväganden och förslag avseende automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa statslösa barn som föds i Sverige	213
8.3.3	Överväganden och förslag avseende medborgarskap för barn enligt 6 § MedbL.....	214
8.4	Barn med hemvist i Sverige.....	216
8.4.1	Överväganden och förslag	216
8.5	Personer som har fyllt 18 år och som haft hemvist i Sverige sedan viss tid	218
8.5.1	Bakgrund	218
8.5.2	Överväganden och förslag mot bakgrund av kraven i FN:s konvention om begränsning av statslöshet	218
8.5.3	Överväganden med anledning av förhållandet mellan 7 och 8 §§ MedbL.....	220

8.6	Information om möjligheter till anmälan om medborgarskap för barn	221
8.6.1	Överväganden och förslag.....	221
9	Erfarenheter av 2001 års medborgarskapslag.....	223
9.1	Inledning.....	223
9.2	Hemvistkrav för naturalisation	223
9.2.1	Bakgrund	223
9.2.2	Hemvisttider och dispensmöjligheter	224
9.2.3	Reglernas bakgrund och tillämpning.....	224
9.2.4	Överväganden	226
9.3	Kravet på permanent uppehållstillstånd när det gäller medborgare i länder inom EES m.fl.....	229
9.3.1	Bakgrund	229
9.3.2	Överväganden och förslag.....	230
9.4	Dubbelt medborgarskap	232
9.4.1	Bakgrund	232
9.4.2	Överväganden	235
9.5	Återfående av svenskt medborgarskap	237
9.5.1	Bakgrund	237
9.5.2	Överväganden och förslag.....	238
9.6	Anmälan om medborgarskap för nordiska medborgare.....	241
9.6.1	Överväganden och förslag.....	241
10	Medborgarskap och statssuccession	245
10.1	Bakgrund	245
10.2	Överväganden och förslag.....	246
11	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	249
12	Konsekvenser.....	251
12.1	Inledning.....	251
12.2	Medborgarskapsceremonier	253
12.2.1	Ekonomiska konsekvenser.....	253

12.2.2 Övriga konsekvenser m.m.....	256
12.3 Medborgarskapet som ett incitament för att främja integrationen.....	257
12.3.1 Konsekvenser för möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet	257
12.3.2 Ekonomiska konsekvenser	258
12.3.3 Övriga konsekvenser m.m.....	262
12.4 Medborgarskap för barn och unga	262
12.4.1 Ekonomiska konsekvenser	262
12.4.2 Övriga konsekvenser m.m.....	269
12.5 Kravet på permanent uppehållstillstånd när det gäller medborgare i länder inom EES m.fl.	271
12.5.1 Ekonomiska konsekvenser	272
12.5.2 Övriga konsekvenser m.m.....	273
12.6 Återfående av svenskt medborgarskap.....	274
12.6.1 Ekonomiska konsekvenser	274
12.6.2 Övriga konsekvenser m.m.....	276
12.7 Konsekvenser av utredningens övriga förslag	276
12.8 Sammanställning av intäkter och vissa kostnader samt finansiering	276
13 Författningskommentar	279
Källförteckning	295
Bilagor	
<i>Bilaga 1</i> Kommittédirektiv 2012:2.....	301
<i>Bilaga 2</i> Undersökning ”Hur ser du på svenskt medborgarskap?”	311
<i>Bilaga 3</i> Genomförandet av medborgarskapsceremonier	315
<i>Bilaga 4</i> Preliminär svensk översättning av Europarådets konvention om undvikande av statslöshet i samband med statssuccession.....	319

Förkortningar

barnkonventionen	Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter
dir.	kommittédirektiv
Ds	Departementsserien
Ds A	Departementsserien, Arbetsmarknadsdepartementet
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europeiska gemenskapen
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
EU	Europeiska unionen
EU-fördraget	fördraget om Europeiska unionen
EU-stadgan	Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna
EUF-fördraget	fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt
Europadomstolen	Europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna
Europakonventionen	europiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
f.	och följande sida/sidor

FN	Förenta nationerna
I.C.J.	Internationella domstolen
kap.	kapitel
MedbL	lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap
NJA II	Nytt Juridiskt Arkiv, avdelning II
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSL	offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)
prop.	proposition
PuL	personuppgiftslagen (1998:204)
RÅ	Regeringsrättens årsbok
Rörlighetsdirektivet	Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier
SCB	Statistiska centralbyrån
sfi	utbildning i svenska för invandrare
SFS	Svensk författningssamling
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SOU	Statens offentliga utredningar
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
UtlL	utlänningslagen (2005:716)

Sammanfattning

Utredningens uppdrag, överväganden och förslag

Utredningen har haft i uppdrag att utreda och lämna förslag i vissa frågor som rör svenskt medborgarskap. Utredningens direktiv i sin helhet finns i bilaga 1.

I denna sammanfattning redovisas utredningens huvudsakliga överväganden och förslag. Dessa kan delas in i fyra övergripande områden:

- det svenska medborgarskapets betydelse,
- medborgarskapsceremonier för nya svenska medborgare,
- ökade möjligheter till svenskt medborgarskap för barn och unga, och
- en möjlighet till svenskt medborgarskap efter kortare tid för den som behärskar det svenska språket (språkbonus).

Inom ramen för flera av dessa områden har ett antal olika frågor behandlats. Utöver detta har utredningen övervägt frågor och lämnat förslag som har att göra med erfarenheterna av lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (MedbL). Också vissa andra frågor har behandlats.

Det svenska medborgarskapets betydelse

Utredningen har haft i uppdrag att lämna förslag till en definition av det svenska medborgarskapets betydelse och om lämpligt föreslå hur definitionen skulle kunna regleras i MedbL.

En portalparagraf

Utredningen föreslår att MedbL ska inledas med en paragraf om medborgarskapets betydelse. En sådan portalparagraf bidrar till att tydliggöra och tillgängliggöra medborgarskapets innebörd samt till att markera dess betydelse. Den kan också vara en utgångspunkt för det budskap som ska förmedlas vid medborgarskapsceremonier för nya svenska medborgare. Medborgarskapets grundläggande innebörd bör framgå av den föreslagna portalparagrafen. Av denna bör även framgå att det i MedbL regleras hur en person blir och upphör att vara svensk medborgare.

Medborgarskapets betydelse

Utredningen har kommit fram till att det svenska medborgarskapet bör anses ha följande grundläggande innebörd.

Medborgarskapet är det viktigaste rättsliga förhållandet mellan medborgaren och staten. Medborgarskapet innebär friheter, rättigheter och skyldigheter. Det är en grund för folkstyrelsen och står för samhörighet med Sverige.

Det svenska medborgarskapet innebär friheter, rättigheter och skyldigheter. Skillnaderna i rättslig ställning mellan svenska medborgare och andra personer är numera förhållandevis få. De friheter och rättigheter som är förbehållna svenska medborgare är emellertid av stor betydelse. Endast svenska medborgare har rösträtt och är valbara till riksdagen. Riksdagen är folkets främsta företrädare och det är i första hand från medborgarna som den offentliga makten härleder sin legitimitet. Medborgarskapet utgör alltså en grund för folkstyrelsen. Vidare är vissa offentliga anställningar och uppdrag, t.ex. domare och polis, förbehållna svenska medborgare. En ovillkorlig rätt att vistas i Sverige tillkommer dessutom endast svenska medborgare. Sammantaget framstår det svenska medborgarskapet, ur statens perspektiv, som det viktigaste rättsliga förhållandet mellan medborgaren och staten. Vilken betydelse medborgarskapet har för individen kan variera. Resultaten av en undersökning som Statistiska centralbyrån har utfört på uppdrag av utredningen, talar emellertid för att medborgarskapet av många anses vara betydelsefullt och att många av de rättigheter som är knutna till medborgarskapet uppfattas som viktiga.

Samhörighet med Sverige utgör en röd tråd i dagens regler om förvärv och upphörande av svenskt medborgarskap. Bestämmelserna ger i huvudsak uttryck för utgångspunkten att den som har en tillräcklig samhörighet med Sverige bör vara, eller åtminstone ha möjlighet att bli, svensk medborgare. Detta stämmer väl överens med den folkrättsliga synen på medborgarskap och framstår även i övrigt som lämpligt. När det gäller svenskt medborgarskap tar begreppet samhörighet sikte på konkreta och objektivt konstaterbara faktorer, t.ex. att en person bott i Sverige en längre tid eller att ett barn kan förväntas växa upp här i landet. Frågan om samhörighet är i sammanhanget alltså inte beroende av en individs subjektiva förhållande till staten eller det omgivande samhället. Resultaten av den ovan nämnda undersökningen talar emellertid för att medborgarskapet av många uppfattas som viktigt för känslan av delaktighet i det som händer i samhället och för känslan av gemenskap med andra i Sverige. Detta stämmer väl överens med en grundtanke om ett medborgarskap som utgår från samhörighet. Det svenska medborgarskapet kan mot denna bakgrund sägas stå för samhörighet med Sverige.

En tydligare grundtanke om samhörighet

De förslag som utredningen lämnar i betänkandet innebär ett förtydligande och förstärkande av betydelsen av samhörighet med Sverige när det gäller frågan om svenskt medborgarskap. I förslaget till portalparagraf framhålls att medborgarskapet står för samhörighet med Sverige. Även förslaget om medborgarskapsceremonier innebär att betydelsen av samhörighet med Sverige i förhållande till svenskt medborgarskap lyfts fram. Utöver detta har frågan om samhörighet inte minst betydelse för vissa av utredningens förslag när det gäller barns förvärv av medborgarskap och för förslaget om språkbonus.

Medborgarskapsceremonier för nya svenska medborgare

Av utredningens direktiv framgår att det ska införas medborgarskapsceremonier som är tillgängliga för alla nya svenska medborgare. Ceremonierna ska ha till syfte att i högre grad än i dag bidra till att markera medborgarskapets tyngd och betydelse. Utredningens uppdrag har varit att föreslå innehåll i och organisation av medborgarskapsceremonierna. I detta ingår bl.a. att ta ställning till vem som bör

anordna dessa. Utredningen har även haft i uppdrag att, med utgångspunkt i förslaget till definition av medborgarskapets betydelse, föreslå generella ramar för det budskap som bör förmedlas genom en medborgarskapsceremoni.

Kommunerna ska anordna medborgarskapsceremonier

Utredningen föreslår att varje kommun årligen ska anordna en medborgarskapsceremoni som markerar det svenska medborgarskapets betydelse och erbjuda nya svenska medborgare i kommunen, som förvärvat medborgarskapet efter födelsen, att närvara vid denna.

Medborgarskapsceremonier anordnas redan i dag av ungefär hälften av landets kommuner och det finns i många av dessa en mycket stor erfarenhet av att arrangera sådana ceremonier. Genom de kontakter som utredningen haft med kommuner som anordnar ceremonier har framkommit att många kommuner gjort såväl praktiska som principiella överväganden och har utarbetat väl fungerande rutiner kring ceremonierna. Många kommuner har också understrukit att de även framöver vill anordna medborgarskapsceremonier och att de anser kommunerna vara lämpligast för uppgiften. Ett alternativ som utredningen övervägt är att en statlig myndighet ska arrangera ceremonierna. Närmast till hands ligger länsstyrelserna. I dag anordnar emellertid endast någon enstaka länsstyrelse ceremonier. Kommunerna har dessutom en betydligt större närhet till de nya medborgarna än vad länsstyrelserna har. Sammantaget anser utredningen att uppgiften att anordna medborgarskapsceremonier bör anförtros kommunerna.

Ceremonierna bör äga rum efter det att medborgarskap har beviljats och deltagande vid ceremonierna bör inte utgöra ett krav för medborgarskapsförvärv. I konsekvens med detta bör deltagandet vara frivilligt. Ceremonierna bör inte inkludera något krav på avläggande av trohetsed eller motsvarande.

Ett gemensamt budskap om medborgarskapets betydelse

Ceremonierna ska syfta till att markera medborgarskapets tyngd och betydelse. Detta syfte uppnås bäst genom att ceremonierna är inriktade på att välkomna de nya medborgarna som svenska medborgare och högtidlighålla medborgarskapsförvärvet. Ett sådant fokus innebär

också en tydlig markering av de nya medborgarnas samhörighet med Sverige. Vid ceremonierna bör kommunerna, med utgångspunkt i den nya portalparagrafen i MedbL, förmedla budskapet att det svenska medborgarskapet är det viktigaste rättsliga förhållandet mellan medborgaren och staten, att medborgarskapet innebär friheter, rättigheter och skyldigheter samt att medborgarskapet är en grund för folkstyrelsen och står för samhörighet med Sverige. I övrigt bör kommunerna själva få avgöra hur ceremonierna ska utformas.

Informationsmaterial om ceremonier

Många kommuner har ett intresse av att få information om hur olika frågor när det gäller ceremonier kan hanteras eller har hanterats i andra kommuner. Viss information av denna typ finns i en bilaga till betänkandet (se bilaga 3). För att kommunerna ska få lämpligt stöd föreslår utredningen därutöver att det ska uppdras åt länsstyrelserna att verka för att kommunerna får information om hur ceremonier genomförs i andra kommuner. I uppdraget ingår att länsstyrelserna ska utarbeta och sprida ett informationsmaterial som ger kommunerna konkreta exempel på hur medborgarskapsceremonier kan genomföras. Materialet ska utarbetas efter samråd med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Länsstyrelserna ska återrapporera uppdragets genomförande och redovisa eventuella behov av ytterligare stödåtgärder till regeringen.

Ett högtidligt bevis om svenskt medborgarskap

I dag ska den som beviljas svenskt medborgarskap genom anmälan eller naturalisation få ett formellt bevis om detta från Migrationsverket eller länsstyrelsen. Dessa medborgarskapsbevis har olika utseende. Genom utformningen av bevisen kan staten markera den vikt som staten lägger vid medborgarskapet. Bevisen kan också ha en symbolisk betydelse för individen. Utredningen föreslår mot den bakgrunden att det uppdras åt Migrationsverket och länsstyrelserna att tillsammans utforma ett enhetligt och högtidligt bevis om svenskt medborgarskap.

Ökade möjligheter till svenskt medborgarskap för barn och unga

Utredningen har haft i uppdrag att utreda varför så få av vårdnadshavarna till de barn som uppfyller villkoren för medborgarskap genom anmälningsförfarande utnyttjar denna möjlighet och föreslå de ändringar i regelverket som bedöms lämpliga, t.ex. att barnen automatiskt beviljas medborgarskap. I uppdraget har vidare ingått att med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen), FN:s konvention om begränsning av statslöshet och Europarådets arbete inom området, bedöma om rätten till medborgarskap för barn och unga även i övrigt bör stärkas.

En närliggande fråga är det mycket starka genomslag som härstamningsprincipen har i reglerna om förvärv av svenskt medborgarskap vid födelsen. I utredningens uppdrag har ingått att belysa hur ett land som Sverige med stor mångfald och rörlighet påverkas av att härstamningsprincipen är huvudregel.

Härstamningsprincipen och territorialprincipen

Vilket medborgarskap ett barn förvärvat vid födelsen bestäms i regel utgående från två huvudprinciper. Härstamningsprincipen innebär att det är föräldrarnas medborgarskap som är avgörande för barnets medborgarskapsförvärv vid födelsen. Territorialprincipen innebär att medborgarskapet förvärvas på grund av födelse inom statens territorium. Härstamningsprincipen har ett mycket starkt genomslag i reglerna om förvärv av svenskt medborgarskap vid födelsen, medan territorialprincipen endast på ett mycket begränsat sätt återspeglas i dessa. Utredningen har gjort bedömningen att en följd av att härstamningsprincipen är huvudregel är att vissa barn som föds i Sverige inte blir svenska medborgare vid födelsen, trots att de kan förväntas växa upp i Sverige och förutses få en sådan samhörighet med landet att de bör vara svenska medborgare. Utifrån en grundtanke om ett medborgarskap som utgår från samhörighet, kan MedbL anses underinkluderande i förhållande till dessa barn. Se vidare om denna fråga nedan.

Svenskt medborgarskap ska alltid föras över från föräldrar till barn

Ett barn med en förälder som är svensk medborgare kan ofta förväntas växa upp i Sverige som en del av det svenska samhället, eller åtminstone ha betydande kontakt med landet. Barnet kan därför förutses få en sådan samhörighet med Sverige att han eller hon bör vara svensk medborgare. I dag blir ett barn svensk medborgare vid födelsen om barnets mor är svensk medborgare. I de flesta fall blir ett barn svensk medborgare vid födelsen även om endast barnets far, eller en person som är förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken, är svensk medborgare. Detta är dock inte fallet om barnet föds utomlands och barnets föräldrar inte är gifta med varandra. Enligt utredningens mening bör frågan om ett barns föräldrar är gifta med varandra inte ha någon betydelse när det gäller deras möjligheter att föra över svenskt medborgarskap till barnet. Det finns heller inga andra tungt vägande skäl att göra skillnad på föräldrars möjligheter att föra över svenskt medborgarskap. Av bl.a. dessa skäl föreslår utredningen att ett barn alltid ska förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen, om en förälder till barnet är svensk medborgare. Detsamma ska gälla om en avliden förälder till barnet var svensk medborgare vid sin död.

Barn som föds i Sverige och kan förväntas växa upp i landet ska bli svenska medborgare vid födelsen

Ett barn som föds i Sverige blir i dag svensk medborgare vid födelsen endast om barnet har en förälder med svenskt medborgarskap. Ett barn som föds i Sverige men vars föräldrar inte är svenska medborgare förvärvar alltså inte svenskt medborgarskap automatiskt vid födelsen. Också barn som föds i Sverige med föräldrar som inte har svenskt medborgarskap kan emellertid ofta förväntas växa upp här som en del av det svenska samhället och förutses få en sådan samhörighet med landet att de bör vara svenska medborgare. I förhållande till dessa barn framstår nuvarande regler om förvärv av svenskt medborgarskap, utifrån en grundtanke om samhörighet, som underinkluderande. Den skillnad som i dag görs mellan dessa barn och barn som föds med en förälder som är svensk medborgare framstår vidare som svår-motiverad. Ett barn som föds i Sverige och som kan förväntas växa upp här, bör förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen oavsett om barnets föräldrar är svenska medborgare. Redan den omständigheten

att ett barn föds i Sverige talar starkt för att barnet kommer att växa upp här. Det förefaller dock klart mer sannolikt att så kommer att vara fallet om barnet har åtminstone en förälder som är väl förankrad här i landet. Utredningen föreslår att ett barn som föds i Sverige ska förvärva svenskt medborgarskap automatiskt vid födelsen, om en förälder till barnet dels är folkbokförd här i landet sedan fem år, dels har permanent uppehållstillstånd. Eftersom föräldrarna kan ansöka om befrielse från svenskt medborgarskap för barnet, framstår risken för att ett barn växer upp med svenskt medborgarskap i strid med föräldrarnas önskemål som begränsad.

Undvikande av statslöshet är en grundprincip i svensk medborgarskapslagstiftning. Mot bl.a. den bakgrunden finns när det gäller barn som föds statslösa i Sverige ännu starkare skäl att dessa automatiskt ska bli svenska medborgare. Utredningen föreslår därför att ett barn som föds i Sverige, och som inte vid födelsen förvärvat ett annat medborgarskap, ska förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen om en förälder till barnet dels är folkbokförd här i landet sedan tre år, dels har permanent uppehållstillstånd.

Barn ska ha rätt till svenskt medborgarskap efter en kortare hemvisttid än i dag

Enligt gällande regler kan ett barn som har permanent uppehållstillstånd i Sverige förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan om barnet har hemvist här i landet sedan fem år eller, om barnet är statslöst, tre år. Det kan ifrågasättas om de nu gällande hemvistkraven är helt ändamålsenliga. Barn som växer upp i Sverige kan i allmänhet efter en kortare tid än fem år förväntas ha en sådan samhörighet med landet att de bör kunna bli svenska medborgare. Nuvarande regler, och utredningens förslag om automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa barn som föds i Sverige, kan vidare medföra att barn kommer att ha mycket olika förutsättningar att bli svenska medborgare. Ett barn kommer att vara svensk medborgare från födelsen även om barnet föds precis efter det att någon av barnets föräldrar uppfyller kraven för att barnet automatiskt ska förvärva medborgarskapet. Däremot kommer ett barn som fötts i Sverige kort innan föräldern uppfyllde kraven, som huvudregel behöva vänta fem år innan han eller hon kan bli medborgare genom anmälan. Detta kan framstå som särskilt otillfredsställande när det rör sig om skillnader mellan syskon i en familj. Utredningen föreslår mot

den bakgrunden att den hemvistid som i den aktuella situationen krävs för medborgarskapsförvärv genom anmälan ska minskas. För statslösa barn ska två års hemvist gälla, medan en hemvistid om tre år ska krävas för andra.

Vissa andra frågor om anmälan om medborgarskap för barn och unga

I dag kan den som har fyllt 18 men inte 20 år förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan, om han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här i landet sedan en viss ålder. Enligt FN:s konvention om begränsning av statslöshet ska en stat – automatiskt eller genom anmälan – bevilja medborgarskap till en person som är född på statens territorium om personen annars skulle bli statslös. En möjlighet till anmälan ska finnas under en period som inte får börja senare än vid 18 års ålder och inte upphöra tidigare än vid en ålder av 21 år. För att Sverige ska uppfylla kraven i konventionen, föreslår utredningen att den ovan redovisade möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan ska finnas till dess att individen har fyllt 21 år. Ändringen bör gälla alla som i dag omfattas av möjligheten till anmälan.

Barn som är födda i Sverige och som sedan födelsen är statslösa samt har hemvist och permanent uppehållstillstånd här i landet kan förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Anmälan ska i dag ske innan barnet har fyllt fem år. Det är angeläget att underlätta för barn som föds i Sverige och som förblir statslösa att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Utredningen föreslår därför att anmälan ska kunna ske till dess att barnet har fyllt 18 år.

Ett informationsuppdrag för Migrationsverket

Endast få av vårdnadshavarna till de barn som uppfyller villkoren för att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan utnyttjar i dag denna möjlighet. Utredningen föreslår att Migrationsverket ska ges i uppdrag att i samverkan med berörda organisationer i det civila samhället informera om barns möjligheter att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan.

Språkbonus

Utredningen har haft i uppdrag att undersöka om medborgarskapet i större utsträckning kan användas som ett incitament för att främja integrationen. Utredningen föreslår att en sökande som har visat att han eller hon har en viss nivå av kunskaper i det svenska språket, som huvudregel ska kunna bli svensk medborgare genom naturalisation även om han eller hon haft hemvist i Sverige ett år kortare än vad som annars hade krävts (språkbonus).

Det svenska medborgarskapet och det svenska språket har det gemensamt att båda förenar människor i Sverige oavsett deras bakgrund. En möjlighet till språkbonus kan uppmuntra den som vill bli svensk medborgare att så snabbt som möjligt lära sig det svenska språket. Det är av stor betydelse för integrationen att individer som bor i Sverige har kunskaper i svenska. Också när det gäller frågan om svenskt medborgarskap kan sådana kunskaper vara av betydelse. Kunskaper i det svenska språket talar för att en individ känner till svenska förhållanden, är en del av det svenska samhället och har samhörighet med Sverige.

I dag gäller som huvudregel att naturalisation kan ske sedan sökanden haft hemvist i Sverige i fem år. För statslösa och flyktingar gäller en hemvisttid om fyra år. Beträffande nordiska medborgare är hemvistkravet två år. En sökande som inte kan styrka sin identitet kan naturaliseras endast om han eller hon sedan minst åtta år har hemvist i Sverige och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. Språkbonusen ska gälla alla sökande förutom de nordiska medborgare för vilka ett hemvistkrav om två år gäller. Språkbonusen innebär att det kommer vara möjligt för statslösa eller flyktingar att bli svenska medborgare efter tre års hemvist och för sökande enligt huvudregeln sedan de haft hemvist i fyra år. En sökande som inte kan styrka sin identitet kommer med språkbonusen att kunna naturaliseras efter det att han eller hon haft hemvist i Sverige i sju år.

En sökande ska kunna få språkbonus om han eller hon har deltagit i utbildning i svenska för invandrare eller en motsvarande utbildning vid folkhögskola och uppnått betyg för godkänt resultat på kurs D. Detsamma ska gälla den som har deltagit i annan utbildning, genomgått prövning eller annars genomgått prov och därigenom visat minst motsvarande kunskaper.

Erfarenheter av 2001 års medborgarskapslag m.m.

Hemvistkrav för naturalisation

I dag gäller som huvudregel att en sökande kan beviljas svenskt medborgarskap efter ansökan (naturalisation) om han eller hon har hemvist i Sverige sedan fem år. För statslösa och flyktingar gäller en hemvisttid om fyra år. Beträffande nordiska medborgare är hemvistkravet två år. En sökande som inte kan styrka sin identitet kan naturaliseras endast om han eller hon har haft hemvist i minst åtta år och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. I utredningens uppdrag har ingått att bedöma om nuvarande tidsgränser är ändamålsenliga eller om det finns anledning att tillämpa andra tidsgränser, t.ex. ett mer enhetligt system. Utredningen har kommit fram till att tidsgränserna för naturalisation är ändamålsenliga och inte bör ändras. Det ovan redovisade förslaget, att den som har en viss nivå av kunskaper i det svenska språket ska kunna naturaliseras efter en kortare hemvisttid än vad som annars hade krävts (språkbonus), förändrar inte denna bedömning.

Kravet på permanent uppehållstillstånd när det gäller EES-medborgare m.fl.

För vissa personer som inte är svenska medborgare krävs inte uppehållstillstånd för att de ska ha rätt att vistas i landet. Det rör sig om nordiska medborgare och medborgare i övriga länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) som har uppehållsrätt. Detsamma gäller vissa familjemedlemmar till dessa personer. De krav som ställs upp i MedbL avseende permanent uppehållstillstånd gäller inte nordiska medborgare. I fråga om övriga EES-medborgare och vissa familjemedlemmar till EES-medborgare ska vid tillämpningen av MedbL permanent uppehållsrätt likställas med ett permanent uppehållstillstånd. I regel kan en person få permanent uppehållsrätt först efter fem års vistelse i Sverige. Detta innebär att dessa EES-medborgare och familjemedlemmar i praktiken oftast inte kan förvärva svenskt medborgarskap förrän efter fem års vistelse i landet, även om de i övrigt uppfyller kraven för medborgarskapsförvärv, t.ex. kravet på hemvist en viss tid. Utredningen föreslår därför att, i fråga om de nämnda EES-medborgarna och familjemedlemmarna, vid tillämpningen av MedbL uppehållsrätt – i stället för permanent uppehållsrätt – ska likställas med ett permanent uppehållstillstånd.

Detta kommer bl.a. innebära att även dessa personer har möjlighet att använda sig av den föreslagna språkbonusen och, när det gäller barn, dra nytta av de föreslagna sänkningarna av hemvistkraven för medborgarskap genom anmälan.

Dubbelt medborgarskap

När MedbL trädde i kraft övergavs den dittills gällande principen att dubbelt medborgarskap skulle undvikas. Det uppfattas av många som viktigt att kunna ha ett annat medborgarskap utöver det svenska medborgarskapet. Utredningen bedömer att de skäl som vid införandet av MedbL anfördes för att fullt ut tillåta dubbelt medborgarskap fortfarande gäller. Några påtagliga negativa konsekvenser utöver de som då beaktades har inte framkommit. Den enskildes intresse av att kunna ha dubbelt medborgarskap måste därför även i fortsättningen anses väga tyngre än de nackdelar som är förknippade med att fullt ut tillåta dubbelt medborgarskap.

Återfående av svenskt medborgarskap

Utredningen har haft i uppdrag att utarbeta författningsförslag som gör det möjligt för tidigare svenska medborgare som förlorat sitt medborgarskap enligt 1950 års medborgarskapslag, när de blev medborgare i ett annat land, att återfå det svenska medborgarskapet. Utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet för dessa personer att genom anmälan återfå svenskt medborgarskap och att denna möjlighet ska gälla utan begränsning i tiden.

Nordiska medborgares möjligheter till anmälan

Enligt 18 § MedbL kan en medborgare i ett annat nordiskt land under vissa förutsättningar förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Nuvarande möjlighet till anmälan omfattar dock endast den som har fått medborgarskapet i det nordiska landet på annat sätt än efter ansökan (naturalisation). Bakgrunden till denna regel finns i tidigare nordiska avtal om medborgarskap. Enligt det numera gällande avtalet står det avtalsstaterna fritt att besluta om möjligheten till förvärv genom anmälan ska vara beroende av att den som anmäler inte förvärvat sitt medborgarskap genom naturalisation.

Enligt utredningens mening finns inte skäl att i det aktuella sammanhanget särbehandla naturaliserade personer. Utredningen föreslår därför att möjligheten att bli svensk medborgare genom anmälan ska gälla oavsett hur medborgarskapet i det nordiska landet har förvärvats.

Svenskt medborgarskap och EU-medlemskapet

Utredningen har haft i uppdrag att analysera vilka konsekvenser Sveriges EU-medlemskap, rättsfallet Rottman och andra relevanta avgöranden i EU-domstolen har på medborgarskapsområdet för Sverige, samt att bedöma i vilken omfattning EU-samarbetet påverkar medlemsstaternas medborgarskapslagstiftning och hur Sverige bör förhålla sig till denna utveckling. Utredningen har gjort följande bedömning. Utgångspunkten är att varje medlemsstat i EU själv får bestämma förutsättningarna för förvärv och förlust av medborgarskap i den staten. Denna behörighet måste dock utövas med iakttagande av unionsrätten. Det innebär att bl.a. proportionalitetsprincipen måste respekteras vid beslut som inverkar på de rättigheter som unionsmedborgare tillerkänns i EU-lagstiftningen. Det finns i dagsläget inget som tyder på att Sverige inte uppfyller de krav som följer av unionsrätten. EU-samarbetet föranleder därför inte några förändringar av svensk medborgarskapslagstiftning.

Tillträde till Europarådets konvention om undvikande av statslöshet i samband med statssuccession

I utredningens uppdrag har ingått att utreda om Sverige ska tillträda Europarådets konvention om undvikande av statslöshet i samband med statssuccession, och i så fall utarbeta författningsförslag, om sådana är nödvändiga, för att Sverige ska kunna tillträda konventionen. Utredningen föreslår att Sverige ska tillträda konventionen. Även om det inte är sannolikt att Sverige inom överskådlig tid kommer att vara direkt berört av statssuccession, kan det inte uteslutas att så någon gång kan komma att vara fallet. Denna möjlighet, och målet att statslöshet ska undvikas, talar för att Sverige bör tillträda konventionen. Genom att tillträda konventionen signalerar Sverige även till andra europeiska stater att konventionen utgör ett viktigt verktyg för att förhindra statslöshet i samband med eventuella

framtida statssuccessioner. Utredningen bedömer att ett tillträde till konventionen inte föranleder några författningsändringar.

Övrigt

Utredningen föreslår att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 april 2015. Vissa övergångsbestämmelser bör gälla.

Flera av utredningens förslag kommer om de genomförs att innebära ökade kostnader för framför allt Migrationsverket och Skatteverket. Dessa kostnader bör ersättas. Vidare kommer ett genomförande av förslaget om medborgarskapsceremonier att innebära kostnader för landets kommuner. Även dessa kostnader bör ersättas. Vissa förslag kommer att innebära ökade intäkter för staten. Flera av förslagen, bl.a. förslaget om språkbonus, förutses främja möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet. Förslagen om barn och unga innebär bl.a. att barns rätt till svenskt medborgarskap förstärks.

Sammanfattning på lättläst svenska

Utredningen skulle utreda
och lämna förslag i vissa frågor
som handlar om svenskt medborgarskap.

Svenskt medborgarskap i dag

Vissa personer blir svenska medborgare när de föds.
Andra personer kan söka svenskt medborgarskap på två sätt:
genom anmälan eller ansökan.
Ansökan kallas också för naturalisation.
Utredningen skriver i de olika delarna,
om alla sätten att bli svensk medborgare.
När personer söker svenskt medborgarskap
talar man ibland om hemvistid.
Hemvist är bland annat att en person bor i Sverige.

Vad det svenska medborgarskapet betyder

Utredningen föreslår
att lagen om svenskt medborgarskap
ska börja med en text
om vad medborgarskapet betyder.
Utredningen kallar
denna text för portalparagraf.

Portalparagrafen kan också läsas upp
vid medborgarskapsceremonier,
när personer som inte är födda som svenska medborgare
har fått svenskt medborgarskap.

Utredningen har kommit fram till
att detta är vad det svenska medborgarskapet betyder:

*Medborgarskapet är det viktigaste
rättsliga förhållandet
mellan medborgaren och staten.*

*Medborgarskapet innebär friheter,
rättigheter och skyldigheter.
Det är en grund för folkstyrelsen
och står för samhörighet med Sverige.*

För staten är svenskt medborgarskap
det viktigaste rättsliga förhållandet
mellan medborgaren och staten.

De friheter och rättigheter
som svenska medborgare har
är mycket viktiga.
Bara svenska medborgare får rösta i val till riksdagen.
Riksdagen företräder folket.
Det är från medborgarna
som makten kommer.

Även vissa arbeten
som till exempel domare och polis
får bara svenska medborgare ha.

Svenska medborgare har också
alltid rätt att vara i Sverige.

Utredningen har bett Statistiska centralbyrån
fråga människor som bor i Sverige
vad de tycker om medborgarskapet.
Svaren visar att medborgarna tycker
att medborgarskapet och många av de rättigheter
som medborgarskapet ger
är viktiga.

Samhörighet med Sverige
är viktigt i dagens regler

om svenskt medborgarskap.
Samhörighet kan till exempel
handla om att en person
har bott i Sverige en lång tid
eller att ett barn kommer
att växa upp i Sverige.

En tydligare tanke om samhörighet

De förslag som utredningen lämnar
gör tanken om samhörigheten med Sverige
tydligare och starkare
när det gäller svenskt medborgarskap.

Medborgarskapsceremonier för nya svenska medborgare

Kommunerna ska ordna medborgarskapsceremonier

Utredningen föreslår
att varje kommun varje år
ska ordna en ceremoni
för personer som inte är födda som svenska medborgare
men som senare har fått svenskt medborgarskap.
Utredningen kallar det en medborgarskapsceremoni.

Medborgarskapsceremonier ordnas i dag
av ungefär hälften av alla kommuner i Sverige.
Utredningen har talat med flera kommuner
som ordnar ceremonier.
Många kommuner har sagt
att de vill fortsätta med det.
Många kommuner tycker också
att de själva passar bäst för att göra det.
Kommunerna är närmare de nya medborgarna
än många statliga myndigheter,
till exempel länsstyrelsen.

Nya medborgare ska bjudas in till en ceremoni i den kommun där de bor.
Personerna ska själva få välja om de vill vara med i en ceremoni och de ska inte behöva svära en trohetsed eller liknande.

Ett gemensamt budskap om vad medborgarskapet betyder

Ceremonierna ska visa på hur viktigt medborgarskapet är.
Man ska välkomna de nya medborgarna som svenska medborgare.

Vid ceremonierna ska kommunerna säga det som står i den nya portalparagrafen i medborgarskapslagen.

Kommunerna får sedan själva bestämma hur ceremonierna ska vara.

Information om ceremonier

Många kommuner vill få veta hur andra kommuner har gjort när de ordnat ceremonier.

Utredningen föreslår att länsstyrelserna ska se till att kommunerna får information om hur ceremonier ordnas i andra kommuner.

Länsstyrelserna ska göra en broschyr med exempel på hur medborgarskapsceremonier kan gå till.
Länsstyrelserna ska skicka broschyren till alla kommuner.

Länsstyrelserna ska sedan berätta för regeringen hur det har gått.

Ett högtidligt bevis om svenskt medborgarskap

I dag ska den person
som inte är född som svensk medborgare
men som senare får svenskt medborgarskap,
få ett bevis från Migrationsverket eller länsstyrelsen
om att personen blivit svensk medborgare.
Dessa medborgarskapsbevis ser ut på olika sätt.

Utredningen föreslår att Migrationsverket
och länsstyrelserna ska göra
ett enda bevis om svenskt medborgarskap
som alla får när de blir svenska medborgare.

Lättare att få svenskt medborgarskap för barn och unga

Många barn kan enkelt bli svenska medborgare
om en förälder som har vårdnad om barnet
anmäler det till Migrationsverket.
Men inte många föräldrar gör det.
Utredningen skulle tala om vad man kan göra
för att ändra på det.

Härstamningsprincipen och territorialprincipen

Om ett barn blir medborgare i ett land
bestäms av två principer:
härstamningsprincipen och territorialprincipen.

Härstamningsprincipen säger
att ett barn får medborgarskap
i samma land som föräldrarna är medborgare.

Territorialprincipen säger
att ett barn blir medborgare
i det land som barnet föds i.

Härstamningsprincipen är mycket stark i svensk lag.
Territorialprincipen är svag i svensk lag.

Utredningen har kommit fram till
att en del barn inte blir svenska medborgare
trots att de föds i Sverige
och kommer att växa upp här
och vara en del av det svenska samhället
och få samhörighet med landet.

Svenskt medborgarskap ska alltid föras över från föräldrar till barn

Barn som har en förälder
som är svensk medborgare
växer ofta upp i Sverige
eller har mycket kontakt med Sverige.
Barnet kan därför ha samhörighet med Sverige
på ett sådant sätt
att barnet borde vara svensk medborgare.

Utredningen föreslår att ett barn
alltid ska bli svensk medborgare när barnet föds
om en förälder till barnet är svensk medborgare.

I dag blir ett barn svensk medborgare
när barnet föds bara om
barnets mor är svensk medborgare,
eller om barnets far är svensk medborgare
och barnet föds i Sverige
eller barnets föräldrar är gifta med varandra.
Utredningen tycker att det inte ska spela någon roll
för barnets medborgarskap
vilken förälder som är svensk medborgare eller
om föräldrarna är gifta med varandra.

Barn som föds i Sverige och som kan förväntas växa upp i landet ska bli svenska medborgare när barnen föds

Ett barn som föds i Sverige
med föräldrar som inte är svenska medborgare

får inte svenskt medborgarskap när barnet föds.

Ofta kan ett barn som föds i Sverige
förväntas växa upp här i landet
även om barnets föräldrar inte är svenska medborgare.
Om barnet har minst en förälder
som länge har bott här i Sverige
och som har rätt att bo här i landet,
kommer barnet ofta att växa upp här
och ha samhörighet med Sverige.

Utredningen föreslår därför
att ett barn som föds i Sverige
ska bli svensk medborgare automatiskt när barnet föds,
om någon av barnets föräldrar
bor här i landet sedan fem år
och har permanent uppehållstillstånd.

Det är viktigt att barn som föds i Sverige
och som inte har något annat medborgarskap
blir svenska medborgare.
Utredningen föreslår
att ett barn som föds i Sverige
och som inte blir medborgare i ett annat land
ska få svenskt medborgarskap när barnet föds,
om en förälder till barnet
har bott här i Sverige i minst tre år
och har permanent uppehållstillstånd.

Om barnets föräldrar inte vill
att barnet ska vara svensk medborgare
kan föräldrarna begära
att barnet inte längre ska vara det.
Det kan bara göras
om barnet också är medborgare i ett annat land.

Barn ska ha rätt till svenskt medborgarskap efter kortare tid än i dag

I dag säger reglerna
att ett barn som har permanent uppehållstillstånd
kan få svenskt medborgarskap
genom en anmälan
om barnet har haft hemvist här i Sverige i minst fem år.
Om barnet inte har något medborgarskap
räcker det att barnet har haft hemvist här i tre år.
Hemvist är bland annat att barnet bor här i Sverige.

Utredningen har kommit fram till att barn
som växer upp i Sverige
ofta har samhörighet med landet
och borde kunna bli svenska medborgare
efter en kortare tid än fem år.

Barn har olika möjligheter
att bli svenska medborgare.
Det kan verka konstigt
särskilt när det blir skillnader
mellan syskon i en familj.

Utredningen föreslår att det ska krävas kortare tid
som ett barn har haft hemvist i Sverige
för att barnet ska kunna bli svensk medborgare genom anmälan.
Om barnet inte är medborgare i något annat land
ska det krävas hemvist i två år.
För andra barn ska det krävas hemvist i tre år.

Vissa andra frågor om anmälan om medborgarskap för barn och unga

I dag kan en person
som har fyllt 18 år men inte 20 år
få svenskt medborgarskap genom anmälan,
om personen har permanent uppehållstillstånd
och hemvist här i Sverige sedan en viss ålder.
Hemvist är bland annat att en person bor här i Sverige.

Utredningen föreslår att
det ska gå att få svenskt medborgarskap genom anmälan
fram till dess att personen har fyllt 21 år.

Barn som är födda i Sverige
och som inte haft medborgarskap i något annat land
sedan de föddes
och som har hemvist i Sverige
och permanent uppehållstillstånd,
kan få svenskt medborgarskap genom anmälan.
I dag ska anmälan göras innan barnet har fyllt fem år.

För att det ska bli lättare för barn
som föds i Sverige
och inte har medborgarskap i något annat land
att få svenskt medborgarskap
föreslår utredningen
att anmälan ska kunna göras
till dess att barnet har fyllt 18 år.

Migrationsverket ska informera

Utredningen föreslår att Migrationsverket ska informera om
hur barn kan bli svenska medborgare genom anmälan
för att fler föräldrar ska känna till det.

Språkbonus

Utredningen föreslår
att en person som har visat
att han eller hon
kan svenska språket tillräckligt bra,
ska kunna bli svensk medborgare
efter ett år kortare tid än vad som annars gäller.
Utredningen kallar det språkbonus.

Utredningen anser att språket förenar människor
oavsett var de är födda

och att språket är viktigt för integrationen.

Språkbonusen kan få en person
som vill bli svensk medborgare
att så snabbt som möjligt
lära sig svenska språket.

I dag gäller oftast att en person
kan bli svensk medborgare
efter att personen har haft hemvist i Sverige
i minst fem år.

Det betyder att personen bland annat
måste ha bott i Sverige i minst fem år.
Personer som inte är medborgare i ett annat land
eller är flyktingar
kan bli svenska medborgare efter minst fyra år.

Medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge
kan bli svenska medborgare efter minst två år.
Den som inte kan bevisa sin identitet
kan bli svensk medborgare efter minst åtta år.

Språkbonusen ska gälla alla,
förutom nordiska medborgare
som kan bli svenska medborgare
efter att ha haft hemvist i Sverige i minst två år.

Språkbonusen innebär att en person
som inte har medborgarskap i något annat land
eller är flykting,
kan bli svensk medborgare
om personen har haft hemvist i Sverige i minst tre år.
De flesta andra personerna
kan med språkbonusen bli svenska medborgare
om de har haft hemvist i Sverige i minst fyra år.
En sökande som inte kan bevisa sin identitet
kan med språkbonusen bli svensk medborgare efter sju år.

För att få språkbonus krävs
att en person har gått utbildning i svenska för invandrare, sfi,
eller en liknande utbildning vid folkhögskola

och klarat kurs D.
Man kan också få språkbonus
bland annat om man har gjort ett prov
och då bevisat
att man har lika bra kunskaper i svenska språket
som krävs för att klara kurs D.

Erfarenheter av medborgarskapslagen

Hemvistkrav för ansökan om medborgarskap, det vill säga naturalisation

I dag gäller oftast att en person
kan bli svensk medborgare
efter att personen
har haft hemvist i Sverige i minst fem år.
Hemvist betyder bland annat
att en person bor i Sverige.
Personer som inte är medborgare i ett annat land
eller är flyktingar
kan bli svenska medborgare efter minst fyra år.

Medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge
kan bli svenska medborgare efter minst två år.
Den som inte kan bevisa sin identitet
kan bli svensk medborgare efter minst åtta år.

Utredningen skulle undersöka
om dessa tidsgränser borde ändras.
Utredningen har kommit fram till
att tidsgränserna inte ska ändras.

Kravet på permanent uppehållstillstånd för EES-medborgare och för vissa familjemedlemmar

Medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge
behöver inte ha uppehållstillstånd för att vara i Sverige.
Medborgare i de andra länderna
inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)
kan i stället för uppehållstillstånd ha uppehållsrätt.

Samma sak gäller för vissa familjemedlemmar till personer som inte måste ha uppehållstillstånd. När en person vill bli svensk medborgare krävs ofta att personen har uppehållstillstånd. Utredningen föreslår att det då ska räcka att personer som är medborgare i länderna inom EES och vissa familjemedlemmar har uppehållsrätt.

Dubbelt medborgarskap

Fram till år 2001 gällde en regel som sa att personer helst inte skulle ha medborgarskap i flera länder. Den regeln gäller inte längre. Många människor tycker det är viktigt att kunna ha ett annat medborgarskap tillsammans med det svenska medborgarskapet. Utredningen tycker att det ska fortsätta vara möjligt att vara medborgare i flera länder.

Återfående av svenskt medborgarskap

Utredningen föreslår nya regler som gör att vissa personer som förut varit svenska medborgare men nu i stället är medborgare i ett annat land, ska kunna bli svenska medborgare igen om personerna anmäler att de vill det.

Nordiska medborgares möjligheter till anmälan

Medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge kan bli svenska medborgare genom att anmäla att de vill det.

I dag gäller det bara personer som har fått medborgarskapet i det andra nordiska landet på ett annat sätt än efter ansökan.

Utredningen föreslår att möjligheten att bli svensk medborgare genom anmälan ska gälla för alla medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge. Det ska alltså även vara möjligt för den person som har fått medborgarskapet i det nordiska landet efter ansökan att bli svensk medborgare genom anmälan.

Svenskt medborgarskap och EU-medlemskapet

Utredningen har utrett hur Sveriges medlemskap i EU, påverkar frågor om medborgarskap i Sverige.

Utredningen har kommit fram till detta:
Reglerna i EU säger att varje stat som är medlem i EU själv får bestämma reglerna för hur man får och blir av med medborgarskap i den egna staten.
Men när staterna som är medlemmar i EU bestämmer reglerna måste de tänka på reglerna i EU.
Det finns inget som säger att Sverige inte följer EU:s regler.

Tillträde av Europarådets konvention om undvikande av statslöshet i samband med statssuccession

Utredningen har också utrett om Sverige ska skriva under Europarådets konvention om undvikande av statslöshet i samband med statssuccession.
Statssuccession handlar om att ett land tar över ett annat land eller en del av ett annat land.
Statssuccession är också när ett land blir flera nya länder.

Utredningen föreslår att Sverige ska skriva under konventionen.

När ska utredningens förslag börja gälla?

Utredningen föreslår att de nya reglerna ska börja gälla 1 april år 2015.

Kostnader och andra frågor

Om det som utredningen föreslår blir gjort kommer det att kosta pengar för bland annat Migrationsverket och Skatteverket och kommunerna.

Utredningen tycker att Migrationsverket och Skatteverket och kommunerna ska få ersättning.

Utredningen tror också att bland annat förslaget om språkbonus är bra för integrationen.

Utredningens förslag gör att det blir lättare för barn och ungdomar att bli svenska medborgare.

Summary

The Inquiry's remit, assessments and proposals

The Inquiry's remit was to consider and submit proposals on certain issues concerning Swedish citizenship. The Inquiry's terms of reference in their entirety can be found in Annex 1.

The Inquiry's main proposals and assessments are presented in this summary. These can be divided into four overarching areas:

- the meaning of Swedish citizenship;
- citizenship ceremonies for new Swedish citizens;
- better opportunities for children and young people to obtain Swedish citizenship; and
- an opportunity for people who have a command of the Swedish language to obtain Swedish citizenship after a shorter time (language bonus).

Within these areas a number of different issues have been examined. In addition to this, the Inquiry has considered issues and submitted proposals concerning the experiences gained from the Act on Swedish Citizenship (2001:82). Certain other issues have also been examined.

The meaning of Swedish citizenship

The Inquiry was instructed to submit a proposal for a definition of the meaning of Swedish citizenship and, if appropriate, to propose how this definition could be regulated in the Act on Swedish Citizenship.

A preamble

The Inquiry proposes that the Act on Swedish Citizenship begin with a paragraph on the meaning of Swedish citizenship. A preamble of this kind would help to clarify and make accessible the meaning of Swedish citizenship, as well as emphasise its significance. It could also be a basis for the message to be conveyed at citizenship ceremonies. The preamble should express the fundamental meaning of Swedish citizenship. It should also state that the Act on Swedish Citizenship regulates how a person becomes and ceases to be a Swedish citizen.

The meaning of Swedish citizenship

The Inquiry has concluded that Swedish citizenship should be regarded as having the following fundamental meaning.

Swedish citizenship is the most important legal relationship between the citizen and the state. Citizenship involves freedoms, rights and obligations. It is a basis for Swedish democracy and represents a significant link with Sweden.

Swedish citizenship involves freedoms, rights and obligations. There are today relatively few differences in legal status between Swedish citizens and others. The rights and freedoms that are reserved for Swedish citizens are important, however. Only Swedish citizens have the right to vote in elections to, and are eligible to become members of, the Riksdag. The Riksdag is the foremost representative of the people and it is primarily from the citizens that public power derives its legitimacy. Citizenship is therefore a basis for Swedish democracy. Moreover, certain public appointments and functions, e.g. judges and police officers, are reserved for Swedish citizens. In addition, only Swedish citizens enjoy the unconditional right to reside in Sweden. All in all, Swedish citizenship is, from the perspective of the state, the most important legal relationship between the citizen and the state. The meaning and significance that Swedish citizenship has for the individual can vary. However, the results of a survey carried out by Statistics Sweden on behalf of the Inquiry indicate that Swedish citizenship is also seen by many people as significant, and that many of the rights associated with citizenship are felt to be important.

The issue of a person's link with Sweden is a common thread running through the current rules on acquisition and loss of Swedish citizenship. The provisions mainly express the premise that a person who has a sufficiently strong link with Sweden should be – or at least should have the opportunity to become – a Swedish citizen. This is in line with international law on citizenship and seems generally appropriate. As regards Swedish citizenship, the term 'significant link' refers to concrete and objectively verifiable factors, such as the fact that a person has lived in Sweden for a long time or that a child can be expected to grow up in Sweden. In this context, the issue of a significant link with Sweden is therefore not dependent on an individual's subjective relationship with the state or the society around them. However, judging by the results of the aforementioned survey, Swedish citizenship is regarded by many people as important for their feeling of being part of what is happening in society and a sense of community with others in Sweden. This corresponds well with the fundamental idea of Swedish citizenship being based on a significant link with Sweden. In view of this, Swedish citizenship can be said to represent a significant link with Sweden.

Swedish citizenship and the issue of a significant link with Sweden

The proposals submitted by the Inquiry in this report would mean clarifying and strengthening the importance of a person's link with Sweden with respect to the issue of Swedish citizenship. The proposed preamble states that Swedish citizenship represents a significant link with Sweden. The proposal on citizenship ceremonies also involves emphasising the importance of a person's link with Sweden when it comes to Swedish citizenship. In addition to this, the issue of a person's link with Sweden is particularly important to some of the Inquiry's proposals concerning children's acquisition of citizenship and for the proposal on the language bonus.

Citizenship ceremonies for new Swedish citizens

The Inquiry's terms of reference state that citizenship ceremonies that are accessible to all new Swedish citizens should be introduced. The aim of the ceremonies should be to place a greater emphasis on the importance and meaning of Swedish citizenship than is currently

the case. The Inquiry's remit was to propose the content and form of the citizenship ceremonies. This includes proposing who should arrange them. The Inquiry was also instructed to propose general parameters for the message that should be conveyed through a citizenship ceremony. These parameters should be based on the proposed definition of the meaning of Swedish citizenship.

Municipalities to hold citizenship ceremonies

The Inquiry proposes that every municipality should hold an annual citizenship ceremony that emphasises the meaning of Swedish citizenship, and offer new Swedish citizens in the municipality who have acquired citizenship by some other means than by virtue of birth the opportunity to attend.

Citizenship ceremonies are held today by around half of the country's municipalities and many of them have a great deal of experience arranging such ceremonies. Through the contacts the Inquiry has had with municipalities that hold ceremonies, it is evident that many municipalities have considered questions of both a practical and principle nature and developed efficient routines for the ceremonies. Several municipalities have also stressed that they want to continue to hold citizenship ceremonies and that they consider the municipalities to be best suited to the task. One alternative the Inquiry considered was whether a government agency should arrange the ceremonies. The most obvious choice would be the county administrative boards. However, at present only a few county administrative boards arrange ceremonies. What is more, the municipalities are far closer to the new citizens than the county administrative boards are. Taking into account all of the above the Inquiry has concluded that the municipalities should be entrusted with the task of arranging citizenship ceremonies.

The ceremonies should take place once citizenship has been granted and participation in the ceremony should not be a requirement for the acquisition of citizenship. Consequently, participation should be voluntary. The ceremonies should not include any requirement to take an oath of allegiance.

A common message on the meaning of citizenship

The aim of the ceremonies will be to emphasise the importance and meaning of Swedish citizenship. The best way to achieve this is by focusing the ceremonies on welcoming the new citizens as Swedish citizens and celebrating the acquisition of citizenship. This focus also means the new citizen's link with Sweden is emphasised. At the ceremonies, the municipalities should convey the message – on the basis of the new preamble in the Act on Swedish Citizenship – that Swedish citizenship is the most important legal relationship between the citizen and the state, that citizenship involves freedoms, rights and obligations, and that citizenship is a basis for Swedish democracy and represents a significant link with Sweden. Other than this, the municipalities should be free to decide the content and form of the ceremonies.

Information about ceremonies

Many municipalities are interested in receiving information about how various issues concerning ceremonies can be dealt with or have been dealt with by other municipalities. Such information is to some extent included in an annex to this report (see Annex 3). In addition to this, in order for municipalities to receive suitable support, the Inquiry proposes that the county administrative boards be given the task of working to ensure that municipalities receive information about how ceremonies are carried out elsewhere. This includes the county administrative boards compiling and disseminating information providing municipalities with concrete examples of how citizenship ceremonies can be carried out. The information is to be compiled following consultation with the Swedish Association of Local Authorities and Regions. The county administrative boards are to report back on how they have completed this task and describe any need for further support measures to the Government.

A formal certificate of Swedish citizenship

A person who is granted Swedish citizenship on notification or through naturalisation receives a formal certificate from the Swedish Migration Board or the county administrative board. These citizenship certificates have different designs. Through the certificates,

the state can emphasise the importance it attaches to citizenship. The certificates may also carry symbolic meaning for individuals. In light of this, the Inquiry proposes that the Swedish Migration Board and the county administrative boards be instructed to jointly design a single, formal certificate of Swedish citizenship.

Better opportunities for children and young people to obtain Swedish citizenship

The Inquiry was instructed to examine why so few guardians of children who meet the requirements for Swedish citizenship by notification take advantage of this opportunity. The Inquiry was also to propose any amendments to the current regulations that are deemed suitable, e.g. children being granted citizenship automatically. The remit also included taking into account the United Nations Convention on the Rights of the Child, the United Nations Convention on the Reduction of Statelessness and the work of the Council of Europe in this area when determining whether the right of children and young people to citizenship should be strengthened in other respects.

One closely related issue is the very strong impact of *jus sanguinis* on the rules governing acquisition of Swedish citizenship by virtue of birth. The Inquiry's remit included examining how a country such as Sweden, with a great deal of diversity and mobility, is affected by having *jus sanguinis* as a principal rule.

Jus sanguinis and jus soli

Which citizenship a child acquires by virtue of birth depends in general on two fundamental principles. According to the principle of *jus sanguinis*, the parents' nationalities determine which citizenship the child acquires at birth. According to the principle of *jus soli*, citizenship is acquired by virtue of birth within the state's territory. *Jus sanguinis* has a very strong impact on the rules governing acquisition of Swedish citizenship at birth, whereas *jus soli* is reflected in these rules to a very limited extent. The Inquiry has concluded that one consequence of the fact that *jus sanguinis* is the principal rule is that certain children who are born in Sweden do not acquire Swedish citizenship at birth, despite the fact that they can be

expected to grow up in Sweden as part of Swedish society and develop such a significant link with Sweden that they should be Swedish citizens. Proceeding from the fundamental idea that Swedish citizenship is based on a significant link with Sweden the Act on Swedish Citizenship can be regarded as insufficiently inclusive in relation to these children. See below for more information on this issue.

Swedish citizenship should always be transmitted from parents to children

A child with a parent who is a Swedish citizen can often be expected to grow up in Sweden as a part of Swedish society, or at least to have considerable contact with the country. It can therefore be expected that the child will have such a significant link with Sweden that he or she ought to be a Swedish citizen. At present, a child acquires Swedish citizenship at birth if the child's mother is a Swedish citizen. In most cases, a child also becomes a Swedish citizen at birth if only the child's father or another person who is a parent under Chapter 1, Section 9 of the Children and Parents Code is a Swedish citizen. However, this is not the case if the child is born abroad and the child's parents are not married to each other. In the Inquiry's view, the marital status of a child's parents should be irrelevant as regards their possibility of transmitting Swedish citizenship to the child. Nor are there any other substantial reasons for differentiating between parents' possibilities of transmitting Swedish citizenship. For these reasons, among others, the Inquiry proposes that a child should always acquire Swedish citizenship at birth if one of the child's parents is a Swedish citizen. The same should apply if a deceased parent of the child was a Swedish citizen on his or her death.

Children who are born in Sweden and can be expected to grow up in Sweden should become Swedish citizens at birth

At present, a child born in Sweden becomes a Swedish citizen at birth only if he or she has a parent who has Swedish citizenship. A child born in Sweden to parents who are not Swedish citizens does not acquire Swedish citizenship automatically at birth. Children born in Sweden to parents who do not have Swedish citizenship

can, however, often be expected to grow up in Sweden as part of Swedish society and to have such a significant link with Sweden that they should be Swedish citizens. Proceeding from the fundamental idea that Swedish citizenship is based on a significant link with Sweden, the current rules can be regarded as insufficiently inclusive in relation to these children. Moreover, there seem to be little grounds to justify the different treatment that currently prevails of these children and children born to a Swedish parent. A child who is born in Sweden and can be expected to grow up in Sweden ought to acquire Swedish citizenship at birth, irrespective of whether the child's parents are Swedish citizens. The very fact that a child is born in Sweden gives a strong indication that the child will grow up in Sweden. However, this is clearly more likely to be the case if the child has at least one parent who is settled in Sweden. The Inquiry proposes that a child who is born in Sweden should acquire Swedish citizenship automatically at birth if one of the child's parents has been registered as a resident in Sweden for five years and has a permanent residence permit. Since the parents may apply for the child's release from Swedish citizenship, it is unlikely that a child would grow up with Swedish citizenship contrary to the parents' wishes.

Avoiding statelessness is one of the fundamental principles of Swedish citizenship legislation. In light of this, there are even stronger grounds for children who would otherwise be born stateless in Sweden to automatically become Swedish citizens at birth. The Inquiry therefore proposes that a child who is born in Sweden and does not acquire another nationality at birth should acquire Swedish citizenship at birth if one of the child's parents has been registered as a resident in Sweden for three years and has a permanent residence permit.

Children should have the right to Swedish citizenship after a shorter period of domicile than today

Under the current rules, a child who has a permanent residence permit in Sweden may acquire Swedish citizenship on notification if the child has had his or her domicile in Sweden for five years or, if the child is stateless, three years. It can be called into question whether the current requirements concerning the period of domicile are entirely appropriate. In general, children who grow up in Sweden can be expected, after a shorter time than five years, to have such a significant

link with Sweden that it should be possible for them to become Swedish citizens. The current rules and the Inquiry's proposals on the automatic acquisition of Swedish citizenship for certain children born in Sweden may also result in children having widely varying prospects of becoming Swedish citizens. A child will be a Swedish citizen from birth even if the child was born immediately after one of his or her parents met the requirements for the child to automatically acquire citizenship. However, a child who was born in Sweden shortly before the parent met the requirements will generally have to wait five years before he or she can become a citizen on notification. This may be considered particularly unsatisfactory when the differences concern siblings. In light of this, the Inquiry proposes that the period of domicile that is required for acquisition of citizenship on notification be reduced. A two-year period of domicile should apply to stateless children and a three-year period of domicile to other children.

Certain other issues concerning notification of citizenship for children and young people

A person who has reached the age of eighteen but who is not yet twenty may acquire Swedish citizenship on notification if he or she has a permanent residence permit and has had domicile in Sweden since a certain age. Under the United Nations Convention on the Reduction of Statelessness, a contracting state shall – automatically or upon application – grant its nationality to a person born within its territory who would otherwise be stateless. There must be an opportunity to lodge an application during a period beginning not later than at the age of eighteen years and ending not earlier than at the age of twenty-one years. In order for Sweden to meet the requirements of the Convention, the Inquiry proposes that the aforementioned opportunity to acquire Swedish citizenship on notification be available to the individual until he or she has turned twenty-one. This amendment should apply to all those who are currently eligible to lodge notification.

Children who are born in Sweden, who have been stateless since birth and who have their domicile in Sweden and a permanent residence permit may acquire Swedish citizenship on notification. At present, notification must be made before the child turns five. It is important to make it easier for children who are born in Sweden and

who remain stateless to acquire Swedish citizenship on notification. The Inquiry therefore proposes that notification may be made up until the child has turned eighteen.

Information dissemination through the Swedish Migration Board

Currently, only small numbers of guardians of children who meet the requirements for acquiring Swedish citizenship on notification take advantage of this opportunity. The Inquiry proposes that the Swedish Migration Board be instructed to work with the relevant civil society organisations to provide information about the opportunities for children to acquire Swedish citizenship on notification.

Language bonus

The Inquiry was instructed to examine whether citizenship could be used to a greater extent as an incentive to promote integration. The Inquiry proposes that an applicant who has shown that he or she has a certain command of the Swedish language should have the possibility of becoming a Swedish citizen by naturalisation even if his or her period of domicile in Sweden is one year shorter than would otherwise be required (language bonus).

Swedish citizenship and the Swedish language both unite people in Sweden regardless of their background. A language bonus could encourage those wanting to become a Swedish citizen to learn Swedish as quickly as possible. It is important for integration that individuals who live in Sweden have a command of Swedish. Command of the language can also be important when it comes to Swedish citizenship. Having a command of the Swedish language implies that an individual knows about Sweden, is part of Swedish society and has a significant link with Sweden.

The principal rule today is that naturalisation is possible once the applicant has had his or her domicile in Sweden for five years. A four-year period of domicile applies for stateless people and refugees. The period of required domicile for Nordic citizens is two years. An applicant who cannot provide proof of identity may be naturalised only if he or she has been domiciled in Sweden for at least the previous eight years and can give the authorities reason to believe that the stated identity is correct. The language bonus

should apply to all applicants other than Nordic citizens, for whom a two-year domicile requirement applies. The language bonus means that it will be possible for stateless people and refugees to become Swedish citizens after a three-year period of domicile, and for applicants under the principal rule after a four-year period of domicile. An applicant who is not able to prove their identity but who meets the requirements for the language bonus can be naturalised after having had their domicile in Sweden for seven years.

An applicant should be eligible for the language bonus if he or she has taken Swedish for Immigrants classes or an equivalent course at a folk high school and has achieved a pass for course D. The same applies to those who have taken part in another course, taken an examination or otherwise been tested and thus shown an equivalent command of the Swedish language.

Experiences from the 2001 Citizenship Act, etc.

Period of domicile requirements for naturalisation

The principal rule today is that an applicant may be granted Swedish citizenship by application (naturalisation) once he or she has been domiciled in Sweden for five years. A four-year period of domicile applies for stateless people and refugees. The required period of domicile for Nordic citizens is two years. An applicant who cannot provide proof of identity may be naturalised only if he or she has been domiciled in Sweden for at least the previous eight years and can give the authorities reason to believe that the stated identity is correct. The Inquiry remit included assessing whether the current domicile requirements are appropriate or whether there are grounds to apply other requirements, e.g. a more uniform system. The Inquiry has concluded that the domicile requirements for naturalisation are appropriate and should not be changed. The aforementioned proposal that it should be possible for an applicant with a certain command of the Swedish language to be naturalised after a shorter period of domicile than would otherwise have been required (language bonus) does not change this assessment.

Requirement for a permanent residence permit for EEA citizens, etc.

Nordic citizens and citizens of other countries within the European Economic Area (EEA), who have right of residence, are not required to have a residence permit to be entitled to reside in Sweden. The same applies to certain family members of these people. The requirements set out in the Act on Swedish Citizenship concerning permanent residence permits do not apply to Nordic citizens. As regards other EEA citizens and certain family members of EEA citizens, permanent right of residence is to be considered equivalent to a permanent residence permit when applying the Act on Swedish Citizenship. As a rule, a person may only be given permanent right of residence after a five-year period of residence in Sweden. This means that in practice these EEA citizens and family members are often not able to acquire Swedish citizenship until after a five-year period of residence in Sweden, even though they meet all the other requirements for the acquisition of citizenship, i.e. the requirement for a period of domicile. The Inquiry therefore proposes that where the abovementioned EEA citizens and family members are concerned, right of residence rather than permanent right of residence is to be considered equivalent to a permanent residence permit when applying the Act on Swedish Citizenship. This means, among other things, that these persons will be able to take advantage of the proposed language bonus and, as regards children, to make use of the proposed reduction in the required period of domicile for citizenship by notification.

Dual citizenship

When the Act on Swedish Citizenship entered into force, the then prevailing principle that dual citizenship should be avoided was abandoned. Many people feel it is important to be able to have another citizenship alongside Swedish citizenship. The Inquiry considers that the reasons given when the Act on Swedish Citizenship entered into force for fully allowing dual citizenship are still valid. No tangible negative consequences other than those that were taken into account at the time have emerged. The interests of the individual in being able to have dual citizenship must therefore continue to be considered to outweigh the disadvantages associated with fully allowing dual citizenship.

Recovery of Swedish citizenship

The Inquiry was instructed to draw up legislative proposals making it possible for former Swedish citizens who lost their citizenship in accordance with the 1950 Citizenship Act when they became citizens of another country to recover their Swedish citizenship. The Inquiry proposes introducing the possibility for these people to recover their Swedish citizenship on notification without time limitations.

Nordic citizens' possibilities of notification

Under Section 18 of the Act on Swedish Citizenship, a citizen of another Nordic country may under certain circumstances acquire Swedish citizenship on notification. However, the current possibility of notifying applies only to those Nordic citizens who have acquired citizenship of the Nordic country in a way other than application (naturalisation). The background of this rule can be found in earlier Nordic agreements on citizenship. Under the current agreement, the contracting states are free to decide whether the possibility of acquiring citizenship on notification should be dependent on the applicant not having acquired citizenship through naturalisation. In the Inquiry's view, there are no grounds for treating naturalised people differently in this context. The Inquiry therefore proposes that the possibility of becoming a Swedish citizen on notification also should apply to those who have acquired citizenship of another Nordic country through naturalisation.

Swedish citizenship and EU membership

The Inquiry was instructed to analyse the consequences for Sweden, in the area of citizenship, of Sweden's EU membership, the Rottman case and other relevant decisions of the Court of Justice of the European Union, and to assess to what extent EU cooperation affects Member States' citizenship legislation and where Sweden should stand with respect to such developments. The Inquiry has made the following assessment. The basic premise is that every Member State is able to determine for itself the conditions for the acquisition and loss of citizenship of that state. However, this authority must be exercised in compliance with EU law. This means that the principle of proportionality must be respected in decisions that affect the rights

granted to EU citizens under EU legislation. There is currently nothing to suggest that Sweden does not meet the requirements that follow from EU law. Therefore, EU cooperation does not require any amendments to Swedish citizenship legislation.

Accession to the Council of Europe Convention on the Avoidance of Statelessness in relation to State Succession

The Inquiry's remit included considering whether Sweden should accede to the Council of Europe Convention on the Avoidance of Statelessness in relation to State Succession and, if so, drawing up legislative proposals if these are necessary to enable Sweden to accede to the Convention. The Inquiry proposes that Sweden accede to the Convention. Although it is not likely that Sweden will be directly affected by state succession in the foreseeable future, it cannot be ruled out that this will at some point be the case. This possibility and the objective that statelessness must be avoided indicate that Sweden should accede to the Convention. By acceding to the Convention, Sweden will also communicate to other European states that the Convention is an important tool for avoiding future statelessness in relation to state succession. The Inquiry considers that no legislative amendments should be made in connection with accession to the Convention.

Other matters

The Inquiry proposes that the legislative amendments enter into force on April 1, 2015. Certain transitional provisions should apply.

If they are implemented, several of the Inquiry's proposals will involve increased costs primarily for the Swedish Migration Board and the Swedish Tax Agency. These costs should be reimbursed. Moreover, implementing the proposal on citizenship ceremonies will mean costs for Sweden's municipalities. These costs should also be reimbursed. Some proposals will mean increased revenue for the state. Several of the proposals, such as the language bonus proposal, are expected to improve the prospects of achieving the integration policy objective. The proposals on children and young people will mean, among other things, a strengthening of children's right to Swedish citizenship.

1 Författningsförslag

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

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

dels att 4 och 5 §§¹ ska upphöra att gälla,

dels att punkt 4 i övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap ska upphöra att gälla,

dels att nuvarande 1–3 §§ ska betecknas 2–4 §§,

dels att den nya 2 § samt 6, 7, 8, 10, 11, 12, 18, 20 och 22 §§ ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 1 § ska sättas närmast före 2 §,

dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 1, 9 a och 29 §§, samt närmast före 1 och 29 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Medborgarskapets betydelse

1 §

Det svenska medborgarskapet är det viktigaste rättsliga förhållandet mellan medborgaren och staten. Medborgarskapet innebär friheter, rättigheter och skyldigheter. Det är en grund för folkstyrelsen och står för samhörighet med Sverige.

I denna lag regleras hur en

¹ Senaste lydelse av 5 § 2005:451.

person blir och upphör att vara svensk medborgare.

1 §

Ett barn förvärvar svenskt medborgarskap vid födelsen, om

1. *modern är svensk medborgare,*

2. *fadern är svensk medborgare och barnet föds i Sverige,*

3. *fadern är svensk medborgare och gift med barnets mor,*

4. *fadern är avliden men vid sin död var svensk medborgare och barnet föds i Sverige, eller*

5. *fadern är avliden men vid sin död var svensk medborgare och gift med barnets mor.*

Det som sägs i första stycket om fadern gäller även den som är förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken.

2 §²

Ett barn förvärvar svenskt medborgarskap vid födelsen, om

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

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

3. *barnet föds i Sverige och en förälder till barnet dels är folkbokförd i Sverige sedan fem år, dels har permanent uppehållstillstånd här i landet, eller*

4. *barnet föds i Sverige och inte förvärvar något annat medborgarskap vid födelsen samt en förälder till barnet dels är folkbokförd i Sverige sedan tre år, dels har permanent uppehållstillstånd här i landet.*

6 §

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

Anmälan *skall* ske innan barnet har fyllt *fem* år.

Anmälan *ska* ske innan barnet har fyllt *arton* år.

7 §

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

1. permanent uppehållstillstånd i Sverige, och

2. hemvist här i landet sedan 2. hemvist här i landet sedan

² Senaste lydelse av tidigare 1 § 2005:451.

fem år eller, om barnet är statslöst, *tre* år eller, om barnet är statslöst, *tre* år.
tre år.

Anmälan *skall* ske innan barnet har fyllt arton år. Anmälan *ska* ske innan barnet har fyllt arton år.

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

8 §

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

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

9 a §

Den som vid förvärv av annat medborgarskap har förlorat sitt svenska medborgarskap enligt 7 § i den upphävda lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap återfår svenskt medborgarskap genom anmälan.

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

Om anmälan avser ett barn som har fyllt tolv år och har utländskt medborgarskap, krävs för förvärv av svenskt medborgarskap att barnet samtycker därtill. Sådant samtycke behövs dock inte om barnet är varaktigt förhindrat att lämna samtycke på grund av psykisk

störning eller på grund av något annat liknande förhållande.

10 §

Om en utlänning blir svensk medborgare enligt 5, 7, 8 eller 9 §, förvärvar även hans eller hennes ogifta barn, som har hemvist här i landet och inte har fyllt arton år, svenskt medborgarskap om utlänningen

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

Blir föräldrarna till ett ogift barn som har hemvist här i landet och som inte har fyllt arton år samtidigt svenska medborgare enligt 5, 7, 8 eller 9 §, förvärvar även barnet, om det står under bådas vårdnad, svenskt medborgarskap.

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

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

11 §³

En utlänning kan efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras), om han eller hon har

1. styrkt sin identitet,
2. fyllt arton 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.

³ Senaste lydelse 2005:722.

En sökande som avses i första stycket 4 b eller c kan naturaliseras även om han eller hon haft hemvist här i landet ett år kortare än vad som annars hade krävts, om han eller hon har

1. deltagit i utbildning i svenska för invandrare eller en motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800) och uppnått betyg för godkänt resultat på kurs D, eller

2. deltagit i annan utbildning, genomgått prövning eller annars genomgått prov och därigenom visat minst motsvarande kunskaper.

12 §

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

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

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

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

En sökande som inte kan styrka sin identitet enligt 11 § första stycket 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.
En sökande som uppfyller förutsättningarna i 11 § andra stycket 1 eller 2 får dock naturaliseras även om han eller hon haft hemvist här i landet endast sedan sju år.

18 §

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

1. har förvärvat medborgarskapet i avtalsstaten på annat sätt än efter ansökan,

2. har fyllt arton år,

3. har hemvist här i landet sedan fem år, och

4. under denna tid inte har dömts till frihetsberövande påföljd.

1. har fyllt arton år,

2. har hemvist här i landet sedan fem år, och

3. under denna tid inte har dömts till frihetsberövande påföljd.

Vid sådant förvärv av medborgarskap tillämpas 10 § när det gäller medborgarens barn.

20 §⁴

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

I fråga om medborgare i övriga länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och sådana familjemedlemmar som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) skall vid tillämpningen av denna lag permanent uppehållsrätt likställas med ett permanent uppehållstillstånd.

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

I fråga om medborgare i övriga länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och sådana familjemedlemmar som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ska vid tillämpningen av denna lag uppehållsrätt likställas med ett permanent uppehållstillstånd.

22 §⁵

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

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

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

⁴ Senaste lydelse 2006:222.

⁵ Senaste lydelse 2012:87.

länsstyrelsen.

länsstyrelsen.

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

Medborgarskapsceremonier

29 §

Varje kommun ska årligen anordna en ceremoni som markerar det svenska medborgarskapets betydelse (medborgarskapsceremoni) och erbjuda nya svenska medborgare att närvara vid denna. Kommunens skyldighet omfattar personer som är folkbokförda i kommunen och som under de senaste 18 månaderna förvärvat svenskt medborgarskap efter födelsen. Skyldigheten omfattar inte personer som tidigare har erbjudits att närvara vid en medborgarskapsceremoni.

Vid en medborgarskapsceremoni ska innehållet i 1 § första stycket förmedlas till de närvarande.

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2015.

2. De upphävda 4 och 5 §§ gäller fortfarande för barn som har fötts före den 1 april 2015. Vid förvärv av medborgarskap enligt den upphävda 5 § tillämpas 10 § när det gäller medborgarens barn.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om medborgarskapsförordningen (2001:218) att 3 och 11 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §⁶

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

Anmälningar enligt 5 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap som gäller ett barn som inte är folkbokfört i Sverige ska ges in till en svensk beskickning eller ett svenskt karriärkonsulat inom vars verksamhetsområde barnet är bosatt.

Anmälningar enligt 7, 8, 9, 18 eller 19 § *samma lag* som gäller en medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge som är folkbokförd i Sverige ska ges in till

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

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

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

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

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

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

⁶ Senaste lydelse 2012:369.

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

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

Nuvarande lydelse

11 §

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

<i>Ärendeslag</i>	<i>Avgift</i>
Anmälan enligt 5–9 §§ lagen om svenskt medborgarskap	175 kronor
Ansökan om naturalisation	
- för utlänning under 15 år som är adopterad av svensk medborgare	175 kronor
- för övriga	1 500 kronor
Anmälan enligt 18 och 19 §§ lagen om svenskt medborgarskap	475 kronor

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

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

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

*Föreslagen lydelse*11 §⁷

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

<i>Ärendeslag</i>	<i>Avgift</i>
Anmälan enligt 6–9 a §§ lagen om svenskt medborgarskap	175 kronor
Ansökan om naturalisation	
- för utlänning under 15 år som är adopterad av svensk medborgare	175 kronor
- för övriga	1 500 kronor
Anmälan enligt 18 och 19 §§ lagen om svenskt medborgarskap	475 kronor

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

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

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

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 april 2015.
 2. För anmälan enligt övergångsbestämmelserna till lagen (0000:000) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap gäller 3 och 11 §§ i sin äldre lydelse.

⁷ Senaste lydelse 2001:826.

1.3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna

Härigenom föreskrivs att bilagan till förordningen (1997:691) om avgifter vid utlandsmyndigheterna ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Bilaga

Avgiftslista

Ansökningsavgifter

Medborgarskapsärenden

*Anmälan enligt 5 § lagen (2001:82) om svenskt
medborgarskap* 175 kr

Ansökan om svenskt medborgarskap (naturalisation) 1 500 kr

Avgift *skall* inte tas ut av den som är statslös och
som fått flyktingförklaring eller resedokument av
svensk myndighet.

*Föreslagen lydelse**Bilaga⁸***Avgiftslista****Ansökningsavgifter**-----
Medborgarskapsärenden

Ansökan om svenskt medborgarskap (naturalisation) 1 500 kr

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

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 april 2015.
 2. För anmälan enligt övergångsbestämmelserna till lagen (0000:000) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap gäller bilagan i sin äldre lydelse.

⁸ Senaste lydelse 2011:707.

1.4 Förslag till förordning om ändring i utlänningsförordningen (2006:97)

Härigenom föreskrivs att det i utlänningsförordningen (2006:97) ska införas en ny paragraf, 7 kap. 15 b §, samt närmast före 7 kap. 15 b § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

*Uppgiftsskyldighet i förhållande
till Skatteverket*

7 kap.

15 b §

*Skatteverket har rätt att hos
Migrationsverket ta del av följande
uppgifter om enskilda:*

*1. namn, personnummer och i
förekommande fall samordnings-
nummer, och*

*2. bevis om permanent
uppehållstillstånd.*

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2015.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag har varit att utreda och lämna förslag i vissa medborgarskapsfrågor. Utredningen har bl.a. haft i uppdrag att

- lämna förslag till en definition av det svenska medborgarskapets betydelse och, om lämpligt, hur detta skulle kunna regleras i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (MedbL),
- föreslå innehåll i och organisation av medborgarskaps-ceremonier som är tillgängliga för alla nya svenska medborgare,
- undersöka om medborgarskapet i större utsträckning kan användas som ett incitament för att främja integrationen,
- analysera i vilken omfattning EU-samarbetet påverkar medlemsstaternas medborgarskapslagstiftning och hur Sverige bör förhålla sig till denna utveckling,
- utreda varför så få av vårdnadshavarna till de barn som uppfyller villkoren för medborgarskap genom anmälningförfarande utnyttjar denna möjlighet och föreslå de ändringar i regelverket som bedöms lämpliga, t.ex. att barnen automatiskt beviljas medborgarskap, samt
- analysera erfarenheterna i övrigt av MedbL.

I den sistnämnda delen av uppdraget har utredningen funnit skäl att se närmare på frågor om i MedbL uppställda krav på permanent uppehållstillstånd när det gäller EES-medborgare m.fl., erfarenheterna av att dubbelt medborgarskap tillåts fullt ut och vissa frågor angående anmälan om medborgarskap för nordiska medborgare. Direktiven återges i sin helhet i bilaga 1.

2.2 Utredningsarbetet

Utredningens arbete inleddes i januari 2012. Sammanlagt har sex sammanträden hållits med de experter och den sakkunniga som förordnats i utredningen. Arbetet har bedrivits i nära samråd med utredningens experter och sakkunniga som har beretts tillfälle att löpande lämna synpunkter både muntligen och skriftligen.

Statistiska centralbyrån (SCB) har på uppdrag av utredningen genomfört en undersökning i syfte att ta reda på bl.a. hur vuxna personer som är folkbokförda i Sverige ser på svenskt medborgarskap. Hälften av de 4 800 personerna som ingick i urvalet har besvarat frågorna.

Utredningen har anordnat en hearing om medborgarskapets symboliska betydelse och om medborgarskap och integration. Närmare 60 ideella organisationer, drygt 20 statliga myndigheter, ledamöterna i riksdagens socialförsäkringsutskott och arbetsmarknadsutskott, ett tiotal kommuner samt ett antal journalister och andra personer bjöds in till denna. Ett sextiotal personer – bl.a. forskare, riksdagsledamöter samt representanter för ideella organisationer, statliga myndigheter, kommuner och massmedia – deltog vid hearingen, där även resultaten från undersökningen som SCB genomfört på uppdrag av utredningen presenterades.

För att få ett fullständigt underlag när det gäller förekomsten av medborgarskapsceremonier, har utredningen skickat en förfrågan till samtliga kommuner och bett dem uppge om de under 2012 anordnade någon medborgarskapsceremoni och hur många personer som i så fall bjöds in till, respektive deltog vid, denna ceremoni. När det gäller medborgarskapsceremonier har sekretariatet vidare haft möten med Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) enhet för demokrati och styrning samt med dess demokratiberedning. Sekretariatet har också deltagit vid ett möte med det svenska nätverk som har skapats inom ramen för European Coalition of Cities against Racism (ECCAR). Vidare har sekretariatet haft separata möten med företrädare för 15 utvalda referenskommuner (Botkyrka, Göteborg, Helsingborg, Katrineholm, Kramfors, Leksand, Lund, Malmö, Mora, Stockholm, Sundsvall, Södertälje, Vingåker, Örebro och Örnsköldsvik). Utredningen har även närvarat vid medborgarskapsceremonier i nio kommuner (Huddinge, Norrköping, Sollentuna, Solna, Stockholm, Tyresö, Upplands-Väsby, Uppsala och Örnsköldsvik). Utredningens sekretariat har också haft kontakt med Riksdagsförvaltningens kommunikationsavdelning. Information

om ceremonier i andra länder har hämtats in genom kontakter med tjänstemän och experter i Australien, Danmark, Frankrike, Island, Kanada, Nederländerna, Storbritannien, Tyskland och USA. När det gäller uppdraget till länsstyrelserna att bl.a. sprida information om genomförande av medborgarskapsceremonier till kommunerna, har sekretariatet haft kontakt med Länsstyrelsen i Kronobergs län.

Som en del av arbetet med frågan om medborgarskapet i större utsträckning kan användas som ett incitament för att främja integrationen har sekretariatet under två dagar deltagit vid en konferens om tillgång till medborgarskap och medborgarskapets betydelse för integration. Konferensen hölls inom ramen för forskningsprojektet ACIT (Access to citizenship and its impact on immigrant integration) i Florens i Italien. Vid konferensen deltog experter och forskare inom området från bl.a. Estland, Frankrike, Irland, Italien, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland. I denna del av arbetet har sekretariatet även haft kontakt med tjänstemän och experter i Danmark, Finland och Norge. Sekretariatet har vidare haft kontakt med organisationen Migration Policy Group och Skolverket.

När det gäller frågan om varför så få vårdnadshavare till barn som uppfyller villkoren för medborgarskap genom anmälningsförfarande utnyttjar denna möjlighet har sekretariatet haft kontakt med Samarbetsorganet för etniska organisationer i Sverige (SIOS), Iranska riksförbundet, Kurdiska riksförbundet, Polska riksförbundet, Afrosvenskarnas riksförbund, Sverigefinska riksförbundet och Caritas Göteborg. Beträffande frågan om automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa barn som föds i Sverige har utredningen haft kontakt med Skatteverket.

Sekretariatet har gällande frågan om återfående av svenskt medborgarskap haft möten med Föreningen Svenskar i Världen. Beträffande frågan om dubbelt medborgarskap har sekretariatet haft kontakt med Försvarsmakten och Valmyndigheten. När det gäller denna fråga har information även inhämtats från Säkerhetspolisen. Angående frågan om tillträde till Europarådets konvention om undvikande av statslöshet i samband med statssuccession har utredningen haft kontakt med tjänstemän och experter i Nederländerna, Norge och Österrike.

Utredningen har rådgjort med Migrationsverket i olika frågor.

3 Det svenska medborgarskapets betydelse

3.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag till en definition av det svenska medborgarskapets betydelse och, om lämpligt, föreslå hur definitionen skulle kunna regleras i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (MedbL).

Medborgarskapets betydelse är beroende av såväl bestämmelserna om förvärv och upphörande av medborgarskap som medborgarskapets juridiska innebörd, dvs. de friheter, rättigheter och skyldigheter som följer med svenskt medborgarskap. Även hur medborgare och andra ser på det svenska medborgarskapet påverkar dess betydelse. I det närmast följande avsnittet behandlas medborgarskapets innebörd enligt folkrätten. Medborgarskapets juridiska innebörd behandlas i avsnitt 3.3 medan bestämmelserna om förvärv och upphörande av medborgarskap behandlas i avsnitt 3.4. För att få en bild av hur vuxna människor som bor i Sverige uppfattar det svenska medborgarskapets betydelse har utredningen gett Statistiska centralbyrån (SCB) i uppdrag att genomföra en undersökning. Denna behandlas i avsnitt 3.5. I avsnitt 3.6 redovisas bestämmelser angående medborgarskapets betydelse i vissa andra länders medborgarskapslagstiftning. I avsnitt 3.7 lämnas ett förslag till reglering av det svenska medborgarskapets betydelse. Grundtanken om ett medborgarskap som utgår från samhörighet behandlas vidare i avsnitt 3.8.

3.2 Medborgarskapet enligt folkrätten

3.2.1 Staten avgör vem som är dess medborgare

Enligt folkrätten anses en stat huvudsakligen utgöras av tre beståndsdelar – ett territorium, en permanent befolkning och en regering som förmår utöva en effektiv kontroll över och administration av territoriet. De människor som utgör den permanenta befolkningen har normalt samma medborgarskap. Medborgarskapet är alltså nära förknippat med statens existens.

Medborgarskapet är enligt folkrätten det rättsliga förhållandet mellan en person och en stat. Medborgarskapet är av betydelse folkrättsligt vid tillämpningen av bl.a. reglerna om värdlandets skyldighet att respektera utländska medborgares rättsställning. I folkrätten har 1930 års konvention för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar (SÖ 1937:9) (Haagkonventionen), europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20) och internationell sedvanerätt särskild relevans när det gäller medborgarskapsfrågor.

Bedömningen av om en viss person är medborgare i en stat görs enligt folkrätten av staten i fråga (artikel 2 i Haagkonventionen). För att andra stater ska vara skyldiga att ge medborgarskapet rättslig verkan krävs emellertid att det finns en verklig anknytning (*genuine link*) mellan individen och staten i fråga. Detta kan också uttryckas som att det krävs att medborgarskapet bygger på något förhållande som innebär en naturlig samhörighet mellan staten och individen (se Sandesjö och Björk, s. 19). Det torde dock endast vara i extrema fall som ett medborgarskap som beviljats enligt nationell rätt inte kan anses ha rättslig verkan på det internationella planet (se Lokrantz Bernitz, s. 193).

I rättsfallet *Nottebohm* (1955 I.C.J. 4) anförde Internationella domstolen att Liechtenstein inte hade rätt att utöva diplomatiskt skydd avseende en person, Friedrich Nottebohm, trots att Nottebohm enligt Liechtenstein var naturaliserad medborgare i landet. Enligt domstolen fanns det ingen verklig anknytning mellan Nottebohm och Liechtenstein. Domstolen redogjorde för en rad kriterier av betydelse för avgörandet av om det finns en verklig anknytning mellan en person och en stat, bl.a. verklig hemvist, personens intressen och känslor samt familj och deltagande i samhällslivet. Domstolen ifrågasatte inte giltigheten av Nottebohms medborgarskap enligt den nationella rätten i Liechtenstein, men

ansåg att medborgarskapet saknade rättsliga verkningar på det internationella planet.

3.2.2 Medborgarskap – en mänsklig rättighet

Rätten till ett medborgarskap

Enligt artikel 15 i FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna har var och en rätt till ett medborgarskap. Ingen får godtyckligt fråntas sitt medborgarskap eller nekas rätten att ändra medborgarskap. Den allmänna förklaringen är ingen konvention men anses till stora delar utgöra internationell sedvanerätt och därför vara juridiskt bindande. I såväl den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (SÖ 1971:42) som FN:s konvention om barnets rättigheter (SÖ 1990:20) (barnkonventionen) slås fast att varje barn ska ha rätt att förvärva ett medborgarskap. Enligt 1957 års konvention om gifta kvinnors medborgarskap (SÖ 1958:27) ska varken äktenskap eller skilsmässa eller förändring av mannens medborgarskap under äktenskapet automatiskt påverka makans medborgarskap. Inget av dessa internationella instrument reglerar emellertid vilken stat som är skyldig att bevilja en enskild person sitt medborgarskap.

Rätt till ett särskilt medborgarskap

Individens rätt till ett medborgarskap är i praktiken innehållslös om det inte kan fastställas vilken stat som är skyldig att tillerkänna denne medborgarskap. I 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) regleras vissa situationer då konventionsstaterna är tvungna att tillerkänna individer sitt medborgarskap. Enligt denna ska en konventionsstat bevilja sitt medborgarskap till en person som är född på dess territorium, om han eller hon annars skulle bli statslös. Staten har rätt att uppställa vissa krav för att förvärv ska ske. Konventionen har hittills tillträtts av 51 länder, bland dem Sverige.

Den hittills enda konvention som innehåller detaljerade bestämmelser om både förvärv och upphörande av medborgarskap är den europeiska konventionen om medborgarskap. Enligt denna är en konventionsstat bl.a. skyldig att medge möjlighet till naturalisation för personer som har legalt och varaktigt hemvist inom dess territorium

sedan en viss tid. Konventionen innefattar även bestämmelser om medborgarskap för barn och innehåller dessutom en uttömmande lista över de situationer då det är tillåtet för en konventionsstat att på eget initiativ beröva en person medborgarskapet i staten i fråga. Konventionen har hittills tillträtts av 20 europeiska länder, däribland Sverige.

Europarådets konvention om undvikande av statslöshet i samband med statssuccession (CETS 200) reglerar vissa situationer där de stater som berörs av en statssuccession är skyldiga att bevilja individer sitt medborgarskap. Utredningen föreslår i avsnitt 10.2 att Sverige ska tillträda konventionen.

Rätten till medborgarskap omfattas inte uttryckligen av den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Däremot har den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna (Europadomstolen) ansett att vissa frågor om medborgarskap fallit under tillämpningsområdet för rätten till privat- och familjeliv (artikel 8) eller förbudet mot diskriminering (artikel 14) enligt konventionen. Europadomstolen har bl.a. i målen *Karashev mot Finland* (nr 31414/96) och *Slivenko mot Lettland* (nr 48321/99) konstaterat att om en stat godtyckligt förvägrar någon sitt medborgarskap kan detta under vissa omständigheter omfattas av skyddet av den enskildes privatliv i enlighet med artikel 8. I målet *Genovese mot Malta* (nr 53124/09) fann Europadomstolen att Malta hade brutit mot diskrimineringsförbudet i artikel 14 i förening med artikel 8 genom att barn som fötts utanför äktenskapet hade sämre möjligheter att få maltesiskt medborgarskap än andra barn i det fall endast fadern var medborgare i Malta. Trots att domstolen uttryckligen påpekade att medborgarskap inte skyddas av Europakonventionen, ansåg den att medborgarskapet hade betydelse för klagandens sociala identitet på ett sätt som innebar att artikel 8, rätten till privatliv, var tillämplig.

Rättigheter som tillfaller en stats medborgare enligt folkrätten

De mänskliga rättigheterna tillfaller som huvudregel alla människor oberoende av om de är medborgare i en stat eller inte. Det finns dock vissa undantag. I artikel 25 i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter stadgas bl.a. att varje medborgare ska ha rätt och möjlighet att delta i skötseln av allmänna angelägenheter, rösta och bli vald vid periodiska och reella

val som förrättas på grundval av allmän och lika rösträtt, samt få tillträde på lika villkor till offentlig tjänst i sitt land. Enligt artikel 12 i samma konvention får ingen godtyckligt förvägras rätten att resa in i sitt eget land.

3.3 Medborgarskapets juridiska innebörd

3.3.1 Inledning

Utvecklingen i Sverige under efterkrigstiden har inneburit en allt större rättslig likställdhet mellan svenska medborgare och andra personer. Krav på svenskt medborgarskap har successivt tagits bort inom många områden och bosättningen har i stället för medborgarskapet fått ökad betydelse för en persons friheter, rättigheter och skyldigheter i samhället. Personer utan svenskt medborgarskap som bor i Sverige likställs numera i stor utsträckning med svenska medborgare.

Trots utvecklingen mot större rättslig likställdhet finns fortfarande vissa grundläggande skillnader mellan svenska medborgare och andra personer. Det rör sig bl.a. om vissa friheter och rättigheter, möjligheter till diplomatiskt skydd och bistånd utomlands, samt möjligheter att inneha offentliga anställningar och uppdrag. Den rättsliga ställningen i Sverige för personer utan svenskt medborgarskap varierar dock. Särskilt kan påpekas att medborgare i nordiska länder sedan lång tid på många sätt har jämförts med svenska medborgare. Så är i dag även fallet beträffande medborgare i länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), däribland unionsmedborgare.

Skillnaderna i svenska medborgares och andra personers rättsliga ställning i Sverige har utretts bl.a. i betänkandena *Svensket medborgarskap* (SOU 1999:34) och *Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning* (SOU 2000:106). Frågorna har även behandlats i betänkandena *Omprövning av medborgarskap* (SOU 2006:2) och *En reformerad grundlag* (SOU 2008:125). I de följande avsnitten redovisas ett antal skillnader mellan svenska medborgares och andra personers rättsliga ställning i Sverige.

3.3.2 Fri- och rättigheter

I 2 kap. regeringsformen finns bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter. Vissa av dessa är begränsade till att avse enbart svenska medborgare. Som exempel kan nämnas att endast medborgare har en ovillkorlig rätt att resa in i landet och får inte landsförvisas (2 kap. 7 §). De flesta av fri- och rättigheterna är dock generellt tillämpliga. Styrkan i skyddet är emellertid i flera avseenden svagare för personer som inte är svenska medborgare. Fler av rättigheterna kan begränsas genom vanlig lag när det gäller icke-medborgare än vad som är fallet avseende medborgare. Detta gäller t.ex. religionsfriheten och skyddet mot tvång att ge till känna åskådning. Vid inskränkningar av andra än svenska medborgares rättigheter gäller inte heller de bestämmelser som uppställer särskilda krav för att en begränsning ska kunna godtas (se 21 och 23–25 §§). (Se Holmberg m.fl., s. 196. Även andra uppfattningar finns dock, se t.ex. Warnling-Nerep, s. 196.) Ett exempel är att medborgares föreningsfrihet får begränsas endast när det gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande (24 §). Denna begränsning av när inskränkning får ske gäller inte i förhållande till icke-medborgare (25 §).

Även när det gäller grundlagsregleringen av tryck- och yttrandefriheten i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen görs skillnad på svenska medborgare och utlänningar. I motsats till vad som gäller för svenska medborgare kan skyddet för utlänningars utövning av tryck- och yttrandefrihet här i landet inskränkas genom regler i vanlig lag (11 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen och 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen).

Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll utgör en viktig beståndsdel i fri- och rättighetsskyddet i Sverige. Konventionen gäller sedan 1995 som svensk lag. Med vissa undantag framstår det rättighetsskydd som Europakonventionen ger i praktiken som parallellt med skyddet enligt 2 kap. regeringsformen. I 2 kap. 19 § regeringsformen stadgas att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll gäller var och en som befinner sig under konventionsstaternas jurisdiktion (artikel 1 i Europakonventionen) och gör med få undantag ingen skillnad på medborgare och andra personer. Till undantagen hör t.ex. artikel 16

i konventionen angående utlänningars politiska verksamhet och artikel 3 i fjärde tilläggsprotokollet om bl.a. förbud mot utvisning av medborgare.

Vid tillämpning av unionsrätt är artikel 6 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) och unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) av betydelse för fri- och rättighetsskyddet. I artikel 6 i EU-fördraget slås fast att unionen ska erkänna de rättigheter, friheter och principer som fastställs i stadgan och att denna ska ha samma rättsliga värde som fördragen. I stadgan återfinns till stor del de i 2 kap. regeringsformen och Europakonventionen angivna rättigheterna men också ett antal rättigheter som saknar motsvarighet i svensk grundlag eller konventionen, bl.a. avseende unionsspecifika frågor såsom fri rörlighet inom medlemsstaterna. Merparten av de i stadgan upptagna rättigheterna tillkommer både svenska medborgare och andra. Ett mindre antal rättigheter riktar sig dock endast till unionsmedborgare (se framför allt avdelning V i stadgan). Eftersom unionsmedborgarskapet är avhängigt av medborgarskap i någon av unionens medlemsstater är det nationella medborgarskapet i dessa delar av betydelse, se artikel 20.1 i fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). I artikel 6 i EU-fördraget anges vidare att unionen ska ansluta sig till Europakonventionen och att de grundläggande rättigheterna, såsom de garanteras i konventionen och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner, ska ingå i unionsrätten som allmänna principer. Anslutning till Europakonventionen har ännu inte skett.

3.3.3 Diplomatskt skydd och bistånd utomlands

Medborgarskapet har betydelse för en individs möjligheter att utomlands få diplomatskt skydd och bistånd. Folkrättsligt är medborgarskap oftast en förutsättning för en stats rätt att intervensera och diplomatskt skydda en person inom andra staters områden och gentemot andra stater. En stat har normalt inte rätt att framställa krav till skydd för andra än sina medborgare.

För Sveriges del regleras det konsulära biståndet bl.a. i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd (biståndslagen), förordningen (1992:247) med instruktion för utrikesrepresentationen och i Regeringskansliets föreskrifter (UF 2003:10) om konsulärt ekonomiskt bistånd m.m. Vid en katastrof utomlands kan under

vissa förutsättningar en evakuering enligt lagen (2010:813) om konsulära katastrofinsatser ske. Med undantag för flyktingar och statslösa personer som bor i Sverige kan – som huvudregel – möjligheterna till bistånd enligt bestämmelserna sägas vara förbehållna svenska medborgare som är bosatta i landet, även om vissa biståndsmöjligheter finns också avseende andra personer. Under vissa omständigheter har Sverige bl.a. skyldighet att utsträcka skydd och lämna bistånd till unionsmedborgare på samma villkor som för svenska medborgare (jfr artikel 20 och 23 i EUF-fördraget). Skyldigheter finns också avseende bl.a. medborgare i Norge och Island (se 14 § biståndslagen). När det gäller Sveriges förpliktelser är även anslutningen till de två Wienkonventionerna om diplomatiska respektive konsulära förbindelser (SÖ 1967:1 och SÖ 1974:10) av betydelse. Enligt dessa ingår det i de diplomatiska beskickningarnas respektive konsulatens uppgifter att tillvarata den sändande statens respektive dess medborgares intressen. I sammanhanget måste dock återigen framhållas att möjligheterna att fullfölja de nämnda skyldigheterna avseende andra än svenska medborgare folkrättsligt kan vara avhängiga av ett medgivande från den stat i vilken personen befinner sig. Detsamma kan också gälla en svensk medborgare med dubbelt medborgarskap som vistas i ett land där denna person också är medborgare.

3.3.4 Politiska rättigheter

Rösträtt vid val till riksdagen har svenska medborgare som är eller någon gång har varit bosatta i riket och som har fyllt 18 år senast på valdagen. Den som uppfyller villkoren för rösträtt är också valbar (3 kap. 4 § regeringsformen). Krav har tidigare framställts på någon form av boenderösträtt för personer som inte har svenskt medborgarskap men är fast bosatta i landet, för att dessa ska kunna delta i besluten på riksnivå (se bl.a. *Rösträtt och medborgarskap* [SOU 1984:11]). Kraven har dock inte lett fram till någon ändring av kravet på svenskt medborgarskap för rösträtt i nationella val. Rätten att rösta och vara valbar i riksdagsval tillkommer alltså endast svenska medborgare.

Den som har rösträtt vid val till riksdagen har också rösträtt vid val till Europaparlamentet i Sverige. Även denna rätt tillkommer alltså som utgångspunkt endast svenska medborgare. Också unionsmedborgare från andra medlemsstater har emellertid under vissa

förutsättningar rösträtt vid sådant val i Sverige. Med visst undantag avseende unionsmedborgare från andra medlemsstater, är var och en som har rösträtt vid val till Europaparlamentet även valbar (1 kap. 4 och 5 §§ vallagen [2005:837]).¹

Vid val till landstings- och kommunfullmäktige tillkommer rösträtt svenska medborgare som fyllt 18 år senast på valdagen och som är folkbokförda inom landstinget respektive kommunen. Också unionsmedborgare från andra medlemsstater samt isländska och norska medborgare har rösträtt under samma förutsättningar. Övriga icke-medborgare har rösträtt om de har varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före valdagen (4 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen [1991:900]). Den som har rösträtt är, oavsett medborgarskap, också valbar.

3.3.5 Offentliga anställningar och uppdrag

Huvudprincipen har tidigare varit att det för innehav av statliga anställningar eller uppdrag krävts svenskt medborgarskap. Under lång tid har dock utvecklingen gått i riktning mot att kraven på svenskt medborgarskap antingen helt tagits bort, gjorts mindre långtgående eller att regleringen flyttats från grundlag till författningar på lägre konstitutionell nivå. Rättsutvecklingen har redovisats bl.a. i SOU 2000:106 och av Grundlagsutredningen (SOU 2008:125). Grundlagsutredningens förslag i denna del ledde bl.a. till att krav på svenskt medborgarskap togs bort från regeringsformen förutom i ett fåtal fall. Huvudregeln är i dag att det inte görs någon åtskillnad mellan svenska medborgare och andra när det gäller behörighet till offentliga anställningar eller uppdrag. Som skäl för att göra undantag från denna huvudregel har bl.a. lyfts fram hänsyn till rikets säkerhet och önskemål att beslut som rör enskildas rättsliga ställning ska fattas av svenska medborgare (se prop. 1973:90 s. 406 och SOU 2008:125 s. 586).

Krav på svenskt medborgarskap finns i dag avseende innehav av ett antal offentliga anställningar och uppdrag. I regeringsformen stadgas att riksdagsledamöter måste vara svenska medborgare.

¹ Unionsmedborgare som har rösträtt vid val till landstings- och kommunfullmäktige och som vid val till Europaparlamentet inte röstar i någon annan medlemsstat i Europeiska unionen, har rösträtt vid val till Europaparlamentet i Sverige. Unionsmedborgare är valbara under den ytterligare förutsättningen att de visar att de i sitt hemland inte förlorat sin valbarhet vid val till Europaparlamentet.

Detsamma gäller statsråd, statschefen samt ordinarie domare², justitiekanslern, riksdagens ombudsmän och riksrevisorerna (5 kap. 2 §, 6 kap. 2 §, 11 kap. 11 § och 12 kap. 6 § regeringsformen). Av 7 kap. 11 § riksdagsordningen framgår vidare att endast svenska medborgare får inneha uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen. Detta gäller bl.a. ordförande och ledamöter i Valprövningsnämnden, riksföreståndare, ordförande och ledamöter i Statsrådsarvodesnämnden samt fullmäktige i Riksbanken. I lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) uppställs krav på medborgarskap för bl.a. militär anställning och anställning som åklagare eller polis. I LOA stadgas vidare att regeringen får föreskriva eller för särskilda fall besluta att bara svenska medborgare får ha vissa angivna typer av statlig anställning. Även i andra författningar ställs upp krav på svenskt medborgarskap. Ett exempel är förordningen (2007:781) med instruktion för Kronofogdemyndigheten vari ett sådant krav finns för bl.a. anställning som kronofogde.

Enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627) får en säkerhetsklassad anställning vid staten, en kommun eller ett landsting som huvudregel endast innehas av den som är svensk medborgare. Regeringen har emellertid tillsatt en särskild utredare för att göra en översyn av säkerhetsskyddslagstiftningen. Utredaren ska bl.a. ta ställning till om kravet på svenskt medborgarskap i säkerhetsskyddslagen bör förändras (dir. 2011:94). Uppdraget ska redovisas senast den 30 april 2014.

3.3.6 Europeiska unionen

Av unionsrätten följer rättigheter för svenska medborgare som kan utövas i EU:s övriga medlemsstater. Personer som inte är svenska medborgare eller medborgare i någon annan medlemsstat har som utgångspunkt en klart begränsad tillgång till dessa rättigheter. Deras situation regleras i stället huvudsakligen av den nationella rätten i den medlemsstat där de befinner sig. För dessa personer innebär ett förvärv av svenskt medborgarskap att de fullt ut kommer i åtnjutande av de rättigheter som unionsrätten medför, bl.a. rätten till fri rörlighet inom unionen.

² Endast ordinarie domare omfattas av medborgarskapskravet i regeringsformen. Att såväl ordinarie som icke ordinarie domare ska vara svenska medborgare följer dock av 4 kap. 1 § rättegångsbalken.

Den som är medborgare i en medlemsstat är också unionsmedborgare (artikel 20.1 i EUF-fördraget). Utan att vara medborgare i en medlemsstat är det inte möjligt att vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapets kärna är en generell rätt för individen att röra sig fritt och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen (artikel 21 i EUF-fördraget och artikel 45.1 i EU-stadgan). Som framgått av de föregående avsnitten har unionsmedborgare som är bosatta i Sverige genom unionsmedborgarskapet även ett antal andra rättigheter. Dessa gäller på samma sätt svenska unionsmedborgare som är bosatta i någon annan medlemsstat. Det rör sig bl.a. om rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet samt vid kommunala val i den medlemsstat där unionsmedborgaren är bosatt och rätt till skydd av andra medlemsstaters diplomatiska och konsulära myndigheter inom ett tredje lands territorium (se vidare artikel 20–24 i EUF-fördraget).

De rättigheter som följer av unionsmedborgarskapet gäller oavsett om unionsmedborgaren utövar någon ekonomisk aktivitet. Ekonomiskt aktiva unionsmedborgare kan ha ytterligare rättigheter på grund av de särskilda regler som behandlar arbetstagare, etableringsrätten och tjänster (artikel 45–62 i EUF-fördraget).

Även om utgångspunkten alltså är att personer som inte är unionsmedborgare endast har en begränsad tillgång till rättigheter enligt unionsrätten finns undantag från denna huvudregel. Ett exempel är familjemedlemmar till unionsmedborgare. Medborgare i tredje land kan också ha rättigheter som följer av internationella överenskommelser mellan EU och stater utanför unionen, t.ex. EES-avtalet. Genom direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning kan vidare den som varit lagligen bosatt i en medlemsstat under fem år ansöka om ställning som varaktigt bosatt och under vissa förutsättningar få ett s.k. EU-uppehållstillstånd för varaktigt bosatta (jfr 5 a kap. utlänningslagen [2005:716]). Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare omfattas i huvudsak av den fria personrörligheten inom EU, detta dock på ett betydligt mer villkorat sätt än när det gäller unionsmedborgare.

3.3.7 Medborgares skyldigheter

Med det svenska medborgarskapet följer inte bara friheter och rättigheter utan också vissa skyldigheter. Dessa är dock förhållandevis få. Medborgare är i större utsträckning än icke-medborgare underkastade svensk strafflag för brott begångna utomlands. Svenskt medborgarskap kan också ha skattemässiga konsekvenser för individer med hemvist utomlands. Tidigare har en påtaglig skyldighet som svenskt medborgarskap inneburit varit skyldigheten för svenska män att mönstra och fullgöra värnplikt. Genom ändringar i lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt som trädde i kraft den 1 januari 2011 har emellertid skyldigheten att mönstra och fullgöra värnplikt – som nu även omfattar kvinnor – gjorts beroende av att regeringen med hänsyn till försvarsberedskapen beslutar om det (1 kap. 3 § lagen om totalförsvarsplikt). Något sådant beslut finns för närvarande inte och skyldigheten måste därför i nuläget anses ha begränsad praktisk betydelse.

3.3.8 Sammanfattning

Vad som sagts ovan om den juridiska innebörden av svenskt medborgarskap kan sammanfattas i en tabell.

Tabell 3.1 Svenska medborgares och andras rättsliga ställning

Fri- och rättigheter *2 kap. regeringsformen*

- Vissa av fri- och rättigheterna gäller endast medborgare.
- Fler rättigheter kan begränsas genom vanlig lag när det gäller icke-medborgare än vad som är fallet avseende medborgare.
- Många av de särskilda krav som uppställs för att begränsningar av rättigheter ska kunna godtas gäller endast medborgare.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

- Inskränkning av skyddet för utlänningars utövning av tryck- och yttrandefrihet i Sverige kan ske genom vanlig lag.

Europakonventionen

- Konventionen och dess tilläggsprotokoll är generellt tillämpliga. Ett fåtal stadganden gör dock skillnad på medborgare och andra personer.

EU-fördraget (artikel 6) och EU-stadgan

- Reglerna är endast aktuella när det rör sig om tillämpning av unionsrätt.
- Artikel 6 i EU-fördraget gör ingen skillnad på medborgare och andra personer.
- Merparten av de i EU-stadgan upptagna rättigheterna är universella men ett mindre antal avser endast unionsmedborgare.

Diplomatiskt skydd
och bistånd
utomlands

- Medborgarskap är oftast en förutsättning för en stats rätt att intervensera och diplomatiskt skydda en person inom andra staters områden och gentemot andra stater.
- Med vissa undantag är enligt svenska bestämmelser skydd och bistånd som huvudregel förbehållet svenska medborgare som är bosatta här i landet.
- Sverige har vissa skyldigheter avseende bl.a. unionsmedborgare från andra medlemsstater och medborgare i Norge och Island.

Politiska rättigheter *Val till riksdagen*

- Endast svenska medborgare har rösträtt och är valbara.

Val till Europaparlamentet i Sverige

- Som utgångspunkt har endast svenska medborgare rösträtt.
- Unionsmedborgare från andra medlemsstater har rösträtt under vissa förutsättningar.
- Den som har rösträtt är, med visst undantag avseende unionsmedborgare från andra medlemsstater, också valbar.

Val till landstings- och kommunfullmäktige

- Unionsmedborgare från andra medlemsstater samt medborgare i Island och Norge har rösträtt under samma förutsättningar som svenska medborgare.
- Övriga icke-medborgare har rösträtt om de varit folkbokförda i Sverige tre år i följd före valdagen.

Offentliga anställningar och uppdrag	• Den som har rösträtt är, oavsett medborgarskap, också valbar. • Krav på svenskt medborgarskap finns avseende innehav av ett antal offentliga anställningar och uppdrag.
Europeiska unionen	• Som utgångspunkt har personer som inte är unionsmedborgare begränsad tillgång till rättigheter enligt unionsrätten. • Svenska medborgare är också unionsmedborgare. Detta innebär bl.a. en generell rätt till fri rörlighet inom unionen, rättigheter avseende rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet och kommunala val i andra medlemsstater samt rätt till skydd av andra medlemsstaters diplomatiska och konsulära myndigheter. • Ekonomiskt aktiva unionsmedborgare kan ha ytterligare rättigheter.
Medborgares skyldigheter	• Medborgare är i större utsträckning än icke-medborgare underkastade svensk strafflag för brott begångna utomlands. • Svenskt medborgarskap kan ha skattemässiga konsekvenser för individer med hemvist utomlands. • Tidigare har en påtaglig skyldighet varit skyldigheten för svenska män att mönstra och fullgöra värnplikt. Efter ändring av reglerna kring dessa frågor är skyldigheten för närvarande av begränsad praktisk betydelse.

3.4 Förvärv och upphörande av medborgarskap

Regler om förvärv och upphörande av svenskt medborgarskap finns i MedbL. Grundlagsskydd mot förlust av medborgarskap finns i 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen.

Enligt förarbetena till MedbL bygger denna på två grundprinciper. Den ena av dessa är härstamningsprincipen, vilken innebär att föräldrarnas medborgarskap är avgörande för ett barns medborgarskap. En annan grundprincip är att statslöshet ska undvikas. (Se prop. 1999/2000:147 s. 15 f.) Fram till 2001 var en ytterligare grundprincip för medborgarskapslagstiftningen att dubbelt medborgarskap skulle undvikas. Genom MedbL övergavs denna princip och Sverige tillåter nu dubbelt medborgarskap fullt ut.

3.4.1 Förvärv av svenskt medborgarskap

Svenskt medborgarskap kan förvärvas automatiskt, genom anmälan eller efter ansökan (naturalisation).

Automatiskt förvärv

Enligt 1 § MedbL förvärvar ett barn automatiskt svenskt medborgarskap vid födelsen om

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

Det som sägs om fadern gäller även den som är förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken.³ Svenskt medborgarskap överförs alltså i de flesta fall automatiskt från en förälder till ett barn vid barnets födelse. I vissa fall överförs svenskt medborgarskap automatiskt även efter barnets födelse. Ett barn som inte har fyllt tolv år och som adopteras av en svensk medborgare blir under vissa förutsättningar svensk medborgare vid adoptionen (3 §). Ingår en man med svenskt medborgarskap äktenskap med en kvinna som inte har svenskt medborgarskap, blir ett barn till makarna, som har fötts före äktenskapet och som inte har förvärvat svenskt medborgarskap enligt 1 §, svensk medborgare om barnet är ogift och inte har fyllt 18 år (4 §). I 2 § finns bestämmelser om medborgarskap för hittebarn.

³ Bestämmelsen reglerar föräldraskap för barn som kommer till genom assisterad befruktning i äktenskap, registrerade partnerskap eller samboförhållanden mellan två kvinnor.

Förvärv genom anmälan

Svenskt medborgarskap kan i vissa fall förvärvas genom anmälan. Ett barn, som har fötts utomlands och som inte har förvärvat svenskt medborgarskap enligt 1 eller 4 § MedbL men vars far sedan barnets födelse är svensk medborgare, förvärvar svenskt medborgarskap genom att fadern anmäler önskemål om det innan barnet har fyllt 18 år (5 §). Vad som sägs om en far i 5 § gäller även en förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken. Om barnet har fyllt tolv år krävs som huvudregel att han eller hon samtycker till förvärvet. Även barnets vårdnadshavare ska samtycka till förvärvet.

Ett barn som föds i Sverige och som sedan födelsen är statslöst, förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet (6 §). Ett barn förvärvar vidare svenskt medborgarskap genom anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet om barnet dels har permanent uppehållstillstånd i Sverige, dels hemvist här i landet sedan fem år eller, om barnet är statslöst, tre år (7 §). Om barnet har fyllt tolv år krävs som huvudregel att han eller hon samtycker till förvärvet enligt 7 §.

Personer som har fyllt 18 men inte 20 år och som haft hemvist här i landet som barn har enligt 8 § på vissa villkor en möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Personer som har fyllt 18 år och som har förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap kan under vissa förutsättningar återfå detta genom anmälan, s.k. återvinning (9 §).

I enlighet med ett avtal med de övriga nordiska länderna (SÖ 2012:6) finns enligt 18 och 19 §§ särskilda möjligheter för medborgare i dessa länder att genom anmälan bli svenska medborgare.

Av 10 § följer att ett barn under vissa förutsättningar får svenskt medborgarskap i och med att en förälder till barnet blir svensk medborgare genom anmälan enligt bestämmelserna i 5, 7, 8 eller 9 §. Detta gäller även när föräldern förvärvat medborgarskap enligt 18 eller 19 §. Förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan anses ske den dag då anmälan görs.

Förvärv efter ansökan (naturalisation)

Med naturalisation avses att en person efter ansökan tas upp som medborgare genom ett särskilt beslut. Enligt 11 § MedbL kan en sökande 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 medborgare i annat nordiskt land,
 - 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.

I motsats till vad som gäller vid anmälan om medborgarskap finns det inte någon absolut rätt att få svenskt medborgarskap genom naturalisation, även om sökanden uppfyller nämnda krav. I stället är det staten som, efter en diskretionär prövning inom ramen för en rimlig tolkning av MedbL, avgör om en person bör tas upp som svensk medborgare.

För att den sökandes identitet ska anses vara styrkt krävs att det råder klarhet om sökandens namn, ålder och, som huvudregel, medborgarskap. Kravet på hemvist innebär att personen ska ha bott i landet legalt och oavbrutet. Bedömningen av om den sökande har haft, och kan förväntas komma att ha, ett hederligt levnadssätt ska göras mot bakgrund av hans eller hennes tidigare levnadssätt. Frågan om brott ska vara ett hinder för förvärv av svenskt medborgarskap beror bl.a. på hur lång tid som förflutit sedan brottet samt vilken typ av brottslighet det är fråga om och vilken påföljd som utdömts. Även annan misskötsamhet än kriminalitet kan medföra att en sökande inte bedöms uppfylla kravet på hederligt levnadssätt. Det gäller t.ex. underlåtenhet att betala förfallna underhållsbidrag.

I 12 § finns bestämmelser om undantag från villkoren för naturalisation (dispens). Dispens kan enligt paragrafens första stycke medges 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. Tidigare var kravet på styrkt identitet ovillkorligt, men sedan 1999 finns en möjlighet till dispens även från detta krav. En sökande som inte kan styrka sin identitet får dock naturaliseras endast om han eller hon sedan minst åtta år har hemvist här i landet och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig (12 § andra stycket).

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.

3.4.2 Upphörande av svenskt medborgarskap

Enligt MedbL kan det svenska medborgarskapet upphöra endast genom preskription, efter ansökan om befrielse eller genom att ett minderårigt barns medborgarskap i samband med preskription följer föräldrarnas medborgarskap. 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 18 år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem.

I rättsfallet RÅ 2006 ref. 73 behandlades frågan om ett barns svenska medborgarskap, som förvärvats genom att modern vid födelsen varit gift med en man som var svensk medborgare, kunde anses vara en nullitet i det fall faderskapet hävdades. Regeringsrätten konstaterade att det saknades lagreglering i fråga om konsekvenserna i medborgarskapshänseende av att mannen senare förklarades inte vara far till barnet. Regeringsrätten avgjorde därför frågan mot bakgrund av allmänna rättsprinciper och med beaktande av bestämmelserna i 2 kap. 7 § regeringsformen. Regeringsrätten fann att regeringsformens bestämmelser, bortsett från de situationer som särskilt lagreglerats, i princip utesluter att någon mot sin vilja fråntas sitt svenska medborgarskap och att det då inte kan komma i fråga att i vissa situationer bringa ett svenskt medborgarskap att upphöra genom att fingera att något medborgarskap aldrig kommit till stånd.⁴

⁴ Med anledning av avgörandet i rättsfallet RÅ 2006 ref. 73 väckte det berörda barnet vid Stockholms tingsrätt talan mot staten och yrkade att han skulle tillerkännas skadestånd på grund av att han berövats sitt medborgarskap i strid med 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen. Yrkandet ogillades i dom den 24 november 2011 (mål nr T 12479-10). Domen överklagades till Svea hovrätt som i dom den 9 november 2012 (mål nr T 10639-11) fastställde tingsrättens dom. Domen överklagades till Högsta domstolen som den 21 mars 2013 beviljade prövningstillstånd.

Regeringen tillsatte 2004 en utredning med uppdrag att bl.a. undersöka i vilken omfattning det kunde antas förekomma att beslut om svenskt medborgarskap fattats på felaktiga grunder eller annars på felaktigt sätt. I sitt betänkande *Omprövning av medborgarskap* (SOU 2006:2) föreslog utredningen ändringar i regeringsformen och MedbL för att göra det möjligt att i vissa fall efter omprövning återkalla ett felaktigt medborgarskapsbeslut. Förslaget tar främst sikte på de fall då en person genom mutor eller annat otillbörligt förfarande beviljats medborgarskap. Även de fall då felaktiga identitetsuppgifter lämnats för att dölja grov kriminell belastning, terroristanknytning eller liknande omfattas av förslaget. Förslaget har hittills inte genomförts.

Preskription

Regler om förlust av svenskt medborgarskap genom preskription finns i 14 § MedbL. 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. Vistelse som kan tyda på samhörighet är t.ex. att en person regelbundet har tillbringat tid hos släktingar eller bekanta i Sverige. Faktorer som har betydelse vid bedömningen av samhörighet vid sidan av själva vistelsen i Sverige kan vara kunskaper i det svenska språket och regelbunden kontakt med anhöriga i Sverige. På ansökan som görs innan den svenska medborgaren fyller 22 år får Migrationsverket medge att medborgarskapet behålls. Ansökan om bibehållande av svenskt medborgarskap bifalls normalt avseende första generationens medborgare som är födda utomlands men också såvitt avser senare generationer som har anknytning till Sverige genom besök eller på annat sätt. Det svenska medborgarskapet förloras inte om det skulle leda till statslöshet.

När någon förlorar svenskt medborgarskap genom preskription förlorar som huvudregel även hans eller hennes barn sitt svenska medborgarskap, om barnet förvärvat detta på grund av att föräldern varit svensk medborgare.

Befrielse från svenskt medborgarskap

Den som är eller vill bli medborgare i ett annat land kan enligt 15 § MedbL på ansökan befrias från sitt svenska medborgarskap. Har personen inte redan ett annat medborgarskap ska som villkor för befrielse krävas att han eller hon inom viss tid förvärvar medborgarskap i ett annat land.

3.4.3 Sammanfattning

Förvärv och upphörande av svenskt medborgarskap regleras i MedbL. Enligt 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen får ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket fråntas sitt medborgarskap.

Svenskt medborgarskap förvärvas huvudsakligen:

- vid födelsen genom att barnets mor eller far är svensk medborgare, med undantag för barn som föds utomlands och vars föräldrar inte är gifta med varandra vid födelsen (1 § MedbL),
- genom adoption av en svensk medborgare (3 §),
- genom anmälan som görs för ett statslöst barn som har fötts i Sverige, för andra barn som växer upp i Sverige eller för ett barn som har fötts utomlands och vars far är svensk medborgare (5–7 §§),
- genom anmälan av en person som fyllt 18 men inte 20 år och som har vuxit upp i Sverige (8 §), samt
- genom naturalisation efter, i de flesta fall, minst fem års hemvist (11 §).

Svenskt medborgarskap upphör:

- genom preskription vid 22 års ålder för den som är född utomlands och aldrig haft hemvist i Sverige eller varit här under förhållanden som tyder på samhörighet med landet (14 §),
- genom att medborgarskapet för en minderårig följer en förälders eller föräldrarnas medborgarskap vid preskription (14 §), samt
- genom ansökan om befrielse (15 §).

3.5 Hur vuxna personer i Sverige uppfattar det svenska medborgarskapets betydelse

3.5.1 Undersökning tillsammans med SCB

Statistiska centralbyrån (SCB) genomförde under perioden maj–september 2012 en undersökning på uppdrag av utredningen. Syftet var bl.a. att undersöka hur vuxna personer som är folkbokförda i Sverige uppfattar det svenska medborgarskapets betydelse. Ett syfte var även att ta reda på om uppfattningen skiljer sig åt mellan personer som är födda med svenskt medborgarskap, personer som blivit medborgare i vuxen ålder och personer som bott en längre tid i Sverige utan att bli svenska medborgare.

Populationen (målgruppen för undersökningen) utgjordes av personer i åldern 18 år och äldre som var folkbokförda i Sverige. De som ingick i populationen skulle vidare 1) vara födda med svenskt medborgarskap och fortfarande vara svenska medborgare, eller 2) ha blivit svenska medborgare i vuxen ålder och fortfarande vara svenska medborgare, eller 3) ha varit folkbokförda i Sverige sedan minst tio år men aldrig varit svenska medborgare (den sistnämnda gruppen benämns härafter långvarigt bosatta utan medborgarskap). Ur populationen drogs ett urval på 1 600 personer i var och en av de tre grupperna, dvs. totalt 4 800 personer, till vilka frågorna skickades. Hälften besvarade enkäten, vilket är en normal svarsfrekvens i detta slag av undersökningar. SCB har genom att utnyttja hjälpinformation angående kön, ålder, födelseland, utbildning, region och civilstånd viktat svaren för att dessa i högre grad ska vara representativa för hela populationen.⁵ Det är dock inte möjligt att bedöma t.ex. om de som svarat generellt i högre grad än andra är personer som uppfattar medborgarskapet som viktigt.

3.5.2 Frågor och resultat

Frågorna i undersökningen rörde hur viktigt eller oviktigt det uppfattas att vara eller bli svensk medborgare och hur viktiga olika rättigheter som är knutna till det svenska medborgarskapet uppfattas vara. Vidare ställdes frågor om hur viktigt ett svenskt medborgarskap är för att den svarande ska känna att han eller hon har en svensk identitet, att han eller hon är delaktig i det som händer i samhället,

⁵ Svarstabeller och en teknisk rapport av SCB finns tillgängliga hos Regeringskansliet.

och för att den svarande ska känna gemenskap med andra i Sverige. Frågeformuläret finns i bilaga 2. Svarsalternativen var för de flesta frågorna *väldigt viktigt*, *ganska viktigt*, *inte särskilt viktigt*, *inte alls viktigt* samt *vet inte*. Det var även möjligt att i fritext svara på frågorna om betydelsen av rättigheter som är knutna till medborgarskapet och om medborgarskapets betydelse för t.ex. känslan av gemenskap med andra i Sverige. Svarandena gavs också möjlighet att i fritext ange om det finns något som skulle göra att svenskt medborgarskap får en större betydelse för den svarande respektive om han eller hon hade något ytterligare att framföra.

Hur viktigt eller oviktigt det är att vara eller bli svensk medborgare

Enligt resultaten anser ungefär två tredjedelar av populationen att det är väldigt viktigt att vara eller bli svensk medborgare. Ytterligare nästan en fjärdedel anser att detta är ganska viktigt. Av de personer som är svenska medborgare sedan födelsen anser 90 procent att det är väldigt eller ganska viktigt att vara svensk medborgare medan 87 procent av de personer som blivit svenska medborgare i vuxen ålder gör det. Skillnaden mellan dessa grupper är alltså förhållandevis liten. Av de långvarigt bosatta utan medborgarskap anser knappt 30 procent att det är väldigt eller ganska viktigt att bli svensk medborgare.

Svaren visar inga statistiskt säkerställda skillnader mellan kvinnor och män i fråga om hur viktigt medborgarskapet uppfattas vara. Personer i åldersgruppen 65 år eller äldre anser att medborgarskapet är väldigt viktigt i klart större utsträckning än vad personer i gruppen 18–30 år gör. Personer födda i EU, inom EFTA, i Nordamerika eller Oceanien anser att medborgarskapet är väldigt viktigt i klart lägre utsträckning än vad personer födda i Sverige eller övriga delar av världen gör.

På frågan om det finns någonting som skulle göra att svenskt medborgarskap fick större betydelse för den svarande, var det vanligast förekommande svaret att ett språkkrav eller andra skärpta krav för att bli medborgare skulle öka medborgarskapets betydelse. De personer som har svarat på de öppna frågorna är dock för få för att några generella slutsatser ska kunna dras av deras svar.

Hur viktiga olika rättigheter som är knutna till det svenska medborgarskapet uppfattas vara

De rättigheter knutna till det svenska medborgarskapet vilka i störst utsträckning av populationen uppfattas som väldigt viktiga är enligt undersökningsresultaten att alltid ha rätt att bo i Sverige, att ha rätt till skydd och hjälp från Sverige utomlands, att ha möjlighet att få ett svenskt pass samt att få rösta i riksdagsval. Över tre fjärdedelar av populationen anser att var och en av dessa rättigheter är väldigt viktig. Skillnaderna i uppfattning mellan personer som är födda med svenskt medborgarskap och personer som blivit medborgare i vuxen ålder är förhållandevis små, även om de som blivit medborgare i vuxen ålder i något mindre utsträckning uppfattar rättigheterna som väldigt viktiga. Som exempel kan nämnas att av den förstnämnda gruppen anser 81 procent att det är väldigt viktigt att kunna få ett svenskt pass medan motsvarande andel för den sistnämnda gruppen är 69 procent. När det gäller att alltid ha rätt att bo i Sverige är motsvarande andelar 86 procent respektive 74 procent. Jämfört med dessa grupper anser en klart mindre andel av de långvarigt bosatta utan medborgarskap att rättigheterna i fråga är väldigt viktiga. Även av de långvarigt bosatta utan medborgarskap anser dock en betydande andel att vissa av de rättigheter som är knutna till medborgarskapet är väldigt viktiga. Hur viktig en rättighet uppfattas vara varierar emellertid förhållandevis mycket rättigheterna emellan. Medan över hälften av de långvarigt bosatta utan svenskt medborgarskap anser att det är väldigt viktigt att alltid ha rätt att bo i Sverige, anser endast drygt 20 procent av dem att det är väldigt viktigt att kunna få ett svenskt pass.

Klart fler kvinnor än män anser att rättigheter som unionsmedborgare och rätten till skydd och hjälp från Sverige när de är utomlands är väldigt viktiga. Män och kvinnor har ungefär samma uppfattning beträffande hur viktiga övriga rättigheter är. Generellt uppfattar personer födda i EU, inom EFTA, i Nordamerika eller Oceanien i klart lägre utsträckning att de rättigheter som är knutna till det svenska medborgarskapet är väldigt viktiga än vad personer födda i Sverige eller övriga delar av världen gör.

Medborgarskapets betydelse för känslan av identitet, delaktighet och gemenskap

En del av undersökningen syftade till att ta reda på om individen uppfattar att de egna känslorna kring identitet, delaktighet i samhället och gemenskap med andra i Sverige påverkas av om han eller hon är eller blir svensk medborgare.

Enligt resultaten anser drygt 60 procent av dem som har fötts med svenskt medborgarskap och drygt 40 procent av dem som blivit svenska medborgare i vuxen ålder att ett svenskt medborgarskap är väldigt viktigt för att de ska känna att de har en svensk identitet. Motsvarande andel när det gäller de långvarigt bosatta utan medborgarskap var cirka 15 procent. I detta sammanhang är det viktigt att understryka att frågan inte handlar om att på något sätt bedöma den svarandes identitet utan vad som efterfrågas är om den svarande anser att medborgarskapet är av betydelse för känslan att han eller hon har en svensk identitet.

Ungefär hälften av såväl personerna som är födda med svenskt medborgarskap som personerna som blivit medborgare i vuxen ålder anser att ett svenskt medborgarskap är väldigt viktigt för att de ska känna att de är delaktiga i det som händer i samhället. Ungefär hälften av de personer som blivit medborgare i vuxen ålder anser att ett svenskt medborgarskap är viktigt för att de ska känna gemenskap med andra i Sverige medan detta är fallet för drygt 40 procent av dem som är svenska medborgare sedan födelsen. De långvarigt bosatta utan svenskt medborgarskap skiljer sig från övriga i sina svar på dessa frågor. Omkring en fjärdedel av de långvarigt bosatta personerna utan svenskt medborgarskap uppfattar att medborgarskapet är väldigt viktigt för att de ska känna att de är delaktiga i det som händer i samhället respektive att de ska känna gemenskap med andra i Sverige.

Det finns inga betydande skillnader mellan kvinnors och mäns svar på de nu aktuella frågorna. Även när det gäller dessa frågor uppfattar personer födda i EU, inom EFTA, i Nordamerika eller Oceanien i klart lägre utsträckning att det svenska medborgarskapet är väldigt viktigt än vad personer som är födda i Sverige eller övriga delar av världen gör.

3.5.3 Slutsatser

Resultaten av undersökningen talar för att en klar majoritet av populationen uppfattar att det är väldigt viktigt att vara eller bli svensk medborgare. Undersökningsresultaten talar vidare för att många av de rättigheter som är knutna till medborgarskapet av en klar majoritet av populationen uppfattas som väldigt viktiga.

Personer som är svenska medborgare sedan födelsen och personer som blivit medborgare i vuxen ålder har enligt resultaten i ganska hög utsträckning en likartad syn på medborgarskapet när det gäller de frågor som berördes i undersökningen. Med andra ord är skillnaderna i uppfattningen om medborgarskapet i nu aktuella hänseenden relativt små mellan dem som aldrig har behövt fundera över om de vill bli svenska medborgare och dem som har fattat ett aktivt val att bli det. Däremot varierar synen på medborgarskapet stort mellan dem som är medborgare och dem som har bott länge i landet utan att förvärva medborgarskap. De senare anser i klart mindre utsträckning att det svenska medborgarskapet är viktigt. Detta kan framstå som naturligt mot bakgrund av att många av dessa personer troligen har gjort ett aktivt val att inte bli svenska medborgare.

Svaren på frågorna om rättigheter som är knutna till medborgarskapet tyder på att trygghet (rätt till Sveriges beskydd utomlands och rätt att vistas i Sverige), möjligheten att resa (rätten till pass) och politisk delaktighet (rösträtt i riksdagsval) värderas mycket högt. Det är även påtagligt att förväntningarna att svenska myndigheter ska kunna hjälpa medborgare som råkat i nöd utomlands är stora.

Det svenska medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och Sverige. Det är inte nödvändigt att vara svensk medborgare för att kunna känna att man har svensk identitet, delaktighet i det som händer i samhället och gemenskap med andra i Sverige. Omvänt gäller att en individ kan vara svensk medborgare utan att känna något av detta. Ändå talar undersökningsresultaten för att omkring hälften av populationen uppfattar att medborgarskapet är väldigt viktigt i dessa avseenden. Detta tyder på att svenskt medborgarskap för många har en stor betydelse utöver de konkreta rättigheter som är knutna till medborgarskapet. En fråga där undersökningsresultaten tydligt skiljer sig åt mellan de tre huvudgrupperna är när det gäller medborgarskapets betydelse för känslan

av att ha en svensk identitet. Det har inte varit möjligt att dra några slutsatser avseende orsaken till detta.

Sammanfattningsvis talar resultaten från undersökningen för att det svenska medborgarskapet av många anses vara betydelsefullt, att många av de rättigheter som är förbehållna medborgare uppfattas som viktiga samt att medborgarskapet är viktigt för känslan av delaktighet och gemenskap.

3.6 Internationell utblick

Utredningen har gjort en genomgång av medborgarskapslagstiftningen i EU:s medlemsstater och övriga nordiska länder. Därutöver har utredningen gått igenom medborgarskapslagstiftningen i några ytterligare länder som präglas av stor mångfald och rörlighet – Australien, Indien, Kanada, Kenya, Nya Zeeland, Sydafrika och USA. Endast ett fåtal av dessa länder har bestämmelser om medborgarskapets betydelse i sin lagstiftning. Dessa redovisas nedan.

Norden

Av de nordiska länderna är det endast Finland som i sin medborgarskapslagstiftning har en bestämmelse som tar sikte på medborgarskapets betydelse. I den finska medborgarskapslagen definieras medborgarskapet som ett rättsligt förhållande mellan individen och staten som anger individens ställning i staten och med vars hjälp de viktigaste rättigheterna och skyldigheterna i förhållandet mellan individen och staten bestäms. Lagen innehåller även en ändamålsbestämmelse. Enligt denna är syftet med lagen att reglera förvärv och förlust av finskt medborgarskap med beaktande av både den enskildes och statens fördel, att förebygga och begränsa statslöshet samt att tillgodose och främja principerna för god förvaltning och rättssäkerhet vid behandlingen av ärenden som hänför sig till medborgarskap och vid beslutsfattandet.

Europeiska unionen

Av EU:s övriga medlemsstater har ett fåtal bestämmelser som rör medborgarskapets betydelse i medborgarskapslagstiftningen.

Lettlands medborgarskapslag har en inledande bestämmelse i vilken anges att det lettiska medborgarskapet är en persons permanenta rättsliga förhållande till Lettland. Enligt bestämmelsen är betydelsen av det lettiska medborgarskapet helheten av de ömsesidiga rättigheterna och skyldigheterna mellan medborgaren och staten.

I Rumäniens medborgarskapslag anges att det rumänska medborgarskapet uttrycker en persons tillhörighet till den rumänska staten.

Enligt en inledande bestämmelse i Ungerns medborgarskapslag är lagens syfte att bevara det ungerska medborgarskapets moraliska betydelse och stärka ungerska medborgares känsla av tillhörighet till Ungern.

Övriga länder

Bland övriga länder med stor mångfald och rörlighet som utredningen har studerat är det endast Australien som i sin medborgarskapslagstiftning har en bestämmelse som rör medborgarskapets betydelse. Enligt den inledande bestämmelsen i Australiens medborgarskapslag erkänner Australiens parlament att det australiensiska medborgarskapet representerar det fulla och formella medlemskapet i det australiensiska samhället. Det australiensiska medborgarskapet är ett gemensamt band, som innefattar ömsesidiga rättigheter och skyldigheter och som förenar alla australiensare samtidigt som deras mångfald respekteras. Enligt samma bestämmelse erkänner parlamentet att personer som fått australiensiskt medborgarskap åtnjuter de rättigheter som är knutna till medborgarskapet och att de åtar sig att acceptera de skyldigheter som medborgarskapet innebär genom att svära trohet till Australien och dess folk, genom att dela folkets demokratiska övertygelse, genom att respektera folkets rättigheter och friheter, samt genom att upprätthålla och följa Australiens lagar.

3.7 Överväganden och förslag

Förslag: MedbL ska inledas med en paragraf om medborgarskapets betydelse. Av bestämmelsen ska framgå att det svenska medborgarskapet är det viktigaste rättsliga förhållandet mellan medborgaren och staten. Vidare ska framgå att medborgarskapet innebär friheter, rättigheter och skyldigheter samt att medborgarskapet är en grund för folkstyrelsen och står för samhörighet med Sverige.

Av paragrafen ska även framgå att det i MedbL regleras hur en person blir och upphör att vara svensk medborgare.

En portalparagraf

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag till en definition av det svenska medborgarskapets betydelse och, om lämpligt, föreslå hur definitionen skulle kunna regleras i MedbL.

Medborgarskapets betydelse är beroende av såväl bestämmelserna om förvärv och upphörande av medborgarskap som medborgarskapets juridiska innebörd, dvs. de friheter, rättigheter och skyldigheter som följer med svenskt medborgarskap. Dessa faktorer kan i sin tur i hög grad antas påverka hur medborgarskapet uppfattas. Även hur medborgare och andra ser på det svenska medborgarskapet påverkar dess betydelse. Dessa olika sidor av medborgarskapet har behandlats i avsnitt 3.2–3.5. Mot bakgrund av vad som där framkommit följer nedan en analys av det svenska medborgarskapets grundläggande innebörd.

Det finns i dag ingen lagreglering som beskriver det svenska medborgarskapets innebörd. Som framgår nedan är medborgarskapet av stor vikt. De slutsatser som utredningen kommer till angående medborgarskapets grundläggande innebörd bör därför lyftas fram. Detta kan lämpligen göras genom en ny inledande bestämmelse i MedbL. En sådan portalparagraf bidrar till att tydliggöra och tillgängliggöra medborgarskapets innebörd samt till att markera dess betydelse. Den kan också vara en utgångspunkt för det budskap som ska förmedlas vid medborgarskapsceremonier (se vidare avsnitt 5.4.5). I den inledande paragrafen bör även anges att MedbL reglerar hur en person blir eller upphör att vara svensk medborgare.

Medborgarskapets betydelse

Medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan en individ och en stat. Alla stater består av en gemenskap av människor. En grundläggande länk mellan denna befolkning och staten finns i medborgarskapet. På så sätt utgör medborgarskapet en av grundvalarna för statens existens. Staten är samtidigt en förutsättning för att medborgarskapet ska kunna ha ett reellt innehåll. Medborgarskap är också i sig en mänsklig rättighet.

Det svenska medborgarskapet innebär friheter, rättigheter och skyldigheter. Dessa är desamma oavsett hur en person blivit medborgare och medborgarskapet innebär alltså en formell jämlikhet medborgarna emellan. Under de senaste decennierna har den juridiska betydelsen av att vara svensk medborgare minskat eftersom friheter, rättigheter och skyldigheter i allt högre grad har kommit att bygga på bosättning i landet i stället för svenskt medborgarskap. Skillnaderna i rättsligt hänseende mellan svenska medborgare och icke-medborgare är numera förhållandevis få (se avsnitt 3.3). De friheter och rättigheter som är förbehållna svenska medborgare är emellertid av stor betydelse.

Endast svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas här i landet. Medborgaren har vidare en särskild förtroendeställning i förhållande till Sverige. Rösträtten är en mänsklig rättighet som ska tillfalla alla medborgare. Det är endast svenska medborgare som har rösträtt och är valbara till riksdagen. Riksdagen är folkets främsta företrädare och det är i första hand från medborgarna som den offentliga makten härleder sin legitimitet. Medborgarskapet utgör alltså en grund för folkstyrelsen. Medborgarens särskilda ställning markeras också av att vissa offentliga anställningar och uppdrag är förbehållna svenska medborgare. Det är endast medborgare som tillåts delta i de mest påtagliga delarna av statens maktutövning, t.ex. genom domar- och polisyrkena. Det är med andra ord medborgarna som både beslutar och tillämpar samhällets grundläggande formella regler. Sammantaget innebär detta att det svenska medborgarskapet, ur statens perspektiv, framstår som det viktigaste rättsliga förhållandet mellan medborgaren och staten.

Vilken betydelse det svenska medborgarskapet har för individen kan variera beroende på många olika faktorer. Den undersökning som SCB har gjort på uppdrag av utredningen talar emellertid för att medborgarskapet av många anses vara betydelsefullt och att

många av de rättigheter som är förbehållna medborgare uppfattas som viktiga. (Se vidare avsnitt 3.5.)

Som framhållits har skillnaderna i rättsligt hänseende mellan svenska medborgare och andra personer minskat under de senaste decennierna och är numera förhållandevis få. Det ingår inte i utredningens uppdrag att föreslå ändringar när det gäller de friheter, rättigheter och skyldigheter som medborgarskapet medför. Under alla omständigheter torde det varken vara aktuellt eller önskvärt att öka skillnaderna i rättsligt hänseende mellan medborgare och andra. När det gäller frågan om medborgarskapets betydelse är det dock viktigt att framhålla att en ytterligare minskning av skillnaderna mellan medborgare och andra i fråga om friheter, rättigheter och skyldigheter i många fall kan antas negativt påverka hur medborgare och andra personer uppfattar medborgarskapet. Det är troligt att alltför långtgående förändringar inom de områden som diskuterats ovan skulle leda till att medborgarskapet uppfattas som mindre betydelsefullt. Ur denna synvinkel framstår det som angeläget att värna medborgarskapets juridiska betydelse så som denna ser ut i dag.

Reglerna om förvärv och upphörande av svenskt medborgarskap återspeglar som helhet en grundtanke om ett medborgarskap som utgår från samhörighet med Sverige. Bestämmelserna ger i huvudsak uttryck för utgångspunkten att den som har en tillräcklig samhörighet med Sverige bör vara, eller åtminstone ha möjlighet att bli, svensk medborgare. Omvänt gäller att den som inte har en sådan samhörighet i regel inte heller bör vara medborgare i landet.

Begreppet samhörighet kan förstås på olika sätt. Det bör därför betonas att när det gäller svenskt medborgarskap tar begreppet sikte på konkreta och objektivt konstaterbara faktorer, t.ex. att en person bott i Sverige en längre tid eller att ett barn kan förväntas växa upp här i landet. I sådana fall kan en person ofta antas ha eller förutses få sådan samhörighet med Sverige att han eller hon bör vara, eller i vart fall kunna bli, svensk medborgare. Förutom samhörighet har även andra begrepp och uttryck använts för att beskriva det förhållande mellan en individ och Sverige som avses, bl.a. anknytning, koppling, tillhörighet och samband (se t.ex. prop. 1999/2000:147 s. 57). Samhörighet är emellertid det begrepp som enligt utredningens mening bäst beskriver förhållandet i fråga. Samhörighet är dessutom ett begrepp som förekommer i MedbL (se 14 §). Det bör understrykas att frågan om samhörighet, när det gäller svenskt medborgarskap, inte är beroende av en individs subjektiva förhållande till staten eller det omgivande samhället. Det

är visserligen ur statens synvinkel önskvärt att alla som lever i Sverige känner att de är delaktiga i samhället och att de hör samman med landet. Detta gäller inte minst medborgarna. Medborgarskapet förenar medborgarna både med staten och med varandra, om inte annat så i en demokratisk gemenskap. Däremot är svenskt medborgarskap ingen garanti för att en person faktiskt känner sig delaktig i samhället eller känner samhörighet med landet. Staten kan inte heller veta hur varje enskild individ upplever sin situation.

I dagens lagstiftning är framför allt två faktorer av stor betydelse när det gäller frågan om samhörighet och svenskt medborgarskap. Den första av dessa är att ett barn föds med en förälder som är svensk medborgare. Ett barn blir i den situationen i de flesta fall också själv svensk medborgare automatiskt vid födelsen. På grund av föräldrarnas medborgarskap kan barnet ofta förväntas växa upp i Sverige som en del av det svenska samhället, eller åtminstone ha betydande kontakt med landet. Barnet kan därför förutses få en sådan samhörighet med Sverige att han eller hon bör vara svensk medborgare. Att medborgarskapet överförs från förälder till barn ger uttryck för härstamningsprincipen. Härstamningsprincipen har ett starkt genomslag i MedbL och regeringen har uttalat att lagen bygger bl.a. på denna princip (prop. 1999/2000:147 s. 15 f.). I vissa stater förvärfvar ett barn medborgarskap i staten på grund av att barnet föds inom statens territorium. Detta är ett uttryck för territorialprincipen. (Härstamningsprincipen och territorialprincipen behandlas mer utförligt i avsnitt 4.) Ett barn som föds i Sverige blir i dag svensk medborgare vid födelsen endast om barnet har en förälder med svenskt medborgarskap (se dock utredningens förslag om automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap för vissa barn födda i Sverige, avsnitt 3.8, 8.3.1 och 8.3.2). Platsen för födelsen kan emellertid ha betydelse för frågan om medborgarskap även när det gäller den som i enlighet med härstamningsprincipen vid födelsen blivit svensk medborgare genom någon av sina föräldrar. En person som är född utomlands, aldrig haft hemvist i Sverige, och inte heller har varit här under förhållanden som tyder på samhörighet med landet, förlorar som huvudregel sitt svenska medborgarskap när han eller hon fyller 22 år (preskription).

Den andra faktorn som enligt dagens lagstiftning är av stor betydelse när det gäller frågan om samhörighet är en individs hemvist i Sverige. Beträffande personer som efter födelsen blir svenska medborgare genom anmälan eller efter ansökan (naturalisation) är oftast en förutsättning för förvärvet att individen

har haft hemvist i landet en längre tid. Uppställandet av ett hemvistkrav ger framför allt uttryck för tanken att en person för att kunna bli svensk medborgare ska känna till svenska förhållanden och vara en del av det svenska samhället. Individen anses då ha en sådan samhörighet med Sverige att han eller hon som huvudregel ska kunna bli svensk medborgare (se vidare avsnitt 9.2.4).

Även i övrigt finns en rad faktorer som i varierande grad kan tala för att individen har samhörighet med Sverige och som är av betydelse i medborgarskapsärenden, t.ex. vid frågan om en individ ska få dispens från det krav på hemvist som gäller för naturalisation. En faktor kan vara att sökanden är gift eller sambo med en svensk medborgare. Också att en individ har nära kontakt med släkt och vänner i Sverige anses kunna tala för samhörighet med landet. Detsamma gäller om någon har anställning vid svenskt företag eller svensk utlandsmyndighet. Kunskaper i det svenska språket är inte nödvändiga för att en person ska anses ha samhörighet med Sverige och det uppställs inga krav på sådana kunskaper för förvärv av svenskt medborgarskap. Likväl talar kunskaper i svenska för att en individ känner till svenska förhållanden, är en del av det svenska samhället och har samhörighet med landet. Kunskaper i svenska språket kan beaktas såväl vid fråga om dispens från hemvistkravet som gäller för naturalisation som vid bedömningen av om en person ska förlora sitt medborgarskap på grund av preskription. (Se även utredningens förslag om språkbonus, avsnitt 3.8 och 7.7.)

Resultaten av den undersökning som SCB har genomfört på uppdrag av utredningen talar för att medborgarskapet av många uppfattas som viktigt för känslan av delaktighet i det som händer i samhället och för känslan av gemenskap med andra i Sverige. Detta stämmer väl överens med en grundtanke om ett medborgarskap som utgår från samhörighet. Det ligger även i linje med regeringens uttalande att medborgarskapet i högre utsträckning bör vara en symbol för delaktighet och samhörighet med Sverige, som förenar såväl nuvarande som nya svenskar (prop. 2012/13:63 s. 75).

I vissa situationer kan finnas skäl att bevilja medborgarskap även när en person endast har en begränsad samhörighet med Sverige. Så kan vara fallet t.ex. när det gäller undvikande av statslöshet. Att statslöshet ska undvikas är en grundprincip för MedbL (prop. 1999/2000:147 s. 15 f.). I andra fall kan det finnas skäl att avslå en ansökan om medborgarskap trots att sökanden i och för sig har tillräcklig samhörighet med Sverige, t.ex. med anledning av de krav på styrkt identitet eller hederligt levnadssätt som gäller för naturalisation.

Att situationer som de nämnda förekommer påverkar dock inte att reglerna om förvärv och upphörande av svenskt medborgarskap sedda som helhet återspeglar en grundtanke om ett medborgarskap som utgår från samhörighet.

Samhörighet med Sverige utgör alltså en röd tråd i dagens regler om förvärv och upphörande av svenskt medborgarskap. Detta stämmer väl överens med den folkrättsliga synen på medborgarskap och framstår även i övrigt som lämpligt. Det svenska medborgarskapet kan mot denna bakgrund sägas stå för samhörighet med Sverige.

Det svenska medborgarskapet bör sammanfattningsvis anses ha följande grundläggande innebörd. Medborgarskapet är det viktigaste rättsliga förhållandet mellan medborgaren och staten. Medborgarskapet innebär friheter, rättigheter och skyldigheter. Det är en grund för folkstyrelsen och står för samhörighet med Sverige.

3.8 En tydligare grundtanke om samhörighet

Grundtanken om ett medborgarskap som utgår från samhörighet bör avspeglas i utredningens överväganden och förslag. I utredningens förslag till portalparagraf framhålls att medborgarskapet står för samhörighet med Sverige. Även förslaget att innehållet i portalparagrafen ska förmedlas vid medborgarskapsceremonier innebär att betydelsen av samhörighet med Sverige i förhållande till svenskt medborgarskap lyfts fram (se avsnitt 5).

I de fall då reglerna om förvärv och upphörande av svenskt medborgarskap inte stämmer överens med grundtanken om ett medborgarskap som utgår från samhörighet bör övervägas om ändringar ska göras. Frågan om samhörighet har inte minst betydelse för vissa av utredningens förslag när det gäller barns förvärv av medborgarskap. I dag blir ett barn som föds i Sverige svensk medborgare vid födelsen endast om barnet har en förälder med svenskt medborgarskap. Också barn som föds i Sverige med föräldrar som inte är svenska medborgare kan emellertid ofta förväntas växa upp här som en del av det svenska samhället och förutses få en sådan samhörighet med landet att de bör vara svenska medborgare. Utredningen föreslår därför att barn som föds i Sverige under vissa omständigheter ska bli svenska medborgare automatiskt vid födelsen, oavsett om deras föräldrar är svenska medborgare (se avsnitt 8.3.1 och 8.3.2). Utredningen föreslår även bl.a. att den som har en viss nivå av kunskaper i det svenska språket

ska kunna naturaliseras efter kortare tid än vad som annars hade varit möjligt (språkbonus). Genom möjligheten till språkbonus betonas betydelsen av kunskaper i det svenska språket för en individs samhörighet med Sverige. Sådana språkkunskaper är också viktiga för integrationen (se avsnitt 7.7). Sammantaget innebär utredningens förslag ett förtydligande och förstärkande av betydelsen av samhörighet med Sverige när det gäller frågan om svenskt medborgarskap.

Som framgått ovan, kan i vissa situationer finnas skäl att bevilja medborgarskap även när en person endast har en begränsad samhörighet med Sverige eller att avslå en ansökan om medborgarskap trots att sökanden i och för sig har tillräcklig samhörighet med landet. En situation då det kan anses att större vikt bör fästas vid andra hänsyn än samhörighet med Sverige är t.ex. vissa fall då en person blivit svensk medborgare genom att medvetet lämna oriktiga uppgifter eller genom vissa andra otillbörliga förfaranden. Det är i dag inte möjligt att frånta en person svenskt medborgarskap på grund av ett sådant handlande i samband med förvärvet. Som nämnts i avsnitt 3.4.2 har dock i betänkandet *Omprövning av medborgarskap* (SOU 2006:2) föreslagits ändringar i regeringsformen och MedbL för att göra det möjligt att i vissa fall efter omprövning återkalla ett felaktigt medborgarskapsbeslut. Förslaget tar främst sikte på de fall då en person genom mutor eller annat otillbörligt förfarande beviljats medborgarskap. Även de fall då felaktiga identitetsuppgifter lämnats för att dölja grov kriminell belastning, terroristanknytning eller liknande omfattas. Frågan om omprövning av medborgarskap ingår inte i utredningens uppdrag. I förhållande till medborgarskapets betydelse kan dock vissa frågor beröras. Som framhålls i betänkandet är det otillfredsställande att staten i efterhand inte kan ingripa mot den som på ett illojalt eller bedrägligt sätt har tillskansat sig medborgarskap. En möjlighet till omprövning skulle kunna bidra till att stärka legitimiteten av ett medborgarskapsbeslut och därmed minska risken för att värdet av medborgarskapet undergrävs och för ett misstänkliggörande av den absoluta majoritet som blir svenska medborgare på helt korrekta grunder (se SOU 2006:2 s. 155). Den omständigheten att det i dag inte är möjligt att ta ifrån en person svenskt medborgarskap, även om han eller hon förvärvat det genom t.ex. mutor eller annat otillbörligt förfarande, kan antas negativt påverka hur medborgare och andra uppfattar medborgarskapets betydelse.

4 Härstamningsprincipen och territorialprincipen

4.1 Inledning

Vilket medborgarskap ett barn förvärvar vid födelsen bestäms i regel utgående från två huvudprinciper. *Härstamningsprincipen* innebär att det är föräldrarnas medborgarskap som är avgörande för barnets medborgarskap. *Territorialprincipen* innebär att medborgarskapet förvärvas på grund av födelse inom en viss stats territorium. För härstamningsprincipen används även det latinska begreppet *jus sanguinis* (blodets rätt) och för territorialprincipen används det latinska *jus soli* (jordens rätt).

Utredningen har i uppdrag att belysa hur ett land som Sverige med stor mångfald och rörlighet, påverkas av att härstamningsprincipen är huvudregel. Nedan följer en beskrivning av härstamningsprincipens och territorialprincipens ursprung, utveckling och konsekvenser samt av hur principerna kommer till uttryck i några andra länders lagstiftning. Därefter följer en genomgång av hur principerna återspeglas i den svenska medborgarskapslagstiftningen och slutligen görs en bedömning av hur Sverige påverkas av att härstamningsprincipen har ett starkt genomslag i MedbL.

4.2 Härstamningsprincipens och territorialprincipens ursprung, utveckling och konsekvenser

Principernas ursprung

Territorialprincipen växte fram ur feodalsamhället. Den som föddes inom kungariket blev dess undersåte. Under 1700-talet var territorialprincipen dominerande i två av Europas viktigaste kungariken, Frankrike och Storbritannien.

Härstamningsprincipen utvecklades i samband med den franska revolutionen. Ett barn vars far var fransk medborgare blev medborgare i Frankrike oberoende av om barnet föddes i Frankrike eller utomlands. Det ansågs vara medborgarens rätt att föra medborgarskapet vidare till sina barn (Honohan, s. 2 samt Bertossi och Hajjat). Denna period präglades av att relationen mellan individ och stat förändrades. Människans frihet och jämlikhet betonades och statens uppgift blev bl.a. att garantera de medborgerliga fri- och rättigheterna.

Påverkade av Frankrike införde bl.a. Sverige, Norge, Belgien, Nederländerna, Österrike, Spanien, Preussen, Ryssland, Italien och Spanien under 1800-talet lagstiftning som byggde på härstamningsprincipen. I Storbritannien förblev territorialprincipen dominerande. Territorialprincipen fick även ett starkt genomslag i bl.a. Irland, Portugal, USA, Kanada, Sydafrika och Australien. Fram till andra världskriget tillämpades härstamningsprincipen och territorialprincipen i relativt renodlade former. I traditionella invandringsländer som USA innebar territorialprincipen att barn till utrikesfödda föräldrar automatiskt blev medborgare i sitt födelseland. De flesta europeiska länder var utvandringsländer fram till andra världskriget. Härstamningsprincipen innebar att dessa länder behöll en juridisk koppling till utvandrarna och deras ättlingar under flera generationer.

Mot större likriktning

Sedan andra världskriget har många länder anpassat sina lagar för att motverka negativa konsekvenser som följer av såväl territorialprincipen som härstamningsprincipen i deras renodlade former. I syfte att underlätta för barn att förvärva medborgarskap har många europeiska länder som komplement till lagstiftning som utgår från härstamningsprincipen infört lagstiftning som bygger på territorialprincipen. Det har skett bl.a. genom införande av automatiskt förvärv eller möjligheter till ett förenklat förvärv av medborgarskap för ett barn som föds i landet och vars förälder eller föräldrar är bosatta där sedan en viss tid. Samtidigt har t.ex. Storbritannien, Irland och Portugal begränsat territorialprincipens genomslag i sina medborgarskapslagstiftningar. Huvudskälet till denna utveckling har varit att man har velat förhindra förvärv av medborgarskap i situationer då barnets anknytning till födelselandet varit svag eller då föräldrarnas eller föräldrarnas vistelse i landet varit olaglig.

Medan staters regler om medborgarskapsförvärv genom födelse ofta anses bygga på antingen härstamningsprincipen eller territorialprincipen finns alltså i allt fler fall inslag av båda principerna. Det har anförts att utvecklingen nu generellt gått så långt att det inte längre är meningsfullt att försöka särskilja stater utifrån att lagstiftningen bygger på den ena eller den andra principen (Joppke, s. 44). Till detta kommer att de flesta länder även har regler om naturalisation. Sådana bestämmelser gäller framför allt de villkor under vilka vuxna personer får bli medborgare och kan i sig inte sägas bygga på vare sig härstamnings- eller territorialprincipen. I stället utgår de i regel från att personen i fråga ska ha haft hemvist i landet en viss tid.

Konsekvenser av härstamningsprincipen och territorialprincipen

I avsnitt 3.7 har konstaterats att reglerna om förvärv och upphörande av svenskt medborgarskap som helhet återspeglar en grundtanke om ett medborgarskap som utgår från samhörighet med Sverige. En medborgarskapslagstiftning kan beskrivas som *underinkluderande* eller *överinkluderande* i förhållande till en grundtanke om samhörighet. Detta gäller oavsett om lagstiftningen bygger på härstamningsprincipen eller territorialprincipen. Med överinkluderande avses i detta sammanhang att medborgarskap kan förvärvas trots att det inte finns en tillräcklig samhörighet mellan personen och staten i fråga. Motsatsen är en underinkluderande lagstiftning som exkluderar personer från medborgarskap trots att de har en sådan samhörighet med staten att de bör vara, eller åtminstone ha möjlighet att bli, medborgare.

Lagstiftning som enbart bygger på härstamningsprincipen är underinkluderande på så sätt att den från medborgarskap utesluter personer vars föräldrar inte är medborgare, oberoende av hur länge de eller deras föräldrar varit bosatta i staten i fråga. En lagstiftning som enbart bygger på territorialprincipen är underinkluderande genom att den medför att barn som föds utomlands, men som genom sina föräldrars medborgarskap eller bosättning har samhörighet med staten i fråga, exkluderas från medborgarskap. En medborgarskapslagstiftning som vilar på en renodlad härstamningsprincip kan vara överinkluderande om medborgarskapet går i arv i generationer av barn och barnbarn som föds utomlands, trots att dessa saknar samhörighet med staten i fråga. En lagstiftning som bygger på territorialprincipen blir överinkluderande i det fall ett barn blir

medborgare trots att vistelsen i staten i fråga är av helt tillfällig natur och annan samhörighet med staten saknas.

Det har anförts att såväl härstamningsprincipen som territorialprincipen kan befästa orättvisor. Ayelet Shachar förespråkar att härstamningsprincipen och territorialprincipen kompletteras med eller ersätts av en princip om faktisk samhörighet (*genuine connection*, *jus nexi*) som skulle innebära att större hänsyn togs till en invånares verkliga delaktighet i samhällslivet och anknytning till staten i fråga (se Shachar, s. 182).

4.3 Härstamningsprincipen och territorialprincipen i några andra länder

Utredningen ska enligt direktiven beakta bestämmelserna i några andra demokratiska länder som präglas av stor mångfald och rörlighet, särskilt EU:s övriga medlemsstater. Utredningen har valt att närmare belysa bestämmelserna i Frankrike, som kan ses som härstamningsprincipens ursprungsland, och Tyskland, där härstamningsprincipen traditionellt haft en mycket stark ställning. Vidare redogörs för vissa bestämmelser i Storbritannien, som fram till början av 1980-talet huvudsakligen tillämpade territorialprincipen, och USA där en territorialprincip utan några egentliga begränsningar fortfarande tillämpas.

Frankrike

Den franska revolutionen anses utgöra härstamningsprincipens ursprung. Frankrike var dock ett av de första invandringssländerna i Europa och den franska medborgarskapslagstiftningen kom därför redan från mitten av 1800-talet att innehålla starka inslag av territorialprincipen. Skälet för detta var ursprungligen att unga män som föddes i Frankrike skulle omfattas av värnplikten (Bertossi och Hajjat). Enligt nu gällande bestämmelser överförs franskt medborgarskap från en förälder till ett barn oberoende av var barnet föds. Samtidigt tillämpar Frankrike en princip som brukar kallas dubbel *jus soli*. Denna innebär att ett barn som föds i Frankrike och som har en franskfödd förälder automatiskt blir fransk medborgare. Även när det gäller ett barn som föds i Frankrike med två utlandsfödda föräldrar tillämpar Frankrike en variant av

territorialprincipen. Ett barn som har fötts i Frankrike blir fransk medborgare vid 18 års ålder om han eller hon efter elva års ålder haft sitt hemvist i Frankrike under sammanlagt minst fem år, fortfarande har sitt hemvist i landet och inte aktivt väljer att avstå från det franska medborgarskapet.

Tyskland

Tyskland räknas till de länder där härstamningsprincipen länge varit dominerande. Det tyska medborgarskapet ärvs från modern eller fadern. Stora ändringar i medborgarskapslagstiftningen trädde i kraft 2000. I samband med detta gjordes vissa inskränkningar i utrikes födda föräldrars möjligheter att föra över medborgarskap till barn som föds utanför Tyskland. En betydande ändring som gjordes 2000 var att vissa bestämmelser som bygger på territorialprincipen infördes. Enligt dessa blir barn som föds i Tyskland och vars föräldrar har utländskt medborgarskap automatiskt tyska medborgare vid födelsen om den ena föräldern har permanent uppehållstillstånd och hemvist i landet sedan åtta år. Samtidigt infördes ökade möjligheter till naturalisation. Bakgrunden till ändringarna var att många personer som hade bott lång tid i Tyskland saknade tyskt medborgarskap (se Heilbronner, s. 3).

Storbritannien

Tidigare blev den som föddes i Storbritannien automatiskt brittisk medborgare. I början av 1980-talet begränsades emellertid territorialprincipens genomslag. Skälet var att man ville undvika att barn till föräldrar som var på kortvarigt besök i Storbritannien blev medborgare enbart på grund av födelse i landet (se Sawyer och Wray, s. 15). Enligt de nu gällande bestämmelserna förvärvar ett barn som föds i Storbritannien automatiskt brittiskt medborgarskap vid födelsen, om minst en av barnets föräldrar har brittiskt medborgarskap. Även ett barn som föds i Storbritannien och vars föräldrar är utländska medborgare förvärvar brittiskt medborgarskap vid födelsen, om en av föräldrarna har obegränsad rätt att vistas i landet. För att få en sådan rätt krävs i regel bl.a. att föräldern har haft hemvist i landet under en viss tid. Om föräldern är EES-medborgare krävs, för att barnet ska bli brittisk medborgare, i stället som huvudregel att

föräldern har permanent uppehållsrätt. Ett barn som föds utanför Storbritannien blir som huvudregel brittisk medborgare vid födelsen endast om åtminstone den ena av föräldrarna är brittisk medborgare och född i Storbritannien.

USA

Den som föds inom USA:s territorium och lyder under dess jurisdiktion förvärvar automatiskt amerikanskt medborgarskap vid födelsen. Detta gäller även barn som föds i USA och vars föräldrar befinner sig illegalt i landet. Territorialprincipen kompletteras i medborgarskapslagstiftningen av ett begränsat inslag av härstamningsprincipen. Ett barn som föds utanför USA och vars båda föräldrar är medborgare i USA förvärvar amerikanskt medborgarskap vid födelsen, om föräldrarna är gifta och den ena av föräldrarna har haft hemvist i USA innan barnet föddes. Även ett barn som föds utanför USA och vars ena förälder är medborgare i USA, förvärvar under vissa förutsättningar amerikanskt medborgarskap.

4.4 Härstamningsprincipen och territorialprincipen i Sverige

Tidigare reglering

Den första svenska författning som reglerade förvärv av medborgarskap vid födelsen var 1894 års lag om förvärvande och förlust av medborgarerätt som grundade sig på ett samarbete mellan Danmark, Norge och Sverige. Härstamningsprincipen fick genomslag i lagen genom att barn som föddes inom äktenskapet blev svenska medborgare vid födelsen om fadern var svensk medborgare. För barn som föddes utom äktenskapet var i stället moderns medborgarskap avgörande. I bestämmelsen om s.k. *increscens* fick territorialprincipen ett visst genomslag. Enligt denna bestämmelse ledde födelse och oavbruten vistelse i Sverige intill 22 års ålder till automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap om inte en skriftlig avsägelse gjorts innan dess och personen i fråga kunde styrka att han eller hon hade ett annat medborgarskap. Efter 1969 krävdes inte längre att den som förvärvade medborgarskap genom *increscens* skulle vara född här i landet.

I 1924 års lag om förvärvande och förlust av svenskt medborgarskap infördes en bestämmelse i vilken stadgades att en svensk medborgare som var född utomlands och som aldrig haft hemvist i Sverige eller vistats här under förhållanden som tydde på samhörighet med Sverige, förlorade sitt svenska medborgarskap vid 22 års ålder (preskription). Bestämmelsen om preskription kan anses ha en viss koppling till territorialprincipen eftersom den inte omfattar personer som är födda i landet.

2001 års medborgarskapslag

I propositionen till MedbL anförde regeringen att denna liksom tidigare medborgarskapslagstiftning bygger på härstamningsprincipen (prop. 1999/2000:147 s. 15). I lagen infördes dock flera nya bestämmelser om barns förvärv av medborgarskap som medförde att territorialprincipen fick ett något större genomslag. Bestämmelserna om förvärv av medborgarskap vid födelsen ändrades så att ett barn med en far som är svensk medborgare alltid förvärvar svenskt medborgarskap om barnet föds i Sverige (1 § MedbL). Genom en annan bestämmelse gavs statslösa barn som är födda i Sverige rätt till svenskt medborgarskap genom anmälan av vårdnadshavarna om barnet har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här (6 §).

I tabell 4.1 har bestämmelserna i MedbL om förvärv av medborgarskap grovt delats in enligt bestämmelser som utgår från härstamningsprincipen respektive territorialprincipen samt bestämmelser som inte kan hänföras till någon av dessa.

Tabell 4.1 Härstamningsprincipen och territorialprincipen i MedbL

Härstamningsprincipen (jus sanguinis)	Territorialprincipen (jus soli)	Varken härstamnings- eller territorialprincipen
1 § Födelse till förälder med svenskt medborgarskap	6 § Statslöst barn	2 § Hittebarn
3 § Adoptivbarn		7 § Anmälan för barn med hemvist
4 § Föräldrars äktenskap		8 § Anmälan av person som fyllt 18 men inte 20 år
5 § Anmälan av fadern		9 § Återvinning för tidigare medborgare
10 § (Delvis) Barn till medborgare enligt 5 §		10 § (Delvis) Barn till medborgare enligt 7–9 §§
		11 § Naturalisation
		12 § Dispens från naturalisationskrav
		13 § Naturalisation av sökandes barn
		18 § Anmälan av nordiska medborgare
		19 § Återvinning för nordiska medborgare

Majoriteten av bestämmelserna om förvärv av svenskt medborgarskap kan inte kategoriseras som uttryck för vare sig härstamningsprincipen eller territorialprincipen. När det gäller förvärv av svenskt medborgarskap är i stället det förhållandet att individen haft hemvist i Sverige en viss tid ofta av stor betydelse.

De bestämmelser som reglerar automatiskt förvärv av medborgarskap bygger på härstamningsprincipen. Härstamningsprincipens genomslag är som tydligast i 1 § MedbL enligt vilken ett barn i de flesta fall förvärvar svenskt medborgarskap om en av barnets föräldrar är svensk medborgare. Även territorialprincipen har dock ett visst genomslag i 1 § genom att födelse i Sverige är avgörande för om barnet automatiskt får svenskt medborgarskap i det fall föräldrarna inte är gifta med varandra och endast fadern är svensk medborgare. Endast bestämmelsen om anmälan om medborgarskap för statslösa barn som är födda i Sverige (6 §) utgår tydligt från territorialprincipen.

De bestämmelser i MedbL som bygger på härstamningsprincipen har störst betydelse också sett till antalet personer som blir svenska medborgare vid födelsen. Omkring 100 000 barn som föddes i Sverige 2011 blev svenska medborgare vid födelsen genom att en förälder var svensk medborgare. Utöver dessa blev även ett okänt antal barn som föddes utomlands svenska medborgare på grund av att en förälder var svensk medborgare. När det gäller förvärv av medborgarskap efter födelsen är det de bestämmelser som varken bygger på härstamningsprincipen eller territorialprincipen som har störst betydelse. Under 2011 blev sammanlagt närmare 37 000 personer svenska medborgare på annat sätt än genom födelse, de flesta av dem genom naturalisation. Som jämförelse kan framhållas att under samma år förvärvade endast 128 barn som föddes i Sverige svenskt medborgarskap genom den enda bestämmelse i MedbL som klart ger uttryck för territorialprincipen (6 §).

Sammanfattningsvis får de flesta svenska medborgare sitt svenska medborgarskap på grund av att minst en av deras föräldrar är eller har varit svensk medborgare. Endast en bestämmelse i MedbL kan klart anses bygga på territorialprincipen och antalet personer som förvärvar medborgarskap på grund av den är litet. De flesta bestämmelser om förvärv av medborgarskap kan dock varken hänföras till härstamningsprincipen eller territorialprincipen. Detta gäller särskilt bestämmelserna om naturalisation. Antalet personer som blir medborgare genom naturalisation är dessutom betydande.

4.5 Överväganden

Bedömning: En följd av att härstamningsprincipen är huvudregel är att vissa barn som föds i Sverige inte blir svenska medborgare vid födelsen, trots att de kan förväntas växa upp i Sverige och förutses få en sådan samhörighet med Sverige att de bör vara medborgare. Utifrån en grundtanke om ett medborgarskap som utgår från samhörighet kan MedbL anses underinkluderande i förhållande till dessa barn.

Härstamningsprincipen har ett mycket starkt genomslag i reglerna om förvärv av svenskt medborgarskap vid födelsen, medan territorialprincipen endast på ett mycket begränsat sätt återspeglas i dessa. Utredningen har i uppdrag att belysa hur ett land som Sverige med

stor mångfald och rörlighet påverkas av att härstamningsprincipen är huvudregel.

Härstamningsprincipens betydelse när det gäller förvärv av medborgarskap vid födelsen bör sättas i ett sammanhang med övriga bestämmelser i MedbL avseende förvärv och upphörande av svenskt medborgarskap. Som framhållits i avsnitt 3.7 återspeglar dessa bestämmelser som helhet en grundtanke om ett medborgarskap som utgår från samhörighet. Någon motsättning mellan en sådan grundtanke och ett starkt genomslag för härstamningsprincipen finns inte. Att medborgarskapet överförs från en förälder till ett barn ger uttryck för härstamningsprincipen, och på grund av föräldrarnas medborgarskap kan barnet förutses få en sådan samhörighet med Sverige att han eller hon bör vara svensk medborgare från födelsen. När det gäller reglerna om förvärv av svenskt medborgarskap efter födelsen har emellertid härstamningsprincipen i de flesta fall inte något betydande genomslag. I stället är framför allt den omständigheten att en person haft hemvist i Sverige under en längre tid av stor betydelse. Individen antas då ha en sådan samhörighet med Sverige att han eller hon i regel ska kunna bli svensk medborgare. När man talar om att härstamningsprincipen är huvudregel avses alltså framför allt det genomslag som principen getts när det gäller förvärv av medborgarskap vid födelsen och att territorialprincipens genomslag är svagt.

Den omständigheten att Sverige är ett land som präglas av stor mångfald och rörlighet innebär att det vid varje givet tillfälle finns många individer som lever här men som inte är svenska medborgare. Det fanns vid utgången av 2012 knappt 670 000 personer utan svenskt medborgarskap folkbokförda i Sverige. Härstamningsprincipens starka genomslag i reglerna om förvärv av medborgarskap och det begränsade genomslaget för territorialprincipen medför att ett barn som föds i Sverige blir svensk medborgare vid födelsen endast om han eller hon har en förälder med svenskt medborgarskap. Med andra ord är en följd av att härstamningsprincipen är huvudregel att barn som föds i Sverige till föräldrar utan svenskt medborgarskap inte heller själva blir svenska medborgare vid födelsen.

Medborgarskapslagstiftning som bygger på territorialprincipen uppfattas ofta som mer inkluderande gentemot utrikes födda än lagstiftning som tar sin utgångspunkt i härstamningsprincipen. Ofta har territorialprincipen ett starkt genomslag i medborgarskapslagstiftningen i stater som traditionellt haft stor invandring, t.ex. USA. Även i vissa stater som kommit att präglas av stor mångfald och

rörlighet, exempelvis Frankrike och Tyskland, har territorialprincipen fått ett betydande genomslag. I de senare har territorialprincipen en viktig betydelse vid sidan om härstamningsprincipen. Det finns inget motsatsförhållande mellan härstamningsprincipen och territorialprincipen och allt fler länder har infört lagstiftning som reflekterar båda principerna. Det har vidare ofta anförts att kulturell och språklig gemenskap generellt anses viktig i länder där härstamningsprincipen är dominerande (se Sandesjö och Björk, s. 20 samt Lokrantz Bernitz, s. 71; jfr även Joppke, s. 17). Såsom framgått ovan har principerna emellertid inte sitt ursprung vare sig i frågan om kulturell gemenskap eller i frågan om inkludering av barn till utrikes födda. Oavsett detta kan MedbL, utifrån en grundtanke om ett medborgarskap som utgår från samhörighet, anses vara underinkluderande gentemot barn som föds i Sverige och som kan förväntas växa upp i landet, men vars föräldrar inte är svenska medborgare. I likhet med barn vars föräldrar är svenska medborgare kan dessa barn förutses få en sådan samhörighet med Sverige att de bör vara svenska medborgare. Till följd av härstamningsprincipens dominerande ställning blir de trots detta inte automatiskt svenska medborgare vid födelsen. Många av barnen har visserligen möjlighet att senare förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Att förvärv av svenskt medborgarskap sker vid födelsen kan dock ha stor såväl principiell som praktisk betydelse. Det symboliska värdet av ett svenskt medborgarskap som bygger på territorialprincipen har framhållits av bl.a. Andreas Johansson Heinö (se Johansson Heinö, 2012, s. 203). En praktisk betydelse av ett medborgarskapsförvärv vid födelsen är till exempel möjligheten till ett svenskt pass.

Med beaktande av det som anförts ovan föreslår utredningen i avsnitt 8.3.1 och 8.3.2 att de gällande reglerna om förvärv av medborgarskap vid födelsen ska kompletteras med bestämmelser utgående från territorialprincipen. Förslagen innebär att också barn som föds i Sverige, vars föräldrar inte är svenska medborgare men som har bott en längre tid i Sverige, under vissa förutsättningar ska bli svenska medborgare automatiskt redan vid födelsen.

5 Medborgarskapsceremonier

5.1 Bakgrund

I Sverige arrangerades de första medborgarskapsceremonierna i början av 1990-talet. Dessa ceremonier anordnades på kommunal nivå. Sedan dess har antalet kommuner som anordnar medborgarskapsceremonier ökat. Det har också förekommit att enstaka länsstyrelser själva eller i samarbete med kommuner anordnat medborgarskapsceremonier. Sedan 2012 bjuder dessutom riksdagen in ett begränsat antal nya medborgare från Stockholms län till en ceremoni och guidad tur i Riksdagshuset på nationaldagen.

Fördelarna med att anordna medborgarskapsceremonier, och behovet av att göra dem tillgängliga för nya medborgare i hela Sverige, diskuteras bl.a. i förarbetena till MedbL. I uppdraget för 1997 års medborgarskapskommitté ingick att överväga åtgärder som kunde stärka medborgarskapets status som ett led i integrationsprocessen. I sitt slutbetänkande uttalade kommittén bl.a. att det, för att stärka medborgarskapets status, var angeläget att manifestera medborgarskapsförvärvet. Anordnandet av särskilda ceremonier ansågs vara ett lämpligt sätt att göra detta. Kommittén underströk vidare att ett mycket viktigt steg i integrationsprocessen är att de nya medborgarna upplever att de är en del av den svenska gemenskapen. Enligt kommittén kunde ett välkomnande i form av en ceremoni bidra till att nya medborgare känner att de betraktas som svenskar och accepteras fullt ut av samhället. Ceremonierna ansågs även kunna förstärka den enskildes känsla av samhörighet med Sverige och svenskarna. (SOU 1999:34 s. 328 f.)

Eftersom kommuner i en inte obetydlig utsträckning redan anordnade särskilda ceremonier för nya medborgare var det enligt kommittén lämpligast att kommunerna även framöver fick ansvara för arrangemangen. Kommittén utgick från att kommunerna skulle följa en rekommendation att anordna ceremonier och fann därför

inte skäl att ålägga kommunerna detta genom lagstiftning. I sammanhanget nämndes att kostnaderna i normalfallet inte torde vara så höga att kommunerna på grund därav skulle avstå från att anordna ceremonier. Däremot föreslog kommittén att allmänna rekommendationer för ceremonierna skulle utformas i samråd mellan Integrationsverket och Svenska kommunförbundet. Kommittén framförde även vissa allmänna synpunkter när det gällde arrangemangen, bl.a. att denna typ av ceremonier borde arrangeras årligen och att Sveriges nationaldag framstod som en lämplig dag att hålla ceremonier. Kommittén påpekade också att det inte fanns något principiellt hinder mot att kommunerna delade ut diplom till de nya medborgarna, men betonade samtidigt vikten av att diplomerna i så fall utformades så att det klart framgick att det var en minnesgåva utan juridisk innebörd. (SOU 1999:34 s. 328 f.)

I den efterföljande propositionen betonades att det är av stor betydelse för integrationsprocessen att den som blir svensk medborgare kan känna att han eller hon därmed betraktas som svensk och accepteras fullt ut av det svenska samhället. Vidare anfördes att det borde anordnas särskilda ceremonier för att välkomna nya medborgare och för att visa att medborgarskapet innebär en rätt att på ett fullvärdigt sätt delta i samhällets intressegemenskap. Regeringen ansåg dock att detta även framöver borde vara ett frivilligt åtagande för kommunerna och tillade att i vissa fall, om det bedömdes lämpligt, borde kommunerna kunna söka samverkan med länsstyrelsen. När det gäller formerna för ceremonierna anfördes att Integrationsverket borde kunna utarbeta ett informationsmaterial som gav exempel på lämpliga sätt att genomföra arrangemangen. Någon närmare styrning ansågs inte vara nödvändig. (Prop. 1999/2000:147 s. 63 f.)

Mot denna bakgrund fick Integrationsverket i uppdrag att bl.a. utarbeta ett informationsmaterial som gav exempel på hur särskilda ceremonier kunde hållas för personer som förvärvat svenskt medborgarskap och att sprida informationen till kommunerna. Vid genomförandet av uppdraget skulle Integrationsverket samråda med Migrationsverket. Som ett led i uppdraget gav Integrationsverket 2002 ut skriften *Du gamla, du nya*. Skriften innehåller bl.a. viss information om olika kommuners medborgarskapsceremonier.

Regeringen gav i juni 2005 länsstyrelserna i uppdrag att i respektive län kartlägga i vilken omfattning kommunerna anordnade ceremonier för nya svenska medborgare. I uppdraget ingick även att lämna förslag med inriktningen att alla medborgare skulle erbjudas möjlighet att delta vid en ceremoni samt att överväga bl.a. om

länsstyrelserna borde anordna ceremonier. Av länsstyrelsernas redovisning framgår bl.a. att i vart fall 95 kommuner anordnade ceremonier och att samtliga länsstyrelser var av uppfattningen att det i första hand bör vara kommunerna som ansvarar för ceremonierna, eftersom det är kommunen som står den nya medborgaren närmast.

Nyss nämnda uppdrag följdes upp i april 2006, genom att regeringen gav länsstyrelserna i uppdrag att i respektive län samordna och stimulera kommunernas insatser för att uppmärksamma nyblivna svenska medborgare genom att arrangera särskilda ceremonier. I uppdraget ingick även att länsstyrelserna skulle följa utvecklingen när det gällde ceremonierna, och att länsstyrelserna skulle ansvara för att ceremonier arrangerades under lämpliga former i de fall då en kommun inte organiserade någon form av ceremoni. Regeringens mål var att alla nya svenska medborgare skulle ges möjlighet att delta i en ceremoni. Resultaten av uppdraget, som avrapporterades hösten 2008, visade att möjligheterna att delta i ceremonier varierade stort över landet.

5.2 Information och synpunkter som inkommit till utredningen

Utredningen har skickat en förfrågan till samtliga kommuner och bett dem uppges om de 2012 anordnade någon medborgarskapsceremoni och hur många personer som i så fall bjöds in till, respektive deltog vid, denna ceremoni. Utredningen har även haft möten med Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) enhet för demokrati och styrning samt med dess demokratiberedning. På förslag från SKL har utredningen också deltagit vid ett möte med det svenska nätverk som har skapats inom ramen för European Coalition of Cities against Racism (ECCAR). I detta nätverk ingår flera av SKL:s medlemmar. Vidare har utredningen haft separata möten med företrädare för 15 utvalda referenskommuner (Botkyrka, Göteborg, Helsingborg, Katrineholm, Kramfors, Leksand, Lund, Malmö, Mora, Stockholm, Sundsvall, Södertälje, Vingåker, Örebro och Örnköldsvik) för att på så sätt få en djupare kunskap om kommunernas erfarenheter från och syn på medborgarskapsceremonier. Utredningen har också på nationaldagen den 6 juni 2012 närvarat vid medborgarskapsceremonier i nio kommuner (Huddinge, Norrköping, Sollentuna, Solna, Stockholm, Tyresö, Upplands-Väsby, Uppsala och Örnköldsvik). Vidare har utredningen anordnat en hearing om bl.a.

medborgarskapets symboliska betydelse, där frågan om medborgarskapsceremonier berördes.

Den förfrågan som utredningen skickade ut besvarades av 258 av landets 290 kommuner. Av dessa uppgav nästan hälften att de under 2012 hade anordnat eller avsåg att anordna en medborgarskapsceremoni. Bland de kommuner som anordnade ceremonier fanns såväl mindre och medelstora som stora kommuner. I vissa kommuner med bara någon eller några få nya medborgare anordnades mindre ceremonier, medan det i andra kommuner med många nya medborgare anordnades förhållandevis stora ceremonier. Även andelen deltagare i förhållande till antalet nya medborgare varierade kraftigt mellan kommunerna. I vissa av kommunerna fick nya medborgare ta med sig familjemedlemmar och andra närstående till ceremonin.

Vid mötena med bl.a. SKL:s demokratiberedning och ECCAR framkom olika uppfattningar om huruvida länsstyrelserna eller kommunerna bör åläggas att anordna medborgarskapsceremonier. Kommunerna ansågs dock i och för sig ha bäst förutsättningar att anordna sådana ceremonier på ett ändamålsenligt sätt. Vissa ansåg att det även framöver bör vara frivilligt för kommunerna att anordna ceremonier. Vikten av att undvika detaljreglering betonades. Det ansågs dock vara positivt med en gemensam kärna i det budskap som förmedlas vid ceremonierna.

Vid kontakterna med referenskommunerna och i samband med besökta medborgarskapsceremonier har framkommit att många kommuner har ett stort engagemang för och stor erfarenhet av att anordna medborgarskapsceremonier. De flesta kommuner som utredningen haft kontakt med har anført att ansvaret för dessa ceremonier bör ligga på kommunerna. Det gäller även kommuner som i dag inte anordnar några ceremonier. Enstaka kommuner har dock uttryckt tveksamhet till att anordna ceremonier, främst av kostnadsskäl. Vidare har många kommuner anført att de skulle välkomna viss vägledning när det gäller vad man vid ceremonierna bör betona beträffande t.ex. medborgarskapets betydelse och innebörd.

5.3 Internationell utblick

Förekomsten av särskilda ceremonier för nya medborgare har under senare år ökat i Europa. Utredningen har i uppdrag att föreslå innehåll i och organisation av sådana ceremonier i Sverige. Därvid

ska utredningen beakta bl.a. medborgarskapsceremonier, medborgarskapsavtal och eder i övriga medlemsstater i EU samt i andra demokratiska länder som präglas av stor mångfald och rörlighet. I detta avsnitt finns därför en kort beskrivning av medborgarskapsceremonier i vissa andra länder.

Övriga Norden

I Norge arrangerar sedan 2007 fylkesmännen, som är statens representanter i fylkena, medborgarskapsceremonier. Dessa ceremonier äger rum en till två gånger per år. Deltagande vid ceremonierna är frivilligt och saknar juridisk betydelse. För dem som väljer att delta är det dock obligatoriskt att avlägga ett löfte om trohet till Norge (troskapslöfte). Vid ceremonierna överlämnas också en för ändamålet särskilt framtagen gåvobok till deltagarna.

I Danmark arrangerar sedan 2003 Folketinget, som också beslutar om danskt medborgarskap, statsborgerskapsdagen en gång per år. Firandet äger rum i Folketingets lokaler på Christiansborgs slott. Till arrangemanget inbjuds personer från hela Danmark som föregående år förvärvat danskt medborgarskap. Någon ed eller motsvarande avläggs inte vid ceremonin. Den som vill bli dansk medborgare måste dock redan i ansökan om medborgarskap underteckna ett löfte om trohet och lojalitet till Danmark och det danska samfundet samt intyga att han eller hon accepterar att följa dansk lagstiftning och respektera grundläggande danska principer.

I Finland anordnar enstaka kommuner på frivillig basis medborgarskapsceremonier.

USA

I USA är avläggandet av en trohetsed det sista steget i naturalisationsprocessen. Denna ed ska avläggas vid en medborgarskapsceremoni. Sådana ceremonier anordnas regelbundet och kan ha mycket olika karaktär, men genomförs ofta under ledning av en domare. Det arrangeras t.ex. mindre medborgarskapsceremonier varje vecka i vissa federala domstolar, men det förekommer även större ceremonier, exempelvis vid universitet eller i konserthus, med flera talare och underhållning. Vid större ceremonier får

deltagarna ofta bl.a. ett exemplar av konstitutionen och en mindre flagga.

Kanada

Liksom i USA är i Kanada avläggandet av en trohetsed det sista steget i naturalisationsprocessen. Eden ska normalt avläggas vid en medborgarskapsceremoni inför en domare. Det är dock Citizenship and Immigration Canada som ansvarar för arrangemanget, i vissa fall tillsammans med exempelvis kommunen. Citizenship and Immigration Canada är den federala myndighet som ansvarar för medborgarskapsfrågor. Myndigheten har även utarbetat detaljerade riktlinjer för ceremonierna.

Australien

Även i Australien är avläggandet av en trohetsed det sista steget i naturalisationsprocessen. Denna ed avläggs vid en medborgarskapsceremoni. Ceremonierna förrättas av den minister i regeringen som ansvarar för medborgarskapsfrågor, eller av en annan person som utsetts av ministern (exempelvis en medlem i representanthuset, senator eller borgmästare). Det förekommer såväl stora som små ceremonier. Enligt regeringens riktlinjer bör lokala ceremonier anordnas åtminstone varannan till var tredje månad. I exempelvis Sydney anordnas dock ceremonier nästan varannan vecka.

Storbritannien

I Storbritannien ska en trohetsed avläggas som ett sista steg i naturalisationsprocessen. Eden ska avläggas vid en medborgarskapsceremoni. Först när detta har skett registreras personen i fråga som brittisk medborgare. Ceremonierna anordnas i regel av den lokala folkbokföringsmyndigheten.

Nederländerna

I Nederländerna är avläggandet av en lojalitetsförklaring det sista steget i naturalisationsprocessen. Denna förklaring ska avläggas vid en medborgarskapsceremoni. Först när detta har skett tillkännages beslutet om medborgarskap och ett medborgarskapsbevis överlämnas. Ett annat obligatoriskt moment vid dessa ceremonier är att exempelvis borgmästaren håller ett tal där vikten av grundläggande fri- och rättigheter understryks. Dessutom delas en broschyr med titeln *Welkom* ut till deltagarna. Det är kommunerna som anordnar ceremonierna, vilket de sedan 2006 är skyldiga att göra minst en gång per år.

Frankrike

Sedan 2006 ska nya medborgare inom sex månader från medborgarskapsförvärvet inbjudas att närvara vid en ceremoni där de välkomnas som nya medborgare. Prefekturerna har det primära ansvaret för att arrangera dessa ceremonier. En prefektur finns i varje län och är en myndighet, under inrikesministeriet, som bl.a. ansvarar för ärenden om pass och uppehållstillstånd. Deltagandet vid ceremonierna är frivilligt och någon ed eller motsvarande avläggs inte vid ceremonin. Den som vill förvärva franskt medborgarskap genom naturalisation måste dock redan under ansökningsförfarandet bl.a. ta del av och underteckna ett dokument om franska medborgares rättigheter och skyldigheter. Vid ceremonierna överlämnas till deltagarna bl.a. nyss nämnda stadga.

Tyskland

I Tyskland är det sista steget i naturalisationsprocessen att den blivande medborgaren förklarar sin avsikt att respektera grundlagen och lagarna i Tyskland och att avstå från handlingar som kan orsaka landet skada. När denna förklaring har avgetts ska ett medborgarskapsbevis lämnas över och därigenom är medborgarskap beviljat. Det har överlämnats till förbundsländerna att bestämma formerna för avläggandet av förklaringen och överlämnandet av beviset, men det är relativt vanligt att detta sker vid en ceremoni.

5.4 Överväganden och förslag

Förslag: Varje kommun ska årligen anordna en ceremoni som markerar det svenska medborgarskapets betydelse (medborgarskapsceremoni) och erbjuda nya svenska medborgare i kommunen, som förvärvat medborgarskapet efter födelsen, att närvara vid denna.

Vid medborgarskapsceremonin ska kommunen, med utgångspunkt i den nya portalparagrafen i MedbL, förmedla budskapet att det svenska medborgarskapet är det viktigaste rättsliga förhållandet mellan medborgaren och staten, att medborgarskapet innebär friheter, rättigheter och skyldigheter samt att medborgarskapet är en grund för folkstyrelsen och står för samhörighet med Sverige.

Det uppdras åt länsstyrelserna att verka för att kommunerna får information om hur ceremonier genomförs i andra kommuner. I uppdraget ingår att länsstyrelserna ska utarbeta och sprida ett informationsmaterial som ger kommunerna konkreta exempel på hur medborgarskapsceremonier kan genomföras. Materialet ska utarbetas efter samråd med SKL. Länsstyrelserna ska efter tre år återrapportera uppdragets genomförande och redovisa eventuella behov av ytterligare stödåtgärder till regeringen.

Vidare uppdras åt Migrationsverket och länsstyrelserna att tillsammans utforma ett enhetligt och högtidligt bevis om svenskt medborgarskap.

5.4.1 Medborgarskapsceremonier ska anordnas

Redan av direktiven framgår att det ska införas medborgarskapsceremonier som är tillgängliga för alla nya svenska medborgare. Utredningens uppdrag är att föreslå innehåll i och organisation av dessa ceremonier. I detta ingår bl.a. att ta ställning till vem som bör anordna ceremonierna. Utredningen ska även föreslå generella ramar för det budskap som bör förmedlas genom en medborgarskapsceremoni.

5.4.2 Vilken typ av ceremonier som ska anordnas

En medborgarskapsceremoni kan fylla olika syften. Ceremoniernas syfte är av stor betydelse för hur de bör utformas. Ett syfte kan vara att markera övergången från ett medborgarskap till ett annat. Det skälet är framför allt relevant i länder som inte tillåter dubbelt medborgarskap. Det kan också finnas en önskan från staten att officiellt välkomna nya medborgare och att högtidligt fira medborgarskapsförvärven. I vissa fall kan staten även ha en önskan att påverka de nya medborgarnas framtida handlande. Det kan exempelvis ske genom det budskap som förmedlas vid ceremonin i kombination med ett krav på avläggande av en trohetsed eller motsvarande för att medborgarskap ska beviljas. Ett land kan i olika grad vilja uppnå flera syften genom medborgarskapsceremonin.

I de länder som utredningen studerat (se avsnitt 5.3) förekommer i huvudsak två typer av medborgarskapsceremonier. Den ena typen äger rum efter att medborgarskap beviljats och saknar därmed juridisk betydelse. Fokus ligger i stället på att välkomna de nya medborgarna och högtidlighålla medborgarskapsförvärvet. I konsekvens med detta är deltagande vid dessa ceremonier frivilligt. Den andra typen av ceremonier utgör ett led i naturalisationsprocessen. Medborgarskap beviljas alltså vid eller efter denna ceremoni. Gemensamt för länder som arrangerar sådana ceremonier är att medborgarskap i princip inte kan beviljas för den som inte har avlagt en trohetsed eller motsvarande samt att detta normalt görs vid en medborgarskapsceremoni.¹ I konsekvens med detta är deltagande vid ceremonierna i princip obligatoriskt. Denna typ av ceremonier har alltså ett större inslag av att staten försöker påverka de nya medborgarnas framtida beteende. Det förekommer dock att även frivilliga ceremonier har inslag som typiskt sett är ägnade att påverka den nya medborgarens framtida handlande (se t.ex. avsnitt 5.3 angående Norges krav på avläggande av trohetslöfte).

Av utredningens direktiv framgår att de svenska ceremonierna ska syfta till att markera medborgarskapets tyngd och betydelse. Som

¹ Tidigare krävdes även i Sverige, enligt Kungl. förordning den 27 februari 1858 (nr 13) angående ordningen och villkoren för utländsk mans upptagande till svensk medborgare, att nya medborgare avlade en ed (tro- och huldhetsed). Detta krav, som endast gällde män, avskaffades vid införandet av 1924 års lag om förvärvande och förlust av svenskt medborgarskap. Därvid framhöll departementschefen bl.a. att skälen för att upprätthålla detta krav (dels att utlänningar under högtidliga former skulle känna att de "trätt i undersåtsförhållande till en ny stat", dels att erhålla en bestämd och för sökanden fullt klar tidpunkt för det nya medborgarskapets uppkomst) inte uppvägde de praktiska olägenheter som var förenade med ett sådant krav (se NJA II nr 5 s. 138 f.).

framgår av avsnitt 3 har utredningen också i uppdrag att klargöra medborgarskapets betydelse. I nyss nämnda avsnitt föreslår utredningen att det i en ny portalparagraf i MedbL ska anges att det svenska medborgarskapet är det viktigaste rättsliga förhållandet mellan medborgaren och staten, att medborgarskapet innebär friheter, rättigheter och skyldigheter samt att medborgarskapet är en grund för folkstyrelsen och står för samhörighet med Sverige. Ceremonierna ska alltså syfta till att markera just detta. Det syftet uppnås enligt utredningens mening bäst genom ceremonier som är inriktade på att välkomna de nya medborgarna som svenska medborgare och högtidlighålla medborgarskapsförvärvet. Ett sådant fokus innebär en tydlig markering av de nya medborgarnas samhörighet med Sverige. Vid undersökningar i bl.a. Norge har ceremonideltagarna också särskilt framhållit att det officiella välkomnandet är viktigt (se vidare bl.a. Viblemo m.fl., s. 105 f.).

En grundläggande förutsättning för att en person ska beviljas medborgarskap är att han eller hon uppfyller de krav som staten i fråga har ställt upp, exempelvis i fråga om hederligt levnadssätt. Sådana krav är i allmänhet inriktade på beteendet fram till dess att medborgarskap beviljas. När medborgarskap väl har beviljats förutsätts den nya medborgaren vara jämställd med landets övriga medborgare. Försök att påverka nya medborgares framtida beteende, dvs. beteendet efter att medborgarskap har beviljats, genom att för medborgarskap kräva exempelvis avläggande av en trohetsed riskerar däremot att sända signalen att det även efter medborgarskapsförvärvet ställs andra krav på dessa medborgare än på personer som har förvärvat medborgarskap genom födelsen. Det finns inte heller i övrigt skäl att göra en så långtgående förändring av dagens naturalisationsprocess som att för medborgarskap kräva avläggande av en trohetsed eller motsvarande.

De svenska ceremonierna bör alltså, på samma sätt som de ceremonier många kommuner anordnar i dag, äga rum efter att medborgarskap har beviljats. Deltagande vid ceremonierna ska inte utgöra ett ytterligare krav för medborgarskapsförvärv. I konsekvens med detta bör deltagande vid ceremonierna vara frivilligt.

5.4.3 Vem som ska anordna ceremonier

Medborgarskapet är kopplat till staten. Det är också en statlig myndighet, vanligtvis Migrationsverket men i vissa fall länsstyrelserna, som beslutar om medborgarskap. Mot den bakgrunden kan det framstå som naturligt att det också skulle vara en statlig myndighet som högtidlighåller medborgarskapsförvärvet och välkomnar de nya svenska medborgarna vid en ceremoni. Det finns dock andra aspekter som måste beaktas när det gäller frågan om vem som bör anordna ceremonierna.

För att medborgarskapsceremonierna i praktiken ska vara tillgängliga för alla nya medborgare bör ceremonin inte äga rum alltför långt från bostadsorten. Av bl.a. den anledningen framstår det inte som ett godtagbart alternativ att endast anordna en central ceremoni i exempelvis riksdagen, av den typ som förekommer i Danmark, dit alla nya medborgare i Sverige bjuds in. För att ceremonierna ska vara tillgängliga bör de hållas på regional eller lokal nivå. Den statliga myndighet på regional nivå som ligger närmast till hands är länsstyrelsen.

Ett annat naturligt alternativ är att lägga uppgiften på kommunerna, som redan i dag i stor utsträckning anordnar medborgarskapsceremonier. I sammanhanget måste även principen om den kommunala självstyrelsen beaktas. Denna princip innebär i korthet att kommunerna har en självständig och inom vissa ramar fri bestämmanderätt. I den mån kommunernas handlingsutrymme begränsas, exempelvis genom att kommuner åläggs att utföra en viss uppgift, bör inskränkningen inte gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den (14 kap. 3 § regeringsformen).

Det faktum att medborgarskapet är kopplat till staten och inte till den kommun där medborgaren är bosatt talar som tidigare nämnts för att det bör vara en statlig myndighet, dvs. länsstyrelsen, som högtidlighåller medborgarskapsförvärvet och välkomnar de nya svenska medborgarna. Det finns dock inget som tyder på att nya svenska medborgare skulle värdera ett välkomnande av länsstyrelsen högre än ett välkomnande av kommunen.

Kommuner runt om i landet har i stigande grad anordnat medborgarskapsceremonier sedan början av 1990-talet. Denna utveckling har uppmuntrats av tidigare regeringar, men utvecklingen har inte föranlett några förändringar av kommunernas skyldigheter eller befogenheter. I dag anordnas ceremonier av ungefär hälften av

landets 290 kommuner, men endast av några enstaka länsstyrelser (i vissa fall i samarbete med länets kommuner). Det finns således en mycket stor erfarenhet av att anordna dessa ceremonier i många av landets kommuner. Vid de samtal som utredningen haft med kommuner som i dag anordnar ceremonier, har utredningen också kunnat konstatera att många kommuner över tid gjort såväl praktiska som principiella överväganden och utarbetat väl fungerande rutiner kring ceremonierna. Det har även framgått att det i många kommuner finns ett mycket stort engagemang för dessa ceremonier bland såväl tjänstemän som politiker. Många kommuner har också understrukt att de även framöver vill anordna medborgarskapsceremonier och att de anser kommunerna vara de som är lämpligast för uppgiften.

Landets 290 kommuner har dessutom en betydligt större närhet till de nya medborgarna än landets 21 länsstyrelser. Detta gäller inte enbart geografiskt utan kommunerna har i regel också en större kontakt med de nya medborgarna än vad länsstyrelserna har. Detta är enligt utredningens mening av stor betydelse. Utredningen noterar dessutom att det nyligen har presenterats ett förslag om att dagens 21 länsstyrelser ska läggas samman till 11 länsstyrelser (SOU 2012:81). Vidare har många kommuner påpekat att kommunalt arrangerade medborgarskapsceremonier har positiva effekter för den lokala demokratin och utgör ett bra tillfälle för kommunen att skapa en kontakt med de nya medborgarna.

Sammantaget innebär det anförda att uppgiften att anordna medborgarskapsceremonier bör anförtros kommunerna. Skälen för detta är enligt utredningens mening så starka att de motiverar det begränsade intrång i den kommunala självstyrelsen som en sådan skyldighet innebär. Det syfte som den föreslagna regleringen tar sikte på kan inte heller uppnås på ett för det kommunala självbestämmandet mindre ingripande sätt (se även avsnitt 5.4.5). Förslaget är därför förenligt med 14 kap. 3 § regeringsformen.

5.4.4 Ceremonideltagare och tidpunkt för ceremonierna

Av utredningens direktiv framgår att medborgarskapsceremonier ska vara tillgängliga för alla nya medborgare. Utredningen har tolkat detta som att samtliga personer som efter födelsen förvärvat svenskt medborgarskap – oavsett om det sker genom naturalisation eller på annat sätt – bör inbjudas att delta vid en ceremoni. Det framstår

också som en lämplig avvägning. För att kommunerna ska kunna bjuda in dessa personer behöver de information om vilka kommuninvånare som har beviljats medborgarskap och deras adresser. Denna information kan hämtas in från Skatteverkets folkbokföring.

I dag erbjuder vissa kommuner den nya medborgaren att ta med sig familj och andra närstående till ceremonin. Det har framkommit att detta är mycket uppskattat. Utredningen vill därför betona att det inte finns något hinder mot att kommuner gör så även framöver. Eftersom det kan vara svårt för kommunen att bedöma hur många som kommer att delta vid en ceremoni, oavsett om exempelvis familjemedlemmar bjuds in eller inte, kan även nämnas att flera kommuner har uppgett att de till inbjudan brukar bifoga ett svarskort med ett frankerat kuvert. Det förefaller vara ett bra sätt för kommunen att få en uppfattning om hur många personer som avser att delta vid ceremonin.

Som framgår av avsnitt 5.4.2 är medborgarskapsceremonierna avsedda att innebära ett högtidlighållande av medborgarskapsförvärvet och en markering av medborgarskapets betydelse. Det är därför viktigt att det inte går alltför lång tid mellan medborgarskapsförvärvet och ceremonin. Utredningen anser därför att ceremonier bör anordnas minst en gång per år. Till dessa ceremonier bör bjudas in alla personer som är folkbokförda i kommunen och som under de senaste 18 månaderna förvärvat svenskt medborgarskap efter födelsen, dock inte personer som tidigare har erbjudits att närvara vid en medborgarskapsceremoni. På så sätt säkerställs att exempelvis personer som beviljas medborgarskap eller flyttar till kommunen precis innan en årlig ceremoni äger rum får möjlighet att närvara vid en senare ceremoni.

De flesta kommunerna har hittills valt att anordna sina medborgarskapsceremonier på nationaldagen, antingen separat eller som en del av nationaldagsfirandet. Detta ger ceremonierna en festlig och extra högtidlig inramning. Att anordna medborgarskapsceremonier denna dag kan också bidra till att utveckla nationaldagsfirandet. Det finns alltså goda skäl att förlägga ceremonierna till nationaldagen. Det kan också finnas vissa fördelar med att alla kommuners ceremonier äger rum på samma dag. Om det är allmänt känt när sådana ceremonier äger rum ökar t.ex. chansen för att även nya medborgare som av någon anledning inte nås av en personlig inbjudan känner till när ceremonin i den egna kommunen ska äga rum, och inför detta t.ex. kan kontakta kommunen för ytterligare information. I enstaka kommuner har man dock av olika skäl,

exempelvis på grund av att nationaldagsfirandet ansetts ta för mycket fokus från medborgarskapsceremonierna, valt att hålla dessa ceremonier en annan dag på året. Utredningen ifrågasätter inte att detta kan vara en lämplig lösning i vissa kommuner. Även principen om den kommunala självstyrelsen talar för att en detaljreglering av när ceremonierna ska äga rum bör undvikas. Det bör således vara möjligt för kommunerna att arrangera ceremonierna på en annan dag än nationaldagen. Genom att tidpunkten för ceremonierna inte detaljregleras får kommunerna också en möjlighet att dela upp ceremonin på flera dagar, om det bedöms vara lämpligt.

5.4.5 Ceremoniernas innehåll

Mot bakgrund av att uppdraget att anordna ceremonier föreslås åläggas kommunerna, bör kommunerna få relativt stor frihet att själva bestämma ceremoniernas innehåll och anpassa ceremonierna efter i kommunerna skiftande förutsättningar och förhållanden.

Det är dock viktigt att ceremonierna uppfyller det grundläggande syftet att markera medborgarskapets tyngd och betydelse (jfr avsnitt 3). Det bör därför finnas ett gemensamt budskap om medborgarskapets betydelse som framförs vid samtliga ceremonier. Detta är också något som många kommuner har efterfrågat. Utredningen har föreslagit att medborgarskapets betydelse ska fastslås i en portalparagraf i MedbL (se avsnitt 3.7). Det är enligt utredningens mening lämpligt att vid ceremonierna anknyta till innehållet i den paragrafen. Vid samtliga medborgarskapsceremonier bör alltså framgå att det svenska medborgarskapet är det viktigaste rättsliga förhållandet mellan medborgaren och staten. Det bör också framgå att medborgarskapet innebär friheter, rättigheter och skyldigheter samt att medborgarskapet är en grund för folkstyrelsen och står för samhörighet med Sverige. Kommunerna bör själva få avgöra om detta budskap ska förmedlas genom att första stycket i den föreslagna portalparagrafen läses upp eller om innebörden av den bestämmelsen ska utvecklas närmare i ett tal eller motsvarande (se exempel i bilaga 3).

Även vid frivilliga ceremonier som äger rum efter att medborgarskap har beviljats skulle det kunna uppställas krav på att deltagarna ska avlägga någon typ av trohetsed. Ett sådant krav finns t.ex. i Norge. En trohetsed eller motsvarande kan av vissa upplevas som ett högtidligt inslag. Som påpekas i avsnitt 5.4.2 riskerar dock den typen av krav

att sända signalen att det även efter medborgarskapsförvärvet ställs andra krav på dessa nya medborgare än på personer som har förvärvat medborgarskap genom födelsen. Enligt utredningens mening framstår det också som inkonsekvent att uppställa ett sådant krav när deltagandet vid ceremonin är frivilligt.

En annan företeelse som förekommer vid vissa ceremonier, även i Sverige, är att det överlämnas någon form av diplom eller minnesbevis till de nya medborgarna. Detta brukar vara ett uppskattat minne från ceremonin och vissa kommuner har indikerat att de gärna skulle se att det togs fram enhetliga minnesbevis.

När det gäller denna typ av dokument vill utredningen inledningsvis framhålla att den som beviljas svenskt medborgarskap genom anmälan eller naturalisation erhåller ett formellt bevis om detta från Migrationsverket eller länsstyrelsen, i samband med att beslutet om medborgarskap meddelas. Det följer av 10 § medborgarskapsförordningen (2001:218). Det är detta dokument som motsvarar de medborgarskapsbevis som överlämnas till nya medborgare vid vissa utländska medborgarskapsceremonier. Eftersom deltagande vid de svenska ceremonierna föreslås vara frivilligt och sakna juridisk betydelse, bör distributionen av formella medborgarskapsbevis även framöver hanteras av Migrationsverket respektive länsstyrelsen. Utredningen återkommer till utformningen av dessa medborgarskapsbevis i avsnitt 5.4.6.

Att Migrationsverket respektive länsstyrelsen utfärdar ett medborgarskapsbevis i samband med beslutet om medborgarskap hindrar naturligtvis inte att det även vid en frivillig medborgarskapsceremoni överlämnas någon form av skriftligt minnesbevis. Det är dock viktigt att sådana dokument inte ger intryck av att vara annat än ett minnesbevis från ceremonin. Som vissa kommuner påpekat förekommer redan i dag att det uppstår förvirring kring dessa dokument, eftersom de ofta endast delas ut till personer som närvarar vid ceremonierna men kan uppfattas som ett bevis på själva medborgarskapet. Att göra dessa dokument ännu mer formella, exempelvis genom att införa en skyldighet för kommunerna att överlämna sådana minnesbevis vid ceremonierna, eller att på nationell nivå utarbeta enhetliga minnesbevis, skulle riskera att öka förvirringen kring dessa dokument. Även den kommunala självstyrelsen talar för att sådana åtgärder bör undvikas. Utredningen anser därför att det även framöver bör vara respektive kommun som själv avgör om t.ex. ett minnesbevis ska överlämnas vid ceremonin och hur detta i så fall ska vara utformat.

Sammanfattningsvis bör alltså respektive kommun, vid sidan av de ramar för budskapet som anges ovan, själv få avgöra hur ceremonierna ska utformas. Utredningen har förstått att många kommuner, inte minst kommuner som saknar egna erfarenheter från medborgarskapsceremonier, likväl har ett intresse av att få information om hur olika frågor kan hanteras eller har hanterats i andra kommuner. Det gäller såväl ceremoniernas innehåll som andra praktiska frågor. Integrationsverket gav 2002 ut skriften *Du gamla, du nya*, som innehåller viss vägledning i sådana frågor. Den skriften är dock relativt gammal i dag och inte anpassad för den lagstiftning som nu föreslås. Utredningen har därför valt att ta in viss sådan information i en bilaga till betänkandet (se bilaga 3). Där framgår bl.a. att vissa inslag, exempelvis tal, musik och gemensamt framförande av nationalsången, tycks förekomma vid de flesta ceremonier som anordnas i dag. Utredningen förutsätter att nämnda inslag, som ger ceremonierna en festlig inramning, kommer att vara mycket vanligt förekommande även framöver. I bilagan finns även viss annan information som kommunerna kan ha nytta av. För att kommunerna, i synnerhet de kommuner som i dag inte anordnar ceremonier, ska få lämpligt stöd föreslår utredningen därutöver att länsstyrelserna ges i uppdrag att verka för att kommunerna får information om hur ceremonier genomförs i andra kommuner. I detta uppdrag bör ingå att länsstyrelserna tar fram och sprider informationsmaterial som ger kommunerna konkreta exempel på hur medborgarskapsceremonier kan genomföras. Materialet bör utarbetas efter samråd med SKL. Vidare bör länsstyrelserna efter tre år återrapportera till regeringen hur de har genomfört uppdraget och redovisa eventuella behov av ytterligare informationsinsatser eller andra stödåtgärder.

5.4.6 Kompletterande åtgärder

Utredningen har i avsnitt 5.4.2 gjort bedömningen att medborgarskapsceremonierna bör äga rum efter att medborgarskap har beviljats och syfta till att markera medborgarskapets betydelse. Utredningen har även gjort bedömningen att deltagande vid dessa ceremonier bör vara frivilligt. Därvid har också bedömningen gjorts att ceremonierna inte bör inkludera något krav på avläggande av trohetsed eller motsvarande samt att det även framöver bör vara respektive kommun som avgör om t.ex. ett minnesbevis ska

överlämnas vid ceremonin och hur detta i så fall ska vara utformat (se även avsnitt 5.4.5).

I direktiven anges att utredningen även ska överväga om medborgarskapsceremonierna bör kompletteras med andra insatser med samma syfte – dvs. att i högre grad än i dag bidra till att markera medborgarskapets tyngd och betydelse – och i så fall lämna förslag till sådana insatser. I anslutning härtill framhålls att utredningen i sina överväganden även ska beakta medborgarskapsceremonier, medborgarskapsavtal och eder samt medborgarskapslagstiftning i övriga medlemsstater i EU samt i andra demokratiska länder som präglas av stor mångfald och rörlighet.

Det vore i och för sig möjligt att, vid sidan av medborgarskapsceremonierna, införa ett krav på att den som önskar bli svensk medborgare exempelvis måste avlägga en trohetsed. De skäl som talar mot uppställandet av ett sådant krav vid en medborgarskapsceremoni gäller dock även här.

Som påpekas i avsnitt 5.4.5 ska den som beviljas svenskt medborgarskap genom anmälan eller naturalisation erhålla ett formellt bevis om detta från Migrationsverket eller länsstyrelsen i samband med att beslutet om medborgarskap meddelas. Utredningen har noterat att dessa medborgarskapsbevis har olika utseende. Genom utformningen av bevisen kan staten markera den vikt som staten lägger vid medborgarskapet. Bevisen kan också ha en symbolisk betydelse för den enskilda individen. Vikten av att bevisen ges en högtidlig utformning bör alltså inte underskattas. Mot den bakgrunden bör det uppdras åt Migrationsverket och länsstyrelserna att tillsammans utforma ett enhetligt och högtidligt medborgarskapsbevis.

I övrigt finns enligt utredningen inte skäl att föreslå några kompletterande åtgärder. Medborgarskapets tyngd och betydelse markeras tydligt genom nyss nämnda medborgarskapsbevis och införandet av medborgarskapsceremonier som är tillgängliga för alla nya svenska medborgare.

6 Svenskt medborgarskap och EU-medlemskapet

6.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att analysera vilka konsekvenser vårt EU-medlemskap, rättsfallet Rottmann (se nedan) och andra relevanta avgöranden i EU-domstolen har på medborgarskapsområdet för Sverige, samt att bedöma i vilken omfattning EU-samarbetet påverkar medlemsstaternas medborgarskapslagstiftning och hur Sverige bör förhålla sig till denna utveckling.

Enligt folkrätten är utgångspunkten att varje stat själv får bestämma förutsättningarna för förvärv och upphörande av medborgarskap i den staten (se avsnitt 3.2).

EU-samarbetet innebär att medlemsstaterna avstått en del av sin nationella suveränitet och åtagit sig att följa fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget), fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och fördraget om upprättandet av Europeiska atomenergigemenskapen (Euratomfördraget) samt den lagstiftning som antas med stöd av dessa fördrag. EU får dock endast agera inom ramen för de befogenheter som anges i fördragen och för att uppnå de mål som fastställs där. Vilka befogenheter medlemsstaterna har överlåtits till EU framgår framför allt av EUF-fördraget. Befogenheter som inte har överlåtits till EU genom fördragen tillkommer fortfarande medlemsstaterna.

När det gäller medborgarskap kan inledningsvis konstateras att EU-fördragen inte innebär någon harmonisering av förutsättningarna för medborgarskap i EU:s medlemsstater. Fördragen innehåller inte heller några bestämmelser som ger EU befogenhet att anta sådan lagstiftning. Detta innebär emellertid inte att det helt saknas EU-lagstiftning som anknyter till medborgarskapsfrågan.

Den som är medborgare i en medlemsstat är enligt EU-fördragen även unionsmedborgare. I denna egenskap har medborgaren vissa i

fördragen och sekundärlagstiftningen närmare angivna rättigheter (se vidare avsnitt 6.2). Unionsrätten innehåller även i övrigt bestämmelser som syftar till att underlätta fri rörlighet inom unionen. Ett exempel på detta är den s.k. likabehandlingsprincipen, som innebär att medlemsstaterna, inom fördragets tillämpningsområde, i stor utsträckning är skyldiga att behandla medborgare från övriga medlemsstater på samma sätt som de behandlar sina egna medborgare. Diskriminering på grund av nationalitet är alltså i princip förbjuden inom fördragets tillämpningsområde (artikel 18 i EUF-fördraget; se även artikel 21 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna [EU-stadgan]).

Det anförda innebär att en medlemsstats beslut att bevilja eller frånta någon medborgarskap får omedelbara konsekvenser för hur EU:s institutioner och övriga medlemsstater ska behandla denna person. Det aktualiserar också frågan om unionsrätten, trots allt, sätter vissa gränser för hur medlemsstaterna får utforma sin medborgarskapslagstiftning.

Vid tolkning och tillämpning av unionsrätten måste vissa allmänna principer beaktas. Vid sidan av skyldigheten att iaktta de rättigheter, friheter och principer som fastställs i EU-stadgan, gäller exempelvis – som en allmän rättsprincip – de grundläggande rättigheterna såsom de garanteras i europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, och såsom de följer av medlemsstaternas gemensamma konstitutionella traditioner (artikel 6 i EU-fördraget). Även proportionalitetsprincipen måste iakttagas. Den innebär, såvitt här är av intresse, att det ska göras en rimlig avvägning mellan statens och den enskildes intressen samt att staten ska avstå från åtgärder som inte står i rimlig proportion till det mål som ska uppnås. Vid valet mellan olika alternativ ska staten dessutom, om möjligt, välja den minst ingripande åtgärden.

Av betydelse i detta sammanhang är även den lojalitetsplikt som följer av artikel 4.3 i EU-fördraget. Lojalitetsplikten innebär att unionen och medlemsstaterna ska respektera och bistå varandra när de fullgör de uppgifter som följer av fördragen. Den innebär också att medlemsstaterna ska vidta alla lämpliga åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt unionsrätten, hjälpa unionen att fullgöra sina uppgifter samt avstå från varje åtgärd som kan äventyra att unionens mål uppfylls.

6.2 Unionsmedborgare och deras familjemedlemmar

Unionsmedborgarskap

Genom Maastrichtfördraget införde EU år 1993 ett unionsmedborgarskap. Detta gjordes dels för att stärka skyddet för medlemsstaternas medborgares rättigheter och intressen, dels för att ge EU en öppnare och mer statslik karaktär. (Se vidare Lokrantz Bernitz, s. 96 f.) Bestämmelserna om unionsmedborgarskap finns numera i artiklarna 20–25 i EUF-fördraget (se även t.ex. artikel 9 i EU-fördraget).

Enligt artikel 20.1 i EUF-fördraget ska varje person som är medborgare i en medlemsstat vara unionsmedborgare. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet. Regleringen innebär att medlemsstaternas nationella medborgarskapslagstiftning även avgör vem som är unionsmedborgare.

När unionsmedborgarskapet infördes underströk EU:s medlemsstater, i förklaring nr 2 angående medborgarskap i en medlemsstat (EGT C 191, 1992 s. 98), som fogades till slutakten, och i ett fördragsanknutet protokoll (den s.k. Edinburghöverenskommelsen, EGT C 348, 1992 s. 1), att frågan om en persons medborgarskap i en viss medlemsstat uteslutande ska avgöras enligt den berörda medlemsstatens egen lagstiftning. Dessa uttalanden indikerar att unionsmedborgarskapet inte var avsett att begränsa medlemsstaternas handlingsutrymme när det gäller vem som ska vara medborgare i respektive medlemsstat.

I artikel 20.2 i EUF-fördraget slås fast att unionsmedborgare ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bl.a. ha a) rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, b) rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet samt vid kommunala val där unionsmedborgaren är bosatt, c) rätt till visst skydd av alla medlemsstaters diplomatiska och konsulära myndigheter i tredje land, samt d) rätt att göra framställningar till Europaparlamentet och att vända sig till Europeiska ombudsmannen samt rätt att vända sig till unionens institutioner och rådgivande organ på något av fördragens språk och få svar på samma språk (se även artiklarna 39–46 i EU-stadgan). Dessa rättigheter ska utövas enligt de villkor och begränsningar som fastställs i fördragen och genom de åtgärder som beslutats med tillämpning av dessa. Det är t.ex. tillåtet att införa begränsningar

som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (se bl.a. artikel 52 i EUF-fördraget).

Artiklarna 21–24 i EUF-fördraget innehåller vissa preciseringar av de rättigheter som nämns i artikel 20. Vidare har EU-domstolen i sin dom den 8 mars 2011 i mål C-34/09, *Zambrano*, klargjort att artikel 20 i EUF-fördraget hindrar nationella åtgärder som medför att unionsmedborgare berövas möjligheten att faktiskt åtnjuta kärnan i de rättigheter som tillkommer dem genom unionsmedborgarskapet. Av rättsfallet framgår även att en minderårig unionsmedborgare berövas möjligheten att åtnjuta dessa rättigheter om medlemsstaten där han eller hon bor och är medborgare nekar hans eller hennes underhållsskyldiga föräldrar uppehållsrätt och arbetstillstånd. Ett minderårigt barn som är medborgare i en medlemsstat har alltså, på grund av unionsmedborgarskapet, en rätt att stanna i unionen och denna rätt innebär även att medlemsstaten inte får neka barnets underhållsskyldiga föräldrar uppehållsrätt och arbetstillstånd. (Jfr EU-domstolens dom den 15 november 2011 i mål C-256/11, *Dereci m.fl.*)

Rörlighetsdirektivet

Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 (rörlighetsdirektivet) innehåller bestämmelser om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstater där de inte själva är medborgare. Direktivet innebär bl.a. att unionsmedborgare har rätt att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass (artikel 6.1). Detsamma gäller för vissa familjemedlemmar som inte är medborgare i någon medlemsstat, om de följer med eller ansluter sig till unionsmedborgaren och innehar ett giltigt pass (artikel 6.2). Uppfyller unionsmedborgaren vissa krav på självförsörjning gäller uppehållsrätten på obegränsad tid (artikel 7). Dessa personer har alltså rätt att vistas i en annan medlemsstat utan uppehållstillstånd. Vid vistelser som överstiger tre månader får dock den mottagande medlemsstaten kräva att vissa administrativa formaliteter fullgörs.

Direktivet omfattar endast den situationen då en unionsmedborgare uppehåller sig i en medlemsstat där han eller hon inte är medborgare. Rätten enligt direktivet att ta med sig

familjemedlemmar som inte är medborgare i någon medlemsstat gäller alltså inte om unionsmedborgaren aldrig har rört sig över gränserna utan fortfarande vistas i en medlemsstat där han eller hon är medborgare (EU-domstolens dom den 5 maj 2011 i mål C-434/09, *McCarthy*; jfr EU-domstolens dom den 8 mars 2011 i mål C-34/09, *Zambrano*). Av äldre praxis följer att orsaken till att en unionsmedborgare migrerar till en annan medlemsstat i princip saknar betydelse (EU-domstolens domar den 23 september 2003 i mål C-109/01, *Akrich*, och den 19 oktober 2004 i mål C-200/02, *Zhu och Chen*). Det saknar också betydelse om familjemedlemmens ursprungliga vistelse i EU är laglig eller olaglig (EU-domstolens dom den 25 juli 2008 i mål C-127/08, *Metock m.fl.*). Vid missbruk av rättigheter eller bedrägeri, till exempel skenäktenskap, får dock medlemsstaterna enligt artikel 35 i direktivet vidta nödvändiga åtgärder för att neka, avbryta eller dra tillbaka en rättighet, under förutsättning att åtgärden är proportionerlig och sker på ett rättssäkert sätt (se vidare bl.a. kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiv 2004/38/EG, KOM[2009] 313 slutlig).

6.3 Rättsfallen Micheletti och Rottmann

I avsnitt 6.2 nämns några avgöranden från EU-domstolen som gäller unionsmedborgares rättigheter respektive rörlighetsdirektivets tillämpningsområde. När det gäller EU-samarbetets inverkan på den nationella medborgarskapslagstiftningen finns två rättsfall som är centrala. Det är EU-domstolens domar den 7 juli 1992 i mål C-369/90, *Micheletti m.fl.*, och den 2 mars 2010 i mål C-135/08, *Rottmann*. Nedan följer därför en sammanfattning av dessa rättsfall.

EU-domstolens dom den 7 juli 1992 i mål C-369/90, Micheletti m.fl.

Mario Vicente Micheletti hade både argentinskt och italienskt medborgarskap. I mars 1989 beviljade spanska myndigheter honom tillfälligt uppehållstillstånd i Spanien för gemenskapsmedborgare. När Micheletti senare ansökte om permanent uppehållstillstånd för gemenskapsmedborgare, i syfte att etablera sig i Spanien som

tandläkare, avslogs hans ansökan. Beslutet grundades på en bestämmelse i spansk lag som innebar att om en person hade dubbelt medborgarskap och inget av dem var spanskt, skulle personen anses vara medborgare endast i det land där han eller hon hade sin stadigvarande bosättning före ankomsten till Spanien. För Michelettis del innebar denna bestämmelse att han i Spanien skulle betraktas som enbart argentinsk medborgare.

Micheletti väckte talan vid spansk domstol och yrkade att avslagsbeslutet skulle ogiltigförklaras samt att det skulle fastställas att han och hans familjemedlemmar hade rätt till permanent uppehållstillstånd respektive uppehållstillstånd. Den nationella domstolen bad EU-domstolen att klargöra om vissa närmare angivna bestämmelser i unionsrätten hindrade att en nationell bestämmelse av detta slag tillämpades.

I sin dom inleder EU-domstolen med att påminna om att den etableringsfrihet som följer av fördraget (numera artikel 49 i EUF-fördraget) tillkommer personer som är medborgare i en medlemsstat. Domstolen konstaterar vidare att behörigheten att fastställa de kriterier som ska gälla för förvärv och förlust av medborgarskap enligt internationell rätt hör till varje medlemsstats behörighet, men tillägger att denna behörighet ska utövas med iakttagande av gemenskapsrätten (numera unionsrätten). En medlemsstat har enligt domstolen, när det gäller utövandet av de grundläggande friheter som föreskrivs i fördraget, inte rätt att inskränka verkningarna av att någon har beviljats medborgarskap i en annan medlemsstat genom att ställa ytterligare villkor för att detta medborgarskap ska erkännas. Den aktuella bestämmelsen i fördraget (numera artikel 49 i EUF-fördraget) kan följaktligen, enligt domstolen, inte tolkas så att andra medlemsstater, i förhållande till en medborgare från en medlemsstat som samtidigt är medborgare i tredje land, har rätt att föreskriva vissa villkor för att erkänna personen som medborgare i gemenskapen (numera unionen), t.ex. att denne har sin stadigvarande bosättning i den förstnämnda staten.

Den nationella domstolens fråga besvaras därför enligt följande: ”Gemenskapsrättens bestämmelser om etableringsfrihet utgör hinder för att en medlemsstat nekar en medborgare från en annan medlemsstat som samtidigt är medborgare i tredje land rätten att åtnjuta denna frihet, med motiveringen att enligt lagstiftningen i värdlandet anses han som medborgare i det tredje landet.”

EU-domstolens dom den 2 mars 2010 i mål C-135/08, Rottmann

Janko Rottmann föddes i Graz, Österrike, och förvärvade österrikiskt medborgarskap vid födelsen. Han flyttade 1995 till München, Tyskland, efter att ha hörts av en brottmålsdomstol i Graz angående misstankar om grovt bedrägeri i yrkesutövningen. I februari 1997 beslutade domstolen i Graz att Rottmann skulle anställas. I februari 1998 ansökte Rottmann om tyskt medborgarskap. Han undanhöll då att han var föremål för en förundersökning i Österrike.

I januari 1999 beviljades Rottmann tyskt medborgarskap genom naturalisation. Detta ledde till att han, i enlighet med österrikisk rätt, förlorade sitt österrikiska medborgarskap. Under hösten samma år underrättades myndigheter i München om att Rottmann eftersöktes med stöd av ett beslut om anhållande och att han i juli 1995 hade åtalats vid domstolen i Graz. Mot bakgrund av dessa omständigheter beslutade Freistaat Bayern i juli 2000 att med retroaktiv verkan återkalla beslutet om naturalisation i Tyskland. Som grund för beslutet angavs att Rottmann hade undanhållit att han var föremål för en förundersökning i Österrike och att han, följaktligen, hade förvärvat tyskt medborgarskap genom bedrägligt handlande.

Beslutet överklagades sedermera till högsta förvaltningsdomstolen i Tyskland, som bad EU-domstolen att bl.a. klargöra om unionsrätten hindrar ett beslut om återkallelse av naturalisation när detta beslut resulterar i att personen i fråga förlorar sitt unionsmedborgarskap och blir statslös.

EU-domstolen inleder sin dom med att konstatera att det följer av fast rättspraxis att enligt internationell rätt hör fastställandet av förutsättningarna för förvärv och förlust av medborgarskap till varje medlemsstats behörighet. Därefter tillägger domstolen att det faktum att ett område hör till medlemsstaternas behörighet inte hindrar att de nationella bestämmelserna ska vara förenliga med unionsrätten, när det är fråga om situationer som omfattas av unionsrätten.

Domstolen konstaterar vidare att Rottmann är unionsmedborgare och att en återkallelse av beslutet om naturalisation kan leda till att han förlorar den ställning och de rättigheter som tillerkänns honom enligt EU-fördragen, eftersom han genom naturalisationen har förlorat sitt ursprungliga medborgarskap i en annan medlemsstat. Enligt domstolen är det uppenbart att en sådan situation, med hänsyn till sin beskaffenhet och sina följder, omfattas av unionsrätten. Därvid

betonar domstolen att ställningen som unionsmedborgare är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare samt att fördragets bestämmelse om unionsmedborgare knyter de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördraget till unionsmedborgarskapet, däribland rätten att åberopa förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet i alla situationer som omfattas av unionsrättens materiella tillämpningsområde.

Medlemsstaterna ska således utöva sin behörighet i fråga om medborgarskap med iakttagande av unionsrätten. Förbehållet att unionsrätten ska iakttas innebär enligt domstolen att medlemsstaternas åtgärder kan underställas domstolskontroll i den mån de påverkar rättigheter som tillerkänns och skyddas av unionens rättsordning, vilket särskilt är fallet beträffande en återkallelse av ett beslut om naturalisation, såsom den återkallelse det var fråga om i målet vid den nationella domstolen.

Enligt domstolen kan dock en återkallelse av beslut om naturalisation på grund av bedrägligt handlande i samband med ansökan om medborgarskap vara förenlig med unionsrätten, eftersom en medlemsstat har ett berättigat intresse av 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. I sammanhanget uttalar domstolen även att denna slutsats är förenlig med internationell rätt. Slutsatsen att det vid bedrägligt handlande kan vara berättigat att återkalla ett beslut om naturalisation gäller enligt domstolen även när återkallelsen leder till att den berörda personen, förutom medborgarskapet i den medlemsstat där han har naturaliserats, även förlorar unionsmedborgarskapet.

Domstolen understryker dock att i ett sådant fall ska den nationella domstolen, utöver att i förekommande fall kontrollera om detta beslut är proportionerligt med hänsyn till nationell rätt, kontrollera om återkallelsebeslutet är förenligt med proportionalitetsprincipen när det gäller de följder som beslutet har för den berörda personens situation med hänsyn till unionsrätten. Vid denna prövning ska hänsyn tas till de eventuella följder som en återkallelse av naturalisationsbeslutet 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. Det ska i detta avseende bl.a. kontrolleras huruvida förlusten av nämnda rättigheter framstår som berättigad i förhållande till hur allvarlig den aktuella överträdelsen är, den tid som har förflutit mellan beslutet om

naturalisation och beslutet om återkallelse samt den berördes möjligheter att få tillbaka sitt ursprungliga medborgarskap. Den nationella domstolen ska även, med hänsyn till samtliga relevanta omständigheter, bedöma huruvida proportionalitetsprincipen innebär att det krävs att den berörde beviljas en skälig tidsfrist för att försöka återfå medborgarskapet i sin ursprungliga medlemsstat, innan en eventuell återkallelse börjar gälla.

Enligt EU-domstolen hindrar alltså unionsrätten inte att en medlemsstat återkallar en unionsmedborgares medborgarskap i den staten, vilket har förvärvats genom naturalisation, när medborgarskapet har beviljats genom bedrägligt handlande. En förutsättning är dock att proportionalitetsprincipen iakttas vid beslutet om återkallelse.

6.4 Överväganden

Bedömning: Utgångspunkten är att varje medlemsstat i EU själv får bestämma förutsättningarna för förvärv och förlust av medborgarskap i den staten. Denna behörighet måste dock utövas med iakttagande av unionsrätten. Det innebär att bl.a. proportionalitetsprincipen måste respekteras vid beslut som inverkar på de rättigheter som unionsmedborgare tillerkänns i EU-lagstiftningen. Det finns i dagsläget inget som tyder på att Sverige inte uppfyller de krav som följer av unionsrätten. EU-samarbetet föranleder därför inte några förändringar av svensk medborgarskapslagstiftning.

Enligt folkrätten är utgångspunkten att varje stat själv får bestämma förutsättningarna för förvärv och upphörande av medborgarskap i den staten. EU-domstolen har vid upprepade tillfällen slagit fast att denna princip även gäller för EU:s medlemsstater. Varje medlemsstat får alltså själv bestämma exempelvis vilka hemvistkrav som ska gälla för medborgarskap och om det för medborgarskap ska krävas vissa språkkunskaper. Att många medlemsstater därvid kan ha valt att reglera vissa frågor på liknande sätt påverkar inte övriga medlemsstaters handlingsutrymme.

EU-domstolen har samtidigt klargjort att den omständigheten att ett visst område faller under medlemsstaternas behörighet inte ger dem rätt att utöva denna behörighet på ett sätt som strider mot

unionsrätten. När det är fråga om situationer som omfattas av unionsrätten, exempelvis vid beslut som kan leda till att en person förlorar sin status som unionsmedborgare, måste alltså även denna typ av lagstiftning vara förenlig med unionsrätten. Det innebär att i den mån en medlemsstats åtgärder i fråga om medborgarskap påverkar rättigheter som tillerkänns och skyddas av unionens rättsordning, kan dessa åtgärder underställas EU-domstolens kontroll.

Av det anförda följer bl.a. att medlemsstaterna inte får begränsa de rättigheter som följer av unionsrätten, exempelvis i fråga om fri rörlighet, genom att bortse från att en person är medborgare i en annan medlemsstat (jfr Micheletti m.fl.). Vidare måste ett beslut om att beröva någon hans eller hennes unionsmedborgarskap vara förenligt med de allmänna principer som gäller i EU, exempelvis proportionalitetsprincipen, likabehandlingsprincipen och skyddet för de mänskliga rättigheterna (jfr Rottmann).

Det finns inte någon svensk lagstiftning som ger svenska myndigheter rätt att bortse från att någon har förvärvat medborgarskap i en annan medlemsstat. Vidare finns enligt svensk rätt inte någon möjlighet att återkalla ett beslut om medborgarskap som meddelats på grundval av felaktiga uppgifter eller annars på felaktigt sätt (RÅ 2006 ref. 73; jfr 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen). Svensk rätt uppfyller därmed redan i dag de krav som uttryckligen framgår av nämnda avgöranden från EU-domstolen. Som framgår av avsnitt 3.4.2 och 3.8 har Utredningen om omprövning av medborgarskap (SOU 2006:2) föreslagit att det ska införas vissa möjligheter att efter omprövning återkalla felaktiga beslut om svenskt medborgarskap, bl.a. i vissa situationer när en person i ansökan medvetet har lämnat oriktiga uppgifter. Som framgår av EU-domstolens avgörande i rättsfallet Rottmann hindrar unionsrätten inte en sådan lagändring. Kan omprövningen leda till att personen i fråga även förlorar sitt unionsmedborgarskap, vilket är fallet om han eller hon inte är medborgare i ytterligare en medlemsstat, måste dock proportionalitetsprincipen iakttas med avseende på de rättigheter som följer av unionsrätten. Det är därför viktigt att en sådan reglering utformas så att beslutande myndighet, vid sin avvägning mellan olika intressen, även kan beakta vad förlusten av unionsmedborgarskapet innebär för den berörde och, i förekommande fall, för medlemmarna i dennes familj.

Eftersom unionsrätten är under ständig utveckling finns dock skäl att, med utgångspunkt i de domar som EU-domstolen hittills meddelat, göra en bedömning av om unionsrätten kan antas innebära

ytterligare begränsningar av det nationella handlingsutrymmet på området och hur detta i så fall skulle kunna påverka Sverige.

I 14 § MedbL finns en bestämmelse som syftar till att förhindra att svenskt medborgarskap ärvs i flera generationer av personer som aldrig har bott i Sverige, trots att samhörigheten med Sverige gått förlorad. Bestämmelsen innebär i korthet 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, inte har varit i Sverige under förhållanden som tyder på samhörighet med landet och inte blir statslös om han eller hon förlorar sitt svenska medborgarskap (preskription). Om dessa förutsättningar är uppfyllda förloras alltså medborgarskapet automatiskt. Migrationsverket får dock besluta att medborgarskapet behålls om den svenske medborgaren ansöker om detta innan han eller hon fyller 22 år.

Den som förlorar sitt svenska medborgarskap enligt 14 § MedbL förlorar även sin status som unionsmedborgare om han eller hon endast är medborgare i Sverige och i en stat som inte är medlem i EU. Förlust av unionsmedborgarskapet kan i vissa fall få stora konsekvenser för den enskilde och dennes familj, i synnerhet om han eller hon är bosatt i någon annan medlemsstat. Mot den bakgrunden torde unionsrätten kräva att proportionalitetsprincipen iakttas också i dessa fall.

Unionsrätten utgår dock från den folkrättsliga principen att varje stat själv får bestämma förutsättningarna för förvärv och förlust av medborgarskap i den staten. Av folkrätten följer även att medborgarskapet ska bygga på att det finns en naturlig samhörighet mellan staten och individen. Mot den bakgrunden kan det inte anses oproportionerligt att bristande samhörighet av ifrågavarande slag leder till förlust av medborgarskapet, i synnerhet som det till och med finns möjlighet att få behålla medborgarskapet efter ansökan om detta.

I och med att unionsrätten ger unionsmedborgare och deras familjemedlemmar stora möjligheter att flytta mellan medlemsstaterna, kan en generös medborgarskapslagstiftning i en medlemsstat få stora konsekvenser för andra medlemsstater. Detta aktualiserar frågan om den unionsrättsliga lojalitetsplikten kan utgöra ett hinder mot en alltför generös medborgarskapslagstiftning.

Enligt folkrätten ska dock som ovan konstaterats medborgarskapet bygga på en naturlig samhörighet mellan staten och individen. Det kan t.ex. handla om att föräldrarna är medborgare i staten, att man är född

där eller har vistats där under en längre tid. Så länge medlemsstaterna håller sig inom denna ram måste lagstiftningen anses vara förenlig med lojalitetsprincipen. Den praxis som hittills finns från EU-domstolen ger i vart fall inte stöd för någon annan slutsats. Det finns alltså inte heller på denna punkt något som tyder på att svensk rätt skulle stå i strid med unionsrätten.

Sammantaget innebär detta att EU-samarbetet inte bör föranleda några ändringar av svensk medborgarskapslagstiftning.

7 Medborgarskapet som ett incitament för att främja integrationen

7.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att undersöka om medborgarskapet i större utsträckning kan användas som ett incitament för att främja integrationen. En faktor som är av stor betydelse för integrationen är att individer som bor i Sverige behärskar det svenska språket. Kunskaper i svenska kan bl.a. vara en förutsättning för att en person ska känna till och förstå sina rättigheter och skyldigheter i samhället. Sådana kunskaper är också ofta en förutsättning för individens möjligheter att inhämta kunskaper och information om samhället samt att delta i och påverka samhällslivet. Det rör sig inte minst om att kunna delta fullt ut i den demokratiska processen. Kunskaper i svenska utgör även ett väsentligt verktyg på arbetsmarknaden. Också när det gäller frågan om svenskt medborgarskap kan kunskaper i svenska vara av betydelse. Kunskaper i det svenska språket talar för att en individ känner till svenska förhållanden, är en del av det svenska samhället och har samhörighet med landet.

För individer som inte har svenskt medborgarskap skulle medborgarskapet kunna vara ett incitament att, som en del av naturalisationsprocessen, handla på ett sätt som främjar integrationen. Reglerna om naturalisation bör ha en utformning som dels tydliggör det samband som finns mellan kunskaper i svenska och samhörighet med Sverige, dels uppmuntrar den som vill bli svensk medborgare att så snabbt som möjligt lära sig det svenska språket. Utredningen föreslår att en sökande som har en viss nivå av kunskaper i svenska språket som huvudregel ska kunna naturaliseras efter en kortare hemvisttid än vad som annars hade krävts (språkbonus).

Frågor om medborgarskap och integration diskuteras i avsnitt 7.2 medan frågan om hur medborgarskapet kan vara ett incitament behandlas i avsnitt 7.3. I avsnitt 7.4–7.6 redovisas lagstiftning av intresse och hur bl.a. frågan om språkkunskapskrav för naturalisation har behandlats i tidigare utredningar. Det görs också en internationell utblick. Avsnitt 7.7 innehåller utredningens överväganden och förslag.

7.2 Medborgarskapet och integrationen

7.2.1 Integrationsbegreppet och integrationspolitiken

Begreppet integration har i olika sammanhang använts med skiftande innebörd. Det har använts för att beteckna såväl något som ska uppnås, dvs. ett mål, som en process eller en kombination av mål och process. Integrationsprocesser har diskuterats både på individ- och samhällsnivå. (Se vidare prop. 1997/98:16 s. 22 f.)

Varken när det gäller individer eller samhället framstår det som möjligt eller önskvärt att fastställa ett visst tillstånd vid vilket integration ska anses ha uppnåtts. Integration bör i stället ses som en ständigt pågående process. Det rör sig inte heller om vissa personers eller grupper ensidiga anpassning till det som uppfattas som majoritetssamhället utan integration omfattar alla individer i samhället. Detta synsätt stämmer väl överens med den syn som regeringen gett uttryck för i propositionen *Utvidgad målgrupp för samhällsorientering samt ett kunskapsunderlag och en analys om integrationens tillstånd och utveckling*, där man angett att integration är en ömsesidig process som alla, oavsett bakgrund, är delaktiga i och medansvariga för (prop. 2012/13:63 s. 37, se även prop. 1997/98:16 s. 22 f.). Synsättet ligger också i linje med hur integration beskrivits på EU-nivå, som en dynamisk dubbelriktad process med ömsesidigt tillmötesgående mellan alla invandrare och invånare i medlemsstaterna (se EU-rådets slutsatser av den 19 november 2004 om gemensamma grundprinciper för en integrationspolitik för invandrare inom Europeiska unionen, rådets dokument 14615/04).

Ett naturligt avstamp när det gäller frågan om hur integrationen kan främjas är det mål som riksdagen ställt upp för integrationspolitiken. Integrationspolitiken inrättades 1997 och målen för denna fastslogs då vara:

- lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund, samt
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för.

I propositionen uttalade regeringen att med lika rättigheter och möjligheter följer också lika skyldigheter. Vidare angav regeringen bl.a. att det inte endast är formella rättigheter och möjligheter som avses utan även reella möjligheter och det faktiska resultatet (prop. 1997/98:16 s. 23). Målet för integrationspolitiken har reviderats ett antal gånger. Det nu gällande målet fastställdes av riksdagen 2008 och är:

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.

I samband med att regeringen föreslog det gällande målet för integrationspolitiken föreslog man även mål för jämställdhetspolitiken, demokratipolitiken och politiken mot diskriminering (prop. 2008/09:1). Målen antogs av riksdagen och gäller fortfarande. Även dessa mål är av betydelse för utredningens överväganden. I utredningens direktiv anges bl.a. att en utgångspunkt i arbetet ska vara att risk för diskriminering på grund av exempelvis härkomst ska undvikas, och att utredningen ska redovisa hur jämställdhetsperspektivet har beaktats i de förslag som lämnas. Målet för politiken mot diskriminering är ett samhälle fritt från diskriminering medan målet för jämställdhetspolitiken är att kvinnor och män ska ha samma makt att forma samhället och sina egna liv. Det mål som uppställts för demokratipolitiken är en levande demokrati där individens möjligheter till inflytande förstärks och de mänskliga rättigheterna respekteras. I den nämnda propositionen angav regeringen i förhållande till integrationspolitiken, demokratipolitiken och politiken mot diskriminering att de mål och inriktningar som föreslogs sammantaget uttryckte en grundläggande värdering och ambition att uppnå en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund (prop. 2008/09:1, utgiftsområde 13 s. 14).

I den tidigare nämnda propositionen *Utvidgad målgrupp för samhällsorientering samt ett kunskapsunderlag och en analys om*

integrationens tillstånd och utveckling redovisar regeringen bl.a. sin syn på tillståndet och utvecklingen av integrationen. Redovisningen tar sikte på tre övergripande områden: ökad sysselsättning och företagande, utbildning och ett Sverige som håller samman. Som framgått ovan lyfts i propositionen fram att integration är en ömsesidig process som alla är delaktiga i och medansvariga för. I samband med detta anför regeringen att samhället har ett ansvar att välkomna nyanlända och undanröja hinder för integrationen medan den enskilde har ett ansvar att försöka få jobb, lära sig svenska och komma in i det nya samhället. Regeringen framhåller att en viktig del av integrationspolitiken är att uppnå ett samhälle där alla känner tillhörighet och delaktighet och att en del av politiken handlar om att utrikes födda ska känna delaktighet, samhörighet och tillhörighet med det nya landet. Känslan av tillhörighet och gemenskap mellan människor skapar en social sammanhållning. Regeringen lyfter fram att diskriminering, främlingsfientlighet och liknande former av intolerans är allvarliga problem. Arbetet med att motverka sådana företeelser måste ske genom insatser på alla nivåer och inom olika delar av samhället. (Se prop. 2012/13:63 s. 37 f. och 70 f.)

Individens möjligheter till utbildning och arbete är av stor betydelse för integrationen. Detsamma gäller främjandet av samhällsgemenskap och social sammanhållning samt att individer har möjlighet att delta i den demokratiska processen och samhällslivet i stort. Sådant deltagande torde i många fall också kunna bidra till social sammanhållning (jfr prop. 2012/13:63 s. 70). De nämnda områdena är därför av särskilt intresse för utredningens överväganden om vilka förutsättningar som finns att i större utsträckning använda medborgarskapet som ett incitament för att främja integrationen.

I nästa avsnitt diskuteras vilken betydelse det svenska medborgarskapet i sig kan ha för integrationen. I avsnitt 7.7.1 behandlas förhållandet mellan kunskaper i det svenska språket, integration och svenskt medborgarskap. Där konstateras bl.a. att individens kunskaper i det svenska språket är av stor betydelse för integrationen. Exempelvis kan sådana kunskaper vara en förutsättning för att en person ska kunna känna till och förstå sina rättigheter och skyldigheter i samhället. Kunskaper i svenska är också ofta en förutsättning för individens möjligheter att inhämta kunskaper och information om samhället samt delta i och påverka samhällslivet. Det rör sig inte minst om att kunna delta fullt ut i den demokratiska processen. Kunskaper i svenska utgör vidare ett väsentligt verktyg på arbetsmarknaden.

7.2.2 Svenskt medborgarskap och integration

Att personer som lever i Sverige är svenska medborgare är i sig av betydelse för uppnåendet av integrationspolitikens mål och främjandet av integrationen. Regeringen har i linje med detta uttryckt att ett mål är att invandrare ska känna tillhörighet till och bli en del av det svenska samhället och förhoppningsvis också bli svenska medborgare (prop. 2012/13:1, utgiftsområde 13 s. 27).

I vissa länder framhålls medborgarskapet som något som markerar slutet på en integrationsprocess som individen genomgår (se t.ex. Joppke, s. 58). Som diskuterats i avsnitt 7.2.1 bör dock integrationen ses som en ständigt pågående process som omfattar alla individer i samhället. Förvärv av svenskt medborgarskap är en viktig del i denna process.

Det är först genom att förvärva svenskt medborgarskap som en individ fullt ut får samma formella friheter, rättigheter och skyldigheter som övriga medborgare. Skillnaderna i rättslig ställning mellan medborgare och andra är visserligen numera förhållandevis få, men de som finns är av stor betydelse. Exempelvis är det bara svenska medborgare som har rösträtt och är valbara i riksdagsval. Det är vidare endast medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. Dessutom kan vissa offentliga anställningar och uppdrag endast innehas av svenska medborgare. Det gäller bl.a. polis, militär och domare. (Se vidare avsnitt 3.3.5.) Även när det gäller vissa yrken där det inte uppställs något formellt krav på svenskt medborgarskap kan det vara fördelaktigt att vara medborgare, t.ex. när det rör sig om arbete inom transport- eller servicesektorn som kräver att en person korsar landsgränser.

En i sammanhanget intressant fråga är om det finns ett kausalt samband mellan innehav av svenskt medborgarskap och individens ställning på arbetsmarknaden. De studier avseende Sverige, som använt sig av data som möjliggör en analys av om svenskt medborgarskap i sig leder till en bättre ställning på arbetsmarknaden, ger dock inget eller endast mycket begränsat stöd för att ett sådant samband skulle finnas (se t.ex. Bevelander och Helgertz samt Engdahl).

Forskning har visat på en samvariation mellan svenskt medborgarskap och individers politiska deltagande. Endast svenska medborgare har rätt att rösta i riksdagsval. Andra personer som är folkbokförda i Sverige har dock under vissa förutsättningar rösträtt vid val till landstings- och kommunfullmäktige. I en studie av Pieter

Bevelander (ännu inte publicerad) framgår att i dessa val röstar invandrare som förvärvat svenskt medborgarskap i betydligt högre grad än invandrare som inte är svenska medborgare. Det finns vidare forskning som, när det gäller utrikes födda, tyder på att medborgarskap har betydelse för politiskt deltagande utöver själva valdeltagandet. I en studie av Aida Just och Christopher J. Andersson från 2012, som bygger på data från 19 europeiska demokratiska stater, kommer författarna fram till att medborgarskap är särskilt betydelsefullt för icke-institutionaliserat politiskt deltagande (t.ex. att en person deltar i en demonstration eller skriver på ett upprop) och när det gäller individer som kommer från icke-demokratiska länder.

Som konstaterats i föregående avsnitt är även individens känsla av bl.a. gemenskap och delaktighet av betydelse för integrationen. Resultaten av den undersökning som SCB utfört på uppdrag av utredningen tyder på att det svenska medborgarskapet av många uppfattas som viktigt för känslan av delaktighet i det som händer i samhället och för känslan av gemenskap med andra i Sverige (se avsnitt 3.5 och 3.7).

7.3 Medborgarskapet som incitament

7.3.1 Hur medborgarskapet kan vara ett incitament för att främja integrationen

Utredningen har i uppdrag att ta ställning till vilka förutsättningar som finns att i större utsträckning använda medborgarskapet som ett incitament för att främja integrationen. Den omständigheten att medborgarskapet ska användas som ett incitament innebär att det i första hand inte är medborgarskapet eller individers medborgarskapsförvärv i sig som ska främja integrationen. I stället ska utredningens överväganden ta sikte på om medborgarskapet kan användas som ett medel för att påverka integrationen positivt.

Integrationen är en process som omfattar alla individer i samhället. Det är dock endast i förhållande till personer som inte är svenska medborgare som möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap kan vara ett incitament. För personer som inte har svenskt medborgarskap skulle medborgarskapet kunna vara ett incitament att, som en del av processen för att bli medborgare, handla på ett sätt som främjar integrationen.

Av utredningens direktiv framgår att övervägandena ska ta sikte på förfarandet för förvärv av medborgarskap genom naturalisation. Redan i dag innebär reglerna om naturalisation att medborgarskapet används för att uppmuntra personer som vill bli svenska medborgare att handla på ett visst sätt. I 11 § MedbL uppställs bl.a. krav på att sökanden, för att kunna naturaliseras, ska ha haft hemvist i Sverige en viss tid och att han eller hon haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. Vid prövningen av hederligt levnadssätt beaktas om sökanden begått brott, men även om han eller hon försummat eventuell underhållsplikt eller har förfallna obetalda bötes- eller skatteskulder m.m. Hemvistkravet innebär att sökanden uppmanas att varaktigt bosätta sig i landet.

Ett sätt att i större utsträckning använda medborgarskapet som ett incitament för att främja integrationen är att för naturalisation uppställa ytterligare krav som, om de uppfylls, förutsätts leda till positiva följder för integrationen. I utredningens direktiv framhålls att olika former av integrationspolitiska överväganden fått ökad betydelse i Europa. Det lyfts fram att exempelvis nya eller skärpta regler om krav på språkkunskaper och kunskaper om samhället införts. En koppling mellan kunskaper och medborgarskap behöver emellertid inte innebära att nya krav för naturalisation uppställs. En annan möjlighet är att en person som kan uppvisa vissa kunskaper skulle kunna bli medborgare snabbare än vad som annars hade varit möjligt. En sådan modell, som tar sikte på kunskaper i svenska, har diskuterats bl.a. i en underlagsrapport till Globaliseringsrådet. Rapporten behandlas i avsnitt 7.5.2.

Som konstaterats är det endast för icke-medborgare som medborgarskapet kan vara ett incitament. Ytterligare avgränsningar i målgruppen för utredningens överväganden följer av att dessa ska ta sikte på naturalisationsförfarandet. Ett krav för naturalisation är att sökanden ska ha fyllt 18 år. Enligt 12 § MedbL kan dispens ges från ålderskravet. Det är emellertid i praktiken ett mycket begränsat antal personer som söker dispens från detta krav. Av detta följer att den grupp som utredningens överväganden tar sikte på till helt övervägande del avgränsas till personer som uppnått 18 års ålder.

Vissa personer som fyllt 18 år och som kan naturaliseras har också möjlighet att bli svenska medborgare genom en anmälan. Det rör sig bl.a. om vissa personer som haft hemvist i landet en längre tid som barn (8 §) och om individer som tidigare förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap (9 §). Vidare innebär utredningens förslag om återfående av svenskt medborgarskap att ytterligare vissa

personer över 18 år som kan naturaliseras även kommer att kunna bli svenska medborgare genom anmälan (se avsnitt 9.5.2). Nordiska medborgare har också möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan (18 och 19 §§), vilket utnyttjas i mycket stor utsträckning. De personer som har tillgång till det enklare anmälningsförfarandet får anses i huvudsak falla utanför målgruppen för utredningens överväganden. Mot bakgrund av anmälningsmöjligheten framstår det som i princip uteslutet att medborgarskapet i praktiken skulle kunna vara ett incitament för dessa individer att utföra något ytterligare handlande inom ramen för naturalisationsförfarandet.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den målgrupp som utredningens överväganden tar sikte på är personer som fyllt 18 år och som varken är svenska medborgare eller kan bli det genom anmälan. Vid utgången av 2011 fanns det cirka 534 000 personer folkbokförda i Sverige som var minst 18 år och inte hade svenskt medborgarskap. Av dessa var ungefär 129 000 nordiska medborgare, som alltså i praktiken faller utanför målgruppen för utredningens överväganden i denna del. Utöver nordiska medborgare ska även beaktas övriga ovan nämnda grupper med möjlighet till svenskt medborgarskap genom anmälan. Det rör sig dock om ett i sammanhanget begränsat antal personer. Drygt 200 individer blev 2011 medborgare efter anmälan enligt 8 eller 9 §. Också i övrigt kan det förutses röra sig om en förhållandevis begränsad krets. Sammantaget kan målgruppen för utredningens överväganden beräknas uppgå till cirka 400 000 individer, varav en något större andel är män än kvinnor.

7.3.2 Medborgarskapets attraktivitet

En grundläggande förutsättning för att medborgarskapet ska kunna vara ett incitament för icke-medborgare att handla på ett visst sätt är att det uppfattas som attraktivt att bli svensk medborgare. Medborgarskapets attraktivitet måste också ses i förhållande till det handlande som individen uppmuntras att utföra. För att medborgarskapet i praktiken ska kunna fungera som ett incitament krävs dels att individen har en faktisk möjlighet att utföra handlandet, dels att detta inte framstår som så betungande att han eller hon i stället väljer bort medborgarskapet.

En mängd faktorer kan tänkas påverka om en individ uppfattar svenskt medborgarskap som attraktivt eller inte. Mátyás Szabó har 1997 i en undersökning studerat anledningarna till att individer

söker svenskt medborgarskap. Det material som användes var bl.a. information från akter i medborgarskapsärenden och intervjuer med individer som invandrat till Sverige (Szabó, s. 19 f.). Undersökningen ägde rum innan Sverige övergav principen om undvikande av dubbelt medborgarskap och tar till största del sikte på byte av medborgarskap. De slutsatser som är av betydelse för utredningen framstår dock i helt övervägande del som giltiga även i dag. Det framkommer av undersökningen att skälen till ett medborgarskapsbyte, förenklat uttryckt, kan vara nyttobetonade eller känslomässiga. Några av de faktorer som kan vara av betydelse är behovet av säkerhet och trygghet, det svenska medborgarskapets reella och föreställda nytta, frågor om identitet, och inställningen till det svenska samhället. Möjligheten att resa med svenskt pass är en viktig faktor. Även rätten att rösta i riksdagsval framhålls som ett skäl att förvärva svenskt medborgarskap. (Se Szabó, s. 254, 265 och 274.)

De slutsatser som Mátyás Szabó kommer till kan förhållas till resultaten i den undersökning som SCB utfört på uppdrag av utredningen. Undersökningen redovisas mer utförligt i avsnitt 3.5. De resultat som i sammanhanget är intressanta är framför allt de som avser personer som i vuxen ålder blivit svenska medborgare eller som bott länge i Sverige men ännu inte förvärvat medborgarskap. Av den första gruppen anser en mycket stor andel att medborgarskapet är mycket eller ganska viktigt. Även en inte obetydlig andel av dem som inte förvärvat medborgarskap anser att så är fallet. Beträffande de rättigheter som följer med medborgarskapet framgår att en mycket stor andel av dem som blivit medborgare i vuxen ålder anser att de allra flesta av dessa rättigheter är mycket eller ganska viktiga. Även en majoritet, i vissa fall en klar sådan, av de personer som bott länge i Sverige men inte blivit medborgare, anser att rättigheterna är mycket eller ganska viktiga. Undersökningsresultaten tyder vidare på att svenskt medborgarskap anses vara betydelsefullt även på grund av faktorer utöver de konkreta rättigheter som följer med medborgarskapet. En mycket stor andel av dem som blivit medborgare i vuxen ålder anser att svenskt medborgarskap är väldigt eller ganska viktigt för att de ska känna att de är delaktiga i det som händer i samhället och gemenskap med andra i Sverige. Detsamma gäller för en betydande andel av dem som inte förvärvat medborgarskap. I ingen av delarna fanns några större skillnader mellan kvinnors och mäns svar. Överlag talar undersökningsresultaten för att medborgarskapet av många uppfattas som attraktivt och därmed skulle kunna användas som ett incitament. I det sammanhanget bör

uppmärksammas att det kan antas att denna attraktivitet skulle påverkas av förändringar i lagstiftningen kring medborgarskap. Som framgår i avsnitt 3.3 är skillnaderna i friheter och rättigheter mellan medborgare och andra numera förhållandevis få. Undersökningsresultaten talar för att alltför långtgående ytterligare minskningar av dessa skillnader skulle ha en negativ påverkan på medborgarskapets attraktivitet. Detta skulle begränsa möjligheterna att använda medborgarskapet som ett incitament.

Ett annat sätt att besvara frågan om det svenska medborgarskapet uppfattas som attraktivt är att studera hur snabbt och i vilken utsträckning personer som inte fötts med svenskt medborgarskap väljer att bli medborgare. Ett mått som kan användas är naturaliseringsgrad. Naturaliseringsgraden definieras som andelen av de utländska medborgarna i en stat som blir medborgare under ett år. Det är viktigt att uppmärksamma att detta mått, trots benämningen, alltså inte endast tar sikte på individer som blir medborgare genom naturalisation, utan även på dem som förvärvar medborgarskap t.ex. genom anmälan. Sverige hade 2002–2011 en genomsnittlig naturaliseringsgrad på 6,9 procent. Naturaliseringsgraden var under perioden konsekvent något högre för kvinnor än för män.

Tabell 7.1 Naturaliseringsgrad i Sverige 2002–2011

År	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Procent	7,9%	7,0%	6,1%	8,2%	10,7%	6,8%	5,8%	5,3%	5,4%	5,8%

Källa: SCB och egna beräkningar.

Anm: Naturaliseringsgraden räknas ut genom att antalet individer som blir medborgare under året divideras med antalet utländska medborgare vid årets början.

Naturaliseringsgraden i Sverige är hög jämfört med många andra länder. Som exempel kan nämnas att under perioden 2001–2010 hade Danmark en genomsnittlig naturaliseringsgrad på 3,2 procent medan den i Finland låg på 4 procent och i Norge på 4,7 procent (OECD, *International Migration Outlook 2012*, s. 375).

Ett naturaliseringsgraden närliggande mått är hur stor andel av den sammanlagda utrikes födda befolkningen som blivit medborgare. Det finns ingen exakt överensstämmelse mellan gruppen utrikes födda och gruppen icke-medborgare. En mycket stor andel av de personer som bor i Sverige utan att ha svenskt medborgarskap är dock födda utanför landet. Av de utrikes födda som var folkbokförda i Sverige vid utgången av 2011 var 841 179 personer (58,9 procent) svenska

medborgare. I förhållande till situationen i många andra länder är en stor andel av de utrikes födda personer som är bosatta i Sverige också medborgare i landet (se Liebig och Von Haaren, s. 27 f.).

Hur stor andel individer som förvärvar svenskt medborgarskap och efter hur lång tid detta sker, varierar avsevärt med personernas födelseregion. En stor andel av personer med ursprung i Afrika eller Asien förvärvar svenskt medborgarskap efter förhållandevis kort tid i Sverige, ofta så fort detta är möjligt. Mot dessa kan ställas bl.a. individer födda inom EU och i Nordamerika eller Oceanien. Av dessa blir en mindre andel medborgare och förvärvet sker efter en längre tid. Personer från Norden är den grupp som väntar längst med att förvärva svenskt medborgarskap. (Se Bevelander och Helgertz, s. 9 samt Engdahl, s. 102 och 109.)

Tabell 7.2 Förfärd av svenskt medborgarskap 2011, efter födelseregion och genomsnittlig tid i Sverige sedan senaste invandringen

Födelseregion	Antal år i Sverige
Norden utom Sverige	26
EU27 utom Norden	11
Sovjetunionen	9
Sydamerika	9
Nordamerika	9
Oceanien	8
Europa utom EU27 och Norden	6
Afrika	6
Asien	5
Okänd födelseregion	4

Källa: SCB.

Anm: I tabellen ingår inte personer som är födda i Sverige eller personer vars datum för invandring är okänt. Några betydande skillnader mellan kvinnor och män finns inte.

Av det redovisade framgår inte varför individer i vissa grupper blir svenska medborgare efter kortare tid och i större utsträckning än andra. Som konstaterats ovan är det många faktorer som påverkar om en person beslutar sig för att söka svenskt medborgarskap. Den omständigheten att personer blir medborgare i stor utsträckning, och redan efter en förhållandevis kort tid i Sverige, talar dock för att det svenska medborgarskapet av dem ses som attraktivt. I vart fall i förhållande till dessa individer framstår det som troligt att

möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap kan fungera som ett incitament.

7.4 Lagstiftning av intresse

7.4.1 Utbildning i svenska för invandrare

Utbildningens syfte m.m.

Utbildning i svenska för invandrare (sfi) är en grundläggande utbildning i svenska språket för vuxna som inte har svenska som modersmål. Tidigare har även samhällsinformation getts inom ramen för sfi, men sedan 2007 rör det sig om en renodlad språkutbildning. Bestämmelser om samhällsorientering behandlas i avsnitt 7.4.2.

Sfi syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och att ge dem som saknar grundläggande läs- och skrivfärdigheter möjlighet att förvärva sådana färdigheter. Utbildningen ska ge språkliga redskap för kommunikation och aktivt deltagande i vardags-, samhälls- och arbetsliv.

Sfi ska kunna kombineras med förvärvsarbete eller andra aktiviteter, t.ex. arbetslivsorientering, praktik eller annan utbildning. Utbildningen är som utgångspunkt avgiftsfri, även om vissa mindre kostnader eller avgifter kan förekomma.

Rätt att delta i utbildningen

En person har rätt att delta i sfi från och med andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 16 år, om han eller hon är bosatt i Sverige och saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge. Även finländska medborgare som bor i Finland men arbetar i Sverige kan ha rätt att delta i sfi. Den som har sådana kunskaper i danska eller norska att grundläggande svenskundervisning inte kan anses nödvändig har inte rätt att delta i utbildningen.

Rätten till sfi kvarstår så länge en person saknar grundläggande kunskaper i svenska. Utredningen om tidsbegränsad sfi har i betänkandet *Tid för snabb flexibel inlärning* (SOU 2011:19) föreslagit att rätten att delta i utbildningen ska tidsbegränsas. Förslaget har dock hittills inte genomförts.

Anordning av utbildningen

Kommunerna är huvudmän för sfi och skyldiga att se till att utbildningen erbjuds dem som har rätt att delta i denna. Utbildningen ska finnas tillgänglig så snart som möjligt efter det att en persons rätt till sfi inträtt. Om det inte finns särskilda skäl ska utbildningen kunna påbörjas inom tre månader. Varje kommun ska aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till utbildningen och för att motivera dem att delta i denna. När det gäller personer som omfattas av etableringsreformen ska kommunen aktivt verka för att utbildningen kan påbörjas inom en månad från det att den nyanlände anmält sig till denna hos kommunen. Etableringsreformen behandlas i avsnitt 7.4.2.

Kommunerna har möjlighet att lägga ut utbildningen på entreprenad hos en enskild utbildningsanordnare. Kommunen bibehåller i sådana fall huvudmannaskapet för utbildningen. Vidare har den som har rätt att delta i sfi rätt att, under vissa förutsättningar, i stället delta i en folkhögskolas utbildning som motsvarar sfi.

Utbildningens uppbyggnad och omfattning

Sfi består av tre studievägar som riktar sig till personer med olika bakgrund, förutsättningar och mål. Studieväg 1 utgörs av kurserna A och B, studieväg 2 av kurserna B och C, och studieväg 3 av kurserna C och D. En elev kan avsluta utbildningen efter respektive kurs eller studieväg, men avsikten är att alla elever ska ges möjlighet att studera till och med kurs D. Bedömningen av på vilken nivå en elev ska börja sina studier utgår bl.a. från en kartläggning av hans eller hennes kunskaper. När det gäller läs- och skrivinlärning knyts denna inte till någon av kurserna A–D, utan utgör en egen del som kan läsas fristående eller kombineras med någon av kurserna. Läs- och skrivinlärningen kan pågå under hela den tid som eleven deltar i sfi. Som huvudregel ska utbildningen under en fyraveckorsperiod omfatta i genomsnitt minst 15 timmar i veckan. Riktvärdet för undervisningens sammanlagda omfattning är 525 timmar.

Kurserna inom sfi är relaterade till *Gemensam europeisk referensram för språk: lärande, undervisning och bedömning* (CEFR¹) som utarbetats av Europarådet. CEFR anger sex språkliga referensnivåer, från A1 till

¹ Referensramen benämns CEFR efter den engelska beteckningen *Common European Framework of Reference for Languages: Learning, Teaching, Assessment*.

C2. A1 och A2 motsvarar språkförmåga på en grundläggande nivå, B1 och B2 förmåga att använda språket mer självständigt och C1 och C2 en avancerad språkanvändning. Kurserna inom sfi förhåller sig till referensramen på följande sätt.

Tabell 7.3 Sfi i förhållande till CEFR

Referensnivåer	A1	A2	B1	B2
Kurs A	A1-/A1			
Kurs B	A1/A2			
Kurs C		A2/A2+		
Kurs D			B1/B1+	

Källa: Skolverket.

Bedömning

Inom den del av utbildningen som gäller läs- och skrivinlärning sätts inte betyg. När det gäller kurserna A–D används som betyg för godkända resultat beteckningarna A, B, C, D och E. Betyg för icke godkänt resultat är F. Kunskapskrav finns för varje kurs och är formulerade utifrån fem aspekter: hörförståelse, läsförståelse, muntlig interaktion, muntlig produktion och skriftlig färdighet. Bedömningen vid betygsättningen ska avse elevens förmåga att använda det svenska språket på ett begripligt sätt i olika syften i vardags-, samhälls- och arbetsliv. Efter kurserna B, C och D följer ett obligatoriskt nationellt slutprov.

Om det finns särskilda skäl får vid betygssättningen bortses från enstaka kunskapskrav eller från enstaka delar av sådana krav. Med särskilda skäl avses funktionsnedsättning eller andra liknande personliga förhållanden som inte är av tillfällig natur och som utgör ett direkt hinder för att eleven ska kunna nå ett visst kunskapskrav. De kunskapskrav som rör säkerhet och de som hänvisar till lagar, förordningar eller myndigheters föreskrifter ska dock alltid uppfyllas.

Prövning

Den som inte är antagen till någon kurs inom sfi men vill ha betyg från en kurs inom utbildningen har under vissa förutsättningar möjlighet att genomgå prövning. Med prövning avses en bedömning av personens kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav i

kursplanen. Prövning innebär alltså en möjlighet att få betyg på kurserna inom sfi utan att genomgå själva utbildningen. Även den som tidigare har fått betyg på kursen kan genomgå prövning.

Överklagande

Någon möjlighet att i egentlig mening överklaga betyg som en elev anser vara felaktiga finns inte. De två möjligheter som finns att ändra ett betyg är rättelse eller ändring. Beträffande ändring gäller att om den eller de som har fattat ett beslut om betyg finner att beslutet är uppenbart oriktigt på grund av nya omständigheter eller av någon annan anledning, ska denne eller dessa ändra beslutet, om det kan ske snabbt och enkelt. För rättelse gäller att ett betyg som innehåller en uppenbar oriktighet till följd av ett skrivfel eller liknande förbiseende får rättas.

7.4.2 Etableringsreformen

Lagen (2010:197) om etableringsinsatser för vissa nyanlända invandrare (etableringslagen) trädde i kraft den 1 december 2010, som en del av den s.k. etableringsreformen. Etableringslagen innehåller bestämmelser om ansvar och insatser som syftar till att underlätta och påskynda vissa nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Insatserna ska ge de nyanlända förutsättningar för egenförsörjning och stärka deras aktiva deltagande i arbets- och samhällslivet.

Den målgrupp som omfattas av lagen är primärt nyanlända som har fyllt 20 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd som kan ligga till grund för folkbokföring enligt 5 kap. 1, 2, 4 eller 6 §, 12 kap. 18 §, 21 eller 22 kap. utlänningslagen (UtlL). Sammanfattningsvis kan den berörda personkretsen i denna del benämnas som flyktingar och andra skyddsbehövande m.fl. Även bl.a. anhöriga som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning till en flykting eller annan skyddsbehövande m.fl. omfattas under vissa förutsättningar av lagen.

Arbetsförmedlingen ska enligt etableringslagen upprätta en individuell plan med insatser för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering (etableringsplan). En nyanländ har rätt att få en etableringsplan inom ett år efter det att han eller hon första

gången folkbokfördes i en kommun. Etableringsplanen ska omfatta högst 24 månader och minst innehålla:

- sfi eller motsvarande utbildning för den som har rätt att delta i sådan utbildning,
- samhällsorientering, och
- aktiviteter för att underlätta och påskynda den nyanländes etablering i arbetslivet.

Insatser som gäller språkundervisning och samhällsorientering är av störst intresse för utredningen. När det gäller sfi eller motsvarande utbildning framgår i avsnitt 7.4.1 vad denna innefattar och under vilka förutsättningar en person har rätt att delta.

Varje kommun är enligt etableringslagen skyldig att se till att nyanlända erbjuds samhällsorientering. Innehållet i och omfattningen av samhällsorienteringen regleras i förordningen (2010:1138) om samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare. I denna anges att syftet med samhällsorienteringen är att underlätta de nyanländas etablering i arbets- och samhällslivet. Samhällsorienteringen ska ge en grundläggande förståelse för det svenska samhället och en grund för fortsatt kunskapsinhämtande. Målet ska vara att deltagarna utvecklar kunskap om de mänskliga rättigheterna och de grundläggande demokratiska värderingarna, den enskildes rättigheter och skyldigheter i övrigt, hur samhället är organiserat, och praktiskt vardagsliv. Samhällsorienteringen ska omfatta minst 60 timmar och påbörjas så snart som möjligt efter det att en etableringsplan har upprättats enligt etableringslagen. Den ska normalt vara avslutad ett år efter det att etableringsplanen har upprättats.

I prop. 2012/13:63 föreslår regeringen en ny lag om samhällsorientering enligt vilken kommunerna ska vara skyldiga att erbjuda samhällsorientering för vissa nyanlända invandrare som inte omfattas av etableringslagen.

7.4.3 Sfi-bonus

Sfi-bonuslagen

Lagen (2010:538) om prestationsbaserad stimulansersättning inom utbildning i svenska för invandrare (sfi-bonuslagen) trädde i kraft den 1 september 2010. Lagen innebär att vissa nyanlända invandrare kan få

ekonomisk ersättning (sfi-bonus) för uppnående av vissa mål inom ramen för sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola.

Sfi-bonus kan lämnas till en nyanländ invandrare som har fyllt 18 men inte 65 år och som har beviljats uppehållstillstånd enligt 5 kap. 1, 2, 3, 3 a, 4 eller 6 §, 12 kap. 18 §, 21 eller 22 kap. UtlL. Lagens målgrupp stämmer till stor del överens med målgruppen för etableringsreformen. Bonus lämnas till en nyanländ som har deltagit i sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola och uppnått minst betyget Godkänt på kurs B (studieväg 1), kurs C (studieväg 2) eller kurs D (studieväg 3).² Betyget måste ha uppnåtts inom 12 månader från det att utbildningen startade, dock senast inom 15 månader från den dag då den nyanlände första gången folkbokfördes i en kommun. Bonus kan betalas med som mest 12 000 kronor.

Syftet med sfi-bonusen är att få fler nyanlända invandrare att snabbare lära sig svenska och därmed förbättra sina möjligheter att få ett arbete. Bonusen bör enligt regeringen kunna motivera nyanlända invandrare att påbörja sfi så snart som möjligt, att förbättra sin närvaro i utbildningen och att göra extra ansträngningar att snabbt nå godkänd nivå i sina studier (prop. 2009/10:188 s. 1, 18 och 20).

Utvärdering av försöksverksamhet med sfi-bonus

Innan sfi-bonus infördes i hela landet genom den nu gällande lagen genomfördes en försöksverksamhet med sfi-bonus i 13 kommuner. Försöksverksamheten syftade till att pröva i vilken utsträckning ekonomiska incitament för deltagare i sfi kan bidra till att de snabbare lär sig svenska och därmed förbättrar sina möjligheter att få ett arbete (se prop. 2009/10:188 s. 12).

Försöksverksamheten har utvärderats av Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (se Engdahl och Åslund, working paper 2012:24 och rapport 2012:27). Syftet med utvärderingen var att undersöka vilka eventuella effekter införandet av bonus hade på deltagande och resultat inom sfi. Något förenklat kan utvärderingen sägas bestå av en jämförelse mellan försökskommuner där sfi-bonus gavs och andra jämförelsekommuner där bonus inte betalades ut.

² I prop. 2012/13:63 föreslår regeringen att beteckningen på betygskravet för att få sfi-bonus anpassas så att den överensstämmer med det sätt som betygsbeteckningar anges i skollagen (2010:800). Betygskravet uttrycks på så sätt att den nyanlände för att få sfi-bonus ska ha uppnått betyg för godkänt resultat på aktuell kurs.

Resultaten av utvärderingen pekar inte på några tydliga allmänna effekter på deltagande i sfi. Däremot syns i Stockholm, som var en av försökskommunerna, en tendens till ökat deltagande i bonusberättigande kurser inom tolv månader från folkbokföring. När det gäller studieresultat finns betydande effekter. Dessa beror dock helt på resultaten avseende Stockholm. I övriga försökskommuner kan ingen effekt ses. De effekter som framkommer är likartade för kvinnor och män men syns framför allt för yngre personer. Analysen pekar också på att effekterna är större för låg- och medelutbildade än bland högutbildade. Effekterna verkar också finnas i hushåll med olika ekonomisk status, och bland personer från olika delar av världen.

Sammanfattningsvis pekar resultaten på att sfi-bonusen hade en inte obetydlig effekt i försöksgruppen som helhet, men att effekten var helt beroende av resultaten avseende Stockholm. Ett skäl till skillnaden mellan Stockholm och övriga försökskommuner skulle enligt utvärderingen kunna vara att andelen som påbörjar sfi snabbt efter folkbokföring genomgående är högre i Stockholm än i övrigt. Analysen visar att sannolikheten att slutföra en kurs inom bonusgränsen faller kraftigt med längre tid till kursstart. Det konstateras att detta kan ha flera förklaringar och att mer kunskap är önskvärd om varför effekterna varierar mellan kommunerna och vilka mekanismer som leder till förbättringen av studieresultaten i Stockholm.

7.5 Äldre lagstiftning och tidigare utredningar

7.5.1 Ytterligare naturalisationskrav i äldre lagstiftning

Det uppställs i dag för naturalisation varken krav på kunskaper i svenska språket eller om svenska samhällsförhållanden. Inte heller krävs t.ex. att sökanden avlägger en ed eller deltar i en ceremoni.

Något krav på samhällskunskaper har aldrig uppställts i Sverige och genom 1924 års medborgarskapslag avskaffades det krav på tro- och huldhetsed som tidigare hade gällt. Inget språkkunskapskrav har heller föreskrivits i tidigare medborgarskapslagar. Krav har emellertid uppställts på annat sätt. I propositionen som föregick 1924 års medborgarskapslag ansåg man sig kunna utgå från att sökandens kunskaper i svenska språket beaktades utan särskild reglering (prop. 1924:137 s. 57). I förarbetena till 1950 års medborgarskapslag angavs att sökandens kunskaper i svenska språket liksom tidigare borde

tillmätas stor betydelse vid naturalisationsprövningen (prop. 1950:217 s. 43). Sökanden skulle styrka sina kunskaper i svenska språket genom ett intyg vilket – som det uttrycktes i naturalisationsformuläret – borde vara utfärdat av lärare, präst eller annan kompetent person. Av intyget skulle framgå att sökanden kunde tala, läsa och skriva svenska. Några närmare föreskrifter om på vilken nivå kunskaperna skulle ligga fanns dock inte. Undantagna från kravet var bl.a. tidigare svenska medborgare samt danska och norska medborgare.

I prop. 1968:158 redogjordes för vid tidpunkten rådande naturalisationspraxis. Om kunskaper i det svenska språket uttalades följande (s. 85):

Vid prövning av naturalisationsansökan beaktas om sökanden behärskar svenska språket. Ofta bortses från bristande kunskaper i detta hänseende. Så brukar t.ex. vara fallet med en utlänning som flyttar in i landet vid mogen ålder, om han har anknytningar till yngre släktingar här och hans arbete är beroende av kunskaper i svenska språket. Inte heller brukar det krävas någon större kunskap i svenska språket av utländsk familj med goda vitsord, när i familjen ingår barn i eller strax under skolåldern. En sådan familj torde nämligen förhållandevis snart lära sig det svenska språket.

I början av 1980-talet togs kravet att sökanden skulle redovisa sina kunskaper i det svenska språket bort. Något krav på språkkunskaper för naturalisation har därefter inte uppställts.

7.5.2 Frågan om krav i tidigare utredningar

1997 års medborgarskapskommitté

En del av 1997 års medborgarskapskommittés uppdrag var att i samband med en utredning av frågan om åtgärder för att stärka medborgarskapets status överväga om krav på kunskaper i det svenska språket eller om det svenska samhället borde ställas upp för beviljande av medborgarskap. Om kommittén kom fram till att sådana krav skulle stärka integrationsprocessen och medborgarskapets status, skulle den föreslå de regler som bedömdes lämpliga.

Kommittén kom till slutsatsen (SOU 1999:34 s. 313 f.) att krav på språkkunskaper och kunskaper om det svenska samhället inte borde knytas till medborgarskapet. I sin bedömning fokuserade kommittén framför allt på frågan om krav på kunskaper i svenska skulle ställas. Kommittén framhöll att kunskaper i svenska har en

utomordentligt stor betydelse för alla som är permanent bosatta i Sverige. Som exempel lyftes bl.a. fram att kunskaper i svenska är mycket viktiga för att den enskilde ska kunna känna till och förstå sina rättigheter respektive skyldigheter i samhället. Vidare anfördes att kunskaper i svenska avsevärt förbättrade förutsättningarna för att erhålla arbete.

Enligt kommitténs uppfattning var kunskaper i svenska en av grundförutsättningarna för en fungerande integrationsprocess. Med hänsyn till språkets centrala betydelse ansåg kommittén att det fanns starka skäl att på olika sätt motivera och underlätta för invandrare att förbättra sina kunskaper i svenska. Kommittén framhöll att förutsättningarna för att lära sig svenska emellertid i hög utsträckning kunde variera från person till person och detta av skäl som den enskilde inte råde över. Även om det fanns möjlighet att införa regler om dispens förelåg enligt kommittén en uppenbar risk för att ett språkkrav skulle slå orättvist mot dem som hade sämst förutsättningar att uppfylla detta.

Kommittén tog även upp frågor kring vilken kunskapsnivå som skulle gälla vid ett eventuellt språkkrav och hur denna skulle dokumenteras. Förslag på kunskapsnivå som förekommit i debatten var kunskaper motsvarande godkänd sfi-nivå samt godkänd grundskolenivå. Ytterligare ett alternativ vore enligt kommittén att låta sökanden genomgå ett skriftligt prov. Det var dock i kommitténs mening förenat med betydande svårigheter att skapa en rättvis och praktiskt genomförbar ordning för dokumentation av den enskildes kunskaper i svenska. Kommittén prövade vidare frågan om det för naturalisation borde krävas ett intyg på genomgången sfi men ansåg att det fanns flera hinder mot en sådan ordning, bl.a. att alla medborgarskapssökande inte har rätt att delta i sfi.

De varierande förutsättningarna att lära sig svenska på grund av skäl som den enskilde inte råder över, ledde kommittén till slutsatsen att det av rättviseskäl inte var rimligt att uppställa krav på att den som önskar bli svensk medborgare ska ha en viss grad av svenskkunskaper. Samhällets utgångspunkt borde i stället vara att alla invandrare av egen fri vilja gör det bästa utifrån sina respektive förutsättningar för att förvärva kunskaper i svenska. Kommittén betonade att varje invandrare har ett eget ansvar för att han eller hon inhämtar kunskaper i svenska. Statens ansvar var enligt kommittén främst att erbjuda fullgod undervisning.

Redan det ovan återgivna utgjorde enligt kommittén tillräckliga skäl för att krav på svenskkunskaper inte borde införas. Det kunde

dessutom enligt kommittén ifrågasättas om införandet av språkrav vid naturalisation skulle bidra till att höja medborgarskapets status. Sådana krav skulle kunna leda till att det tar längre tid för en del personer att kvalificera sig för att bli svenska medborgare och även kunna utestänga vissa från att någonsin bli det. Kommittén betonade medborgarskapet som en väg till samhörighet och ett led i integrationsprocessen och anförde att ökade kvalifikationskrav snarast skulle få motsatt effekt, nämligen att samhörigheten totalt sett minskade i landet. Kommittén framhöll även att behovet av att kunna kommunicera på svenska var så viktigt för alla som är permanent bosatta i Sverige att det kunde ifrågasättas om distinktionen borde gå mellan att vara svensk respektive utländsk medborgare.

Slutligen angav kommittén att ställningstagandet i fråga om språkkunskaper av förklarliga skäl ledde till att kommittén inte heller ansåg att krav på kunskaper om det svenska samhället borde uppställas som villkor för naturalisation.

I den proposition som följde på kommitténs betänkande och låg till grund för MedbL delade regeringen kommitténs uppfattning att krav på språkkunskaper eller kunskaper om det svenska samhället inte borde ställas som villkor för att få svenskt medborgarskap (prop. 1999/2000:147 s. 63 f.). Som skäl för sin bedömning anförde regeringen följande:

Goda kunskaper i landets språk och samhällsförhållanden har stor betydelse för integrationen. Med kunskaper i svenska ökar förutsättningarna för arbete och deltagande i samhällslivet. Ett av målen för integrationspolitiken är en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för. Utan kunskaper i svenska språket är det svårt för den enskilde att delta i samhällslivet på lika villkor som andra. För de allra flesta som bor i Sverige är det svenska språket nyckeln till samhället och en nödvändig länk för att skapa förståelse och ömsesidig respekt människor emellan. Förutsättningarna för att lära sig ett språk varierar dock från person till person. Det är ytterst de enskilda individerna som måste ta ansvar för sin språkinläring. Det allmännas uppgift bör vara att se till att professionell undervisning erbjuds och att den är av god kvalitet samt att undervisningen så långt möjligt anpassas till individuella förutsättningar och behov. Samhället kan stimulera språkinläringen, men motivationen och kunskaperna kan inte tvingas fram. Svenskundervisning för invandrare (sfi) syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska och om det svenska samhället. Kommunerna är skyldiga att erbjuda kostnadsfri undervisning i sfi till dem som har otillräckliga kunskaper i svenska språket. Det åligger också kommunerna att aktivt söka upp dem som har rätt till sfi och motivera

dem att delta i utbildningen. De allra flesta av dem som har invandrat till Sverige lär sig så småningom svenska tillräckligt bra för att ta sig fram i vardagslivet, även om kunskaperna varierar och ibland är otillräckliga för att klara mer komplicerade sammanhang. Det finns många skäl till att inte alla lyckas med språkinläringen. Utbildningsbakgrund, ålder och motivation har stor betydelse liksom hälsotillståndet. En del flyktingar har upplevt traumatiska händelser som påverkar språkstudierna. För dem som inte är studievana eller motiverade att lära sig svenska krävs åtgärder som stärker språkinhämtandet. Kontakter med svensktalande genom studier varvade med praktik har visat sig vara en framgångsrik metod. Folkrörelserna kan också spela en framträdande roll genom att bjuda in och låta invandrare bli delaktiga i verksamheten. Om ett språkkrav skulle införas uppkommer frågan vilken kunskapsnivå som skall uppnås och hur denna skall dokumenteras. Möjlighet till undantag måste också finnas. Att skapa en rättvis och praktiskt genomförbar ordning skulle enligt regeringens mening vara förenat med betydande svårigheter. Kontrollen av att kunskapskravet uppnåtts skulle också innebära en administrativ belastning som är svår att försvara. Mot den nu redovisade bakgrunden anser regeringen inte att det finns tillräckliga skäl att införa krav på språkkunskaper eller kunskaper om det svenska samhället som villkor för medborgarskap.

Språk, krav och medborgarskap – Underlagsrapport nr 14 till Globaliseringsrådet

Globaliseringsrådet tillsattes av regeringen 2006 för att analysera och komma med förslag om hur Sverige kan hävda sig väl i en tid av fortsatt globalisering. Som ett led i rådets arbete publicerades rapporten *Språk, krav och medborgarskap*. Rapportförfattarna Dan-Olof Rooth och Per Strömblad hade bl.a. i uppdrag att belysa skillnader i regelverk avseende förvärv av medborgarskap. De skulle även studera utvärderingar av befintliga språkkrav för medborgarskap och vilka resultat dessa har frambringat.

Rapporten fokuserar på arbetsmarknadsutfall. Det konstateras att ett antal svenska och utländska undersökningar visar på ett förhållandevis starkt positivt samband mellan kunskaper i värdlandets språk och framgångar på arbetsmarknaden. Rapportförfattarna drar utifrån dessa resultat slutsatsen att det ur ett ekonomiskt perspektiv finns goda skäl för invandrade till Sverige att tillägna sig kunskaper i svenska.

I rapporten anförts att ett syfte med att införa ett språkkrav för medborgarskapsförvärv skulle kunna vara att skapa incitament för

invandrade som ännu inte har blivit svenska medborgare att öka sina kunskaper i svenska. För att ett språkrav ska leda till ökade språkkunskaper krävs enligt rapporten dels att medborgarskapet har ett så pass högt värde i sig att ett högre krav inte leder till att människor i stället väljer bort detta, dels att de som väljer att söka svenskt medborgarskap har bristfälliga kunskaper i svenska. Eftersom rapportförfattarna inte fann någon regelrätt utvärdering av språkrav presenterade de egna analyser av hur ett språkrav skulle kunna komma att påverka andelen som ansöker om medborgarskap och utrikes föddas språkkunskaper.

Sammanfattningsvis konstateras i rapporten att efterfrågan på svenskt medborgarskap förefaller vara hög bland invandrade från länder utanför västvärlden, men att dessa individer samtidigt tenderar att ha bristande kunskaper i svenska. Därmed skulle ett språkrav för medborgarskap sannolikt kunna fungera som ett instrument för att öka kunskaperna i svenska hos den grupp som vill ansöka om medborgarskap. Emellertid finns det enligt rapportförfattarna belägg för två allvarliga bieffekter. Efterfrågan på medborgarskap verkar vara känslig för ökade krav, vilket innebär att färre kan komma att ansöka, och att integrationen ur detta perspektiv försämras. Omvänt gäller också att uppmjukade regler tycks främja viljan att bli medborgare. Samtidigt bör det noteras att en annan typ av anpassning mycket väl kan ske på längre sikt. Dessutom varierar graden av kunskaper i svenska med egenskaper på individnivå, såsom utbildning och ursprungsland. Ett språkrav för medborgarskap kan indirekt ge upphov till att svenskt medborgarskap i praktiken blir svårare att uppnå för människor som tillhör vissa sociala kategorier och som härstammar från vissa länder.

Avslutningsvis berörs i rapporten tre alternativ för hur ett språkrav skulle kunna utformas. Ett första alternativ anges vara att ett krav skulle bestå i ett bevis på en genomgången kurs i svenska. En annan möjlighet framhålls vara att kravet skulle innebära en utbildning med ett efterföljande test. Som ett tredje alternativ lyfts fram en modell som kombinerar det nu rådande systemet med de två första modellerna. I enlighet med nuvarande bestämmelser skulle medborgarskap normalt alltid kunna förvärfvas efter en vistelsetid på fem år, men för individer som skaffar sig goda kunskaper i svenska tidigare än så skulle processen kunna påskyndas och förvärv ske efter två år. Enligt rapportförfattarna har detta alternativ fördelen att det troligen ökar incitamenten för att såväl påbörja som att slutföra sfi

– och därmed nå goda kunskaper i svenska språket – utan att systemet förändrar rådande möjligheter att bli svensk medborgare. Språkkunskaper kan alltså främjas utan att det ställs explicita kunskapskrav för medborgarskap.

7.6 Internationell utblick

Språkkunskapskrav och andra krav för medborgarskap

De senaste decennierna har, inte minst i europeiska stater, skett förhållandevis stora förändringar när det gäller vilka krav som ställs för naturalisation. Inte sällan har det rört sig om nya eller skärpta regler om krav på språkkunskaper och kunskaper om samhället. Många stater i Europa uppställer i dag för naturalisation någon form av krav på språkkunskaper och/eller kunskaper om samhället. Utvecklingen har dock inte enbart gått mot mer restriktiva regler. Exempelvis har många stater valt att i större utsträckning tillåta dubbelt medborgarskap. Språk- eller samhällskunskapskrav bör inte heller behandlas som entydiga begrepp. När det gäller vilka följder uppställandet av ett krav får, kan frågan om vilken nivå av kunskaper som krävs för att uppfylla kravet vara av lika stor betydelse som frågan om ett krav över huvud taget uppställs. Även t.ex. vilka möjligheter en sökande har att förbereda sig inför ett kunskapsprov är av betydelse. Vidare måste språk- och samhällskunskapskrav ses i förhållande till vilka hemvistkrav som uppställs, dvs. hur länge individer har vistats i landet när det blir aktuellt att visa kunskaperna i fråga.

Nedan redovisas förhållandena i ett antal stater: Australien, Danmark, Finland, Frankrike, Kanada, Norge, Tyskland och USA. När det gäller krav på avläggande av ed och deltagande i medborgarskaps-ceremonier samt närliggande frågor finns mer utförlig information i avsnitt 5.3.

Australien

För naturalisation krävs i regel att sökanden bott i Australien de senaste fyra åren. Sökande mellan 18 och 60 år måste som huvudregel klara ett medborgarskapsprov som tar sikte på bl.a. styrelseskick, fri- och rättigheter, samhälle och historia. All information som behövs för att kunna svara på frågorna finns i studiematerial som

tillhandahålls av myndigheterna. Det finns inget specifikt språktest men för att klara av att svara på frågorna i medborgarskapsprovet förutsätts vissa kunskaper i engelska. Vissa sökande är undantagna från att behöva genomgå provet, bl.a. statslösa födda i Australien och sökande som bedöms inte kunna uppfylla kraven på grund av hälsoskäl. För sökande – särskilt personer med begränsad läs- och skrivförmåga och skolgång – som har svårt att klara provet finns en möjlighet att i stället uppfylla kraven genom att gå en kurs om 20 timmar under vilken sökandens kunskaper och förmåga utvärderas. Det går dock inte att ansöka om att få gå kursen utan den ansvariga myndigheten väljer vilka sökande som ska ges den möjligheten.

För att bli medborgare måste sökanden slutligen avlägga en ed, vilket sker vid en medborgarskapsceremoni.

Danmark

För att naturalisation ska kunna ske, ska sökanden som regel ha bott i Danmark under nio år. Vidare krävs bl.a. att han eller hon har dokumenterade kunskaper i det danska språket och om samhälle, kultur och historia. Det senare kravet uppfylls genom att sökanden klarar ett medborgarskapsprov. Svaren till de flesta av frågorna finns i ett studiematerial som ges ut av myndigheterna medan resterande del rör särskilt aktuella frågor. När det gäller språkravet kan detta uppfyllas genom att sökanden med visst resultat genomför språkprovet *Prøve i Dansk 3*. Provets svårighet motsvarar CEFR B2. CEFR beskrivs i avsnitt 7.4.1. Språkravet kan också uppfyllas bl.a. genom att sökanden med godkänt resultat genomför något av ett antal olika prov inom det danska utbildningsväsendet. Svensk- eller norsktalande sökande anses ha uppfyllt kravet om de avslutat svensk eller norsk grundskola med minst godkänt i betyg. Undantag från språk- och samhällskunskapskraven kan göras om sökanden lider av en fysisk eller psykisk sjukdom av mycket allvarligt slag.

Den som vill bli dansk medborgare måste i ansökan om medborgarskap bl.a. underteckna ett löfte om trohet och lojalitet till Danmark och det danska samfundet.

Finland

För naturalisation krävs som huvudregel att sökanden har bott i Finland de senaste fem åren utan avbrott, eller sammanlagt sju år efter det att han eller hon fyllt 15 år varav de senaste två åren utan avbrott. Vidare gäller att sökanden måste ha nöjaktig förmåga att i tal och skrift använda finska eller svenska, eller i stället ha motsvarande kunskaper i finskt eller finlandssvenskt teckenspråk. En sökande kan på ett antal olika sätt visa att kravet på språkkunskaper är uppfyllt, bl.a. genom avläggande av s.k. allmän språkexamen. Den stadgade nivån motsvarar CEFR B1.

Under vissa omständigheter kan undantag göras från språkkunskapskravet, exempelvis om sökanden har fyllt 65 år och har flyktingstatus, status som alternativt skyddsbehövande eller uppehållstillstånd som beviljats på grund av humanitärt skydd. Undantag kan också göras bl.a. på grund av hälsotillstånd eller om sökanden har en hörsel-, syn- eller talskada. När det gäller sökande som inte är läs- och skrivkunniga samt sökande som fyllt 65 år och har beviljats uppehållstillstånd av andra skäl än som angetts ovan, kan avvikelser från kravet göras om sökanden har elementära färdigheter i att förstå och tala finska eller svenska eller regelbundet har deltagit i undervisning i finska eller svenska.

I en särskild regel stadgas att om en person har de språkkunskaper som krävs för medborgarskap och har bott lagligt och långvarigt i Finland eller har annan liknande fast anknytning till Finland gäller ett år kortare hemvisttider än enligt huvudregeln.

Frankrike

Sökanden ska som huvudregel ha haft hemvist i landet sedan fem år för att naturalisation ska kunna ske. Vidare krävs för naturalisation att sökanden visar att han eller hon har assimilerats i det franska samhället. I sammanhanget lyfts särskilt kunskaper i det franska språket, om det franska samhället, historien m.m. fram. Frågan om sökanden uppfyller kunskapskraven bedöms av en handläggare vid en intervju. Sökanden måste även under ansökningsförfarandet ta del av och underteckna ett dokument om bl.a. franska medborgares rättigheter och skyldigheter. Kravet på kunskaper i språket gäller inte den som är över 70 år och politisk flykting eller statslös samt har haft sitt hemvist i Frankrike i minst 15 år.

Kanada

Som huvudregel krävs för naturalisation att sökanden har bott i landet sammanlagt tre av de senaste fyra åren. Vidare uppställs i de flesta fall krav på språk- och samhällskunskaper. Sökande mellan 18 och 54 år måste klara ett medborgarskapsprov som tar sikte på att testa sökandens kunskaper om Kanada, bl.a. gällande rättigheter och skyldigheter, historia, geografi och politiskt system. I studiematerial som ges ut av myndigheterna finns all information som behövs för att kunna svara på frågorna. Medborgarskapsprovet syftar även till att testa om sökanden har tillräckliga kunskaper i något av landets officiella språk (engelska och franska). Sökandens språkförmåga bedöms dels utifrån svaren på frågorna i medborgarskapsprovet, dels utifrån interaktionen med ärendehandläggaren.

För att beviljas medborgarskap måste sökanden slutligen avlägga en ed, vilket sker vid en medborgarskapsceremoni.

Norge

Som huvudregel krävs för naturalisation att sökanden har haft hemvist i Norge sju av de senaste tio åren. Vidare krävs bl.a. att en sökande mellan 18 och 55 år antingen ska ha deltagit i undervisning i norska, och i vissa fall även samhällskunskap, eller dokumenterat att han eller hon har tillräckliga kunskaper i norska eller samiska. Det bör uppmärksammas att kravet på deltagande i undervisning inte innebär att sökanden ska ha uppfyllt ett visst kunskapskrav utan att det endast rör sig om en närvaroplikt. Undantag från kraven kan göras på grund av sökandens hälsa eller andra tungt vägande skäl.

Det antal timmar undervisning i norska som det krävs att en sökande deltar i, kan vara 250, 300 eller 550 timmar. När det gäller samhällskunskap omfattar kravet 50 timmar undervisning. Vilka krav som en individ måste uppfylla beror bl.a. på om han eller hon har en skyldighet att delta i undervisning enligt *lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere*. Lagen har till syfte att stärka nyanlända invandrades möjligheter till deltagande i yrkes- och samhällslivet och deras ekonomiska självständighet. Skyldiga att delta i undervisning enligt lagen är bl.a. flyktingar och vissa anhöriginvandrare.

Dokumentation av tillräckliga kunskaper i norska eller samiska kan ske på ett antal olika sätt. När det gäller kunskaper i norska kan så ske genom ett språkprov. Sökanden ska ha klarat minst *Norskeprov 2*, motsvarande nivån CEFR A2. Gällande båda språken är kravet uppfyllt om sökanden genomgått utbildning i någon av dessa i enlighet med läroplanen för ämnet på grundskole- eller gymnasienivå och getts ett betyg.

Tyskland

För naturalisation krävs i regel att en sökande haft hemvist i Tyskland i åtta år. Som huvudregel gäller vidare att sökanden ska ha tillräckliga kunskaper i det tyska språket och kunskaper om det tyska samhället, rättssystemet och levnadsförhållandena i landet. En sökande kan uppfylla språkravet genom att klara ett prov motsvarande nivån CEFR B1. De övriga kunskaperna kan visas genom ett särskilt naturalisationsprov. Dispens kan ges från kraven på språkkunskaper och kunskaper om samhället m.m. bl.a. på grund av sökandens hälsa eller ålder.

En sökande som framgångsrikt har deltagit i en särskild integrationskurs kan naturaliseras efter sju års hemvist i landet, dvs. ett år tidigare än vad som annars hade varit möjligt. För en sökande som visat mycket goda kunskaper i det tyska språket är naturalisation möjlig efter sex års hemvist.

En sökande måste för naturalisation även bl.a. förklara sin avsikt att respektera grundlagen och lagarna i Tyskland samt avstå från handlingar som kan orsaka landet skada.

USA

För naturalisation krävs som huvudregel att sökanden haft hemvist i landet de fem år som föregår ansökan. De flesta sökande måste även klara ett medborgarskapsprov. Undantag kan göras med hänsyn till bl.a. hälsa och ålder. Provet avser att testa dels sökandens kunskaper om det amerikanska samhället, dels förmågan att läsa, skriva och tala engelska. Samtliga frågor och svar finns tillgängliga i förväg.

För att bli medborgare måste sökanden slutligen avlägga en ed, vilket sker vid en medborgarskapsceremoni.

7.7 Överväganden och förslag

Förslag: En sökande som har en viss nivå av kunskaper i det svenska språket ska kunna bli svensk medborgare genom naturalisation, även om han eller hon haft hemvist i Sverige ett år kortare än vad som annars hade krävts (språkbonus). Detta ska dock inte gälla en sökande som är dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare och som kan bli svensk medborgare genom naturalisation efter två års hemvist i Sverige.

En sökande ska kunna få språkbonus om han eller hon har deltagit i utbildning i svenska för invandrare (sfi) eller en motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800) och uppnått betyg för godkänt resultat på kurs D. Detsamma ska gälla en sökande som har deltagit i annan utbildning, genomgått prövning eller annars genomgått prov och därigenom visat minst motsvarande kunskaper.

7.7.1 Det svenska språket, integrationen och svenskt medborgarskap

Det svenska språket och integrationen

Ett stort antal faktorer har betydelse för integrationen. Av de faktorer som individer kan påverka framstår kunskaper i svenska som centrala. Det svenska språkets betydelse avspeglas bl.a. i språklagen (2009:600), där det framhålls att svenska är samhällets gemensamma språk, som alla som är bosatta i Sverige ska ha tillgång till och som ska kunna användas inom alla samhällsområden. I språklagen slås vidare fast att svenska är huvudspråk i Sverige.

Det är svårt att överskatta betydelsen av kunskaper i svenska för den som bor och verkar här i landet. Kunskaper i språket är av väsentlig betydelse för att en person ska kunna känna till och förstå sina rättigheter och skyldigheter i samhället. I praktiken kan kunskaper i svenska också vara en förutsättning för att individen ska ha möjlighet att ta till vara sina rättigheter. Det gäller inte minst de politiska rättigheter som medborgarskapet medför, såsom rätten att rösta i val till riksdagen. Språket kan i det sammanhanget ses som en nyckel till medborgarskapets förverkligande. Också för den demokratiska processen som sådan är det väsentligt att medborgarna i praktiken har möjlighet att delta i denna. Nyhetsrapportering i

medierna och offentlig debatt om samhällsfrågor sker till övervägande del på svenska. Den som inte behärskar språket har betydligt sämre förutsättningar att inhämta kunskap och ta ställning i relevanta frågor. Även individens möjligheter att göra sin egen röst hörd i debatten, eller komma till sin rätt i föreningslivet, begränsas av bristande kunskaper i svenska. Språkkunskaper är också i övrigt ofta en förutsättning för möjligheten att inhämta kunskaper och information om samhället, delta i och påverka samhällslivet och göra sina intressen gällande, bl.a. gentemot myndigheter och som brukare av privata eller offentliga tjänster.

Som diskuterats i avsnitt 7.2.1 är individers möjligheter till utbildning och arbete av stor betydelse för integrationen. I båda dessa delar är kunskaper i det svenska språket ofta av central betydelse. Andelen sysselsatta är den viktigaste indikatorn på arbetsmarknadsutfall. Vissa grupper icke-medborgare har en väsentligt lägre sysselsättningsgrad än medborgare. Detta är särskilt fallet när det gäller kvinnor.

Tabell 7.4 Sysselsättningsgrad efter medborgarskap och kön. Ålder 18–74

Medborgarskap	Kvinnor	Män
Sverige	67,2 %	72,1 %
Norden (utom Sverige)	56,4 %	62,9 %
EU27 + EFTA (utom Norden)	61,3 %	76,1 %
Nordamerika + Oceanien	-	69,8 %
Övriga världen	30,7 %	49,2 %

Källa: SCB, AKU årsmedeltal för kvartal 4, 2011–kvartal 3, 2012.

Anm: Liechtenstein ingår inte. Statistik avseende kvinnor i gruppen Nordamerika + Oceanien finns inte tillgänglig på grund av för få observationer.

Det bör uppmärksammas att den redovisade statistiken inte kan ge några svar avseende skälen till skillnaderna i sysselsättningsgrad. Likväl tyder denna på att det är av stor betydelse att främja vissa icke-medborgares ställning på arbetsmarknaden. Även om kunskaper i svenska inte alltid är nödvändiga, eller tillräckliga, för att få ett arbete är möjligheterna till arbete betydligt bättre för den som har goda kunskaper i språket. I rapporten *Utbildning och kunskaper i svenska: framgångsfaktorer för invandrade?* konstaterar Dan-Olof Rooth och Olof Åslund att chansen till arbete ökar med kunskaperna i svenska. Enligt författarna ligger "sysselsättningspremien" för den som behärskar språket väl i storleksordningen 10 procentenheter.

Vidare finner de att bland de individer som har arbete ökar lönerna med språkkunskaperna. Löneeffekterna är större för högutbildade, sannolikt eftersom kunskaper i det svenska språket många gånger utgör en förutsättning för att få ett kvalificerat arbete. (Se Rooth och Åslund, s. 84.)

Icke-medborgares kunskaper i svenska

Några undersökningar som specifikt tar sikte på kunskaper i svenska hos icke-medborgare har inte gått att finna. Däremot finns forskning som avser sådana kunskaper hos utrikes födda. Det finns ingen exakt överensstämmelse mellan gruppen utrikes födda och gruppen icke-medborgare. En mycket stor andel av personer som bor i Sverige utan att ha svenskt medborgarskap är dock födda utanför landet. Vid utgången av 2011 var sammanlagt cirka 534 000 utländska medborgare som var 18 år eller äldre folkbokförda i Sverige. Av dessa var endast cirka 24 000 individer, dvs. knappt 5 procent, födda i Sverige.

I den ovan nämnda rapporten *Utbildning och kunskaper i svenska: framgångsfaktorer för invandrade?* undersöker författarna kunskaper i svenska hos den utrikes födda befolkningen. Författarna använder sig av tre svenska datamaterial för tidsperioden 1993–2003.³ Av materialet dras slutsatsen att det finns betydande grupper inom den utrikes födda befolkningen med bristande kunskaper i svenska. Kunskaperna kan emellertid variera med utbildningsnivå, ålder vid vilken individen kom till Sverige, hur länge han eller hon varit i landet och var i världen personen har sitt ursprung. När det gäller den sistnämnda faktorn anger författarna att skillnaderna följer ett mönster som kan förväntas utifrån likheten mellan personernas modersmål och svenska. Individer som är födda i de nordiska länderna (förutom Finland) har i allmänhet bättre kunskaper än personer från övriga Europa, vilka i sin tur behärskar svenska bättre jämfört med personer från utomeuropeiska länder. Samtidigt konstaterar författarna att man måste vara försiktig i tolkningen av dessa mönster. Skillnaderna sammanfaller med gruppernas genomsnittliga ställning på arbetsmarknaden. En alternativ tolkning är därför att de grupper som är

³ Författarna tillämpade följande restriktioner i de data som analyserades. Individerna ska vid mättillfället (i) vara i åldern 25–55 år, (ii) ha varit bosatta i Sverige minst fem år och (iii) ha invandrat till Sverige efter 17 års ålder. Analysen rör med andra ord bl.a. inte personer som är uppväxta i Sverige eller som varit bosatta mindre än fem år i landet.

mest integrerade på arbetsmarknaden också lär sig svenska bäst. (Se Rooth och Åslund, s. 62 f. och 84 f.)

I den tidigare nämnda rapporten *Språk, krav och medborgarskap* (se avsnitt 7.5.2) belyser författarna förhållandet mellan kunskaper i svenska och viljan att bli svensk medborgare. De data som används kommer från 2003 års medborgarundersökning och avser individer som flyttat till Sverige någon gång sedan 1990. I undersökningen mättes kunskaper i svenska genom intervjuer. De individer som vid intervjutillfället inte var svenska medborgare tillfrågades om sannolikheten att de skulle söka medborgarskap. Enligt rapporten ger en analys av dessa data två viktiga resultat, nämligen att det inte nödvändigtvis är de med bäst kunskaper i svenska som söker svenskt medborgarskap och att en större andel av gruppen utomeuropeiska icke-västliga invandrade sa sig önska bli svenska medborgare jämfört med gruppen invandrade från länder i västvärlden. När det gäller önskan att bli svensk medborgare ligger slutsatserna i rapporten i linje med de konstateranden som gjorts i avsnitt 7.3.2 beträffande skillnader i vilken utsträckning individer från olika födelseregioner förvärvar svenskt medborgarskap. I rapporten anges vidare att en ytterligare jämförelse inom gruppen utomeuropeiska icke-västliga invandrade visar att de som redan har ansökt om svenskt medborgarskap och de som uppger att de sannolikt kommer att söka medborgarskap generellt sett har sämre kunskaper i svenska jämfört med dem som förhåller sig mest avvaktande till svenskt medborgarskap. För västliga invandrade fann rapportförfattarna ingen nämnvärd skillnad i kunskaper i svenska mellan de två kategorierna. Samtidigt framgick det att invandrade från västvärlden tenderade att ha avsevärt bättre kunskaper i svenska. Enligt rapporten antyder analysresultaten sammantaget en negativ samvariation mellan efterfrågan på svenskt medborgarskap och kunskaper i svenska. Åtminstone innebär de enligt rapporten att det är rimligt att dra slutsatsen att det inte i första hand är de invandrade med bäst kunskaper i svenska som uttrycker en önskan att söka svenskt medborgarskap.

Kunskaper i svenska som en del av naturalisationsprocessen

Det svenska medborgarskapet och det svenska språket har det gemensamt att båda förenar människor i Sverige oavsett deras bakgrund. Reglerna om förvärv och upphörande av svenskt

medborgarskap återspeglar en grundtanke om ett medborgarskap som utgår från samhörighet med Sverige. Bestämmelserna ger i huvudsak uttryck för utgångspunkten att den som har en tillräcklig samhörighet med Sverige bör vara, eller åtminstone ha möjlighet att bli, svensk medborgare. Omvänt gäller att den som inte har en sådan samhörighet i regel inte heller bör vara medborgare i landet. En person kan ha samhörighet med Sverige oavsett kunskaper i det svenska språket. Likväl talar kunskaper i svenska för att en individ har samhörighet med landet. I linje med detta kan kunskaper i språket redan i dag beaktas t.ex. när det gäller frågan om en sökande ska beviljas dispens från kravet på hemvist för naturalisation. Kunskaper i svenska kan också vara av betydelse när det gäller om vissa personer ska förlora sitt svenska medborgarskap genom s.k. preskription. Den som är född utomlands, aldrig haft hemvist i Sverige, och inte heller varit här under förhållanden som tyder på samhörighet med landet, förlorar som huvudregel sitt svenska medborgarskap när han eller hon fyller 22 år. (Se vidare avsnitt 3.4.2.)

Med hänsyn bl.a. till den betydelse som kunskaper i svenska har för integrationen, uppmuntras personer som kommer till Sverige att lära sig språket så snabbt som möjligt. Det finns t.ex. möjlighet att delta i kostnadsfri undervisning inom ramen för sfi och genom etableringsreformen och sfi-bonuslagen finns för vissa individer incitament, i form av ekonomisk ersättning, att snabbt lära sig språket (se avsnitt 7.4).

Enligt utredningens mening innebär den stora betydelse som kunskaper i svenska har för integrationen och sambandet mellan det svenska språket och svenskt medborgarskap att språket bör lyftas fram i naturalisationsprocessen. Reglerna om naturalisation bör ha en utformning som dels tydliggör det samband som finns mellan kunskaper i svenska och samhörighet med Sverige, dels uppmuntrar den som vill bli medborgare att så snabbt som möjligt lära sig språket. I avsnitt 7.7.2 diskuteras hur detta bör göras.

Kunskaper om samhället

I likhet med språkkunskaper har kunskaper om samhället i vissa stater lyfts fram som en del av processen för att bli medborgare. Någon direkt koppling mellan kunskaper om det svenska samhället och möjligheterna till medborgarskapsförvärv görs inte i de svenska naturalisationsreglerna. Uppställandet av ett krav på hemvist ger

dock bl.a. uttryck för tanken att en person för att kunna bli svensk medborgare ska känna till svenska förhållanden (se avsnitt 9.2.4). Den vikt som läggs vid kunskaper om samhället framgår också bl.a. av att det enligt etableringsreformen finns en skyldighet för varje kommun att erbjuda vissa nyanlända invandrare samhällsorientering. Som nämnts i avsnitt 7.4.2 har i prop. 2012/13:63 föreslagits att målgruppen som erbjuds samhällsorientering ska utökas.

Flera av skälen för att kunskaper i det svenska språket är av betydelse för integrationen gör sig gällande även när det gäller kunskaper om det svenska samhället. Att behärska svenska är viktigt, bl.a. just för att individen ska kunna inhämta kunskaper om samhället, t.ex. när det gäller friheter, rättigheter och skyldigheter. Vidare är kunskaper om samhället – i likhet med kunskaper i svenska – av betydelse för en individs möjligheter att få arbete och delta i samhället fullt ut. Syftet med samhällsorienteringen är just att underlätta etablering i arbets- och samhällslivet.

Utifrån detta skulle kunna anses att även kunskaper om samhället borde lyftas fram som en del av naturalisationsförfarandet. De bestämmelser det kan bli fråga om bör emellertid ha ett tydligt fokus. Det svenska språket har praktisk betydelse inom alla delar av samhället och det framstår som klart mer angeläget att lyfta fram detta i naturalisationsprocessen än vad som är fallet när det gäller samhällskunskaper. Vidare kan, som nämnts ovan, den som har kunskaper i svenska också tillgodogöra sig kunskaper om samhället. Mot den bakgrunden finns enligt utredningens mening inte tillräckliga skäl för att knyta kunskaper om samhället till naturalisationsförfarandet.

Ceremonier och eder

Ceremonier och eder utgör i vissa andra länder en del av naturalisationsförfarandet. Utredningen har i avsnitt 5.4 lämnat förslag till innehåll i och organisation av medborgarskapsceremonier som ska vara tillgängliga för alla nya svenska medborgare. Utredningen har i det sammanhanget också övervägt om bestämmelser om avläggande av ed bör införas och kommit fram till att så inte bör ske. Uppdraget att undersöka om medborgarskapet i större utsträckning kan användas som ett incitament för att främja integrationen föranleder inte utredningen att göra någon annan bedömning.

Nationella minoritetsspråk

Som berörts slås i språklagen fast att svenska är huvudspråk i Sverige. Sverige har emellertid också fem nationella minoritetsspråk: finska, jiddisch, meänkieli, romani chib och samiska. Det allmänna har ett särskilt ansvar för att skydda och främja de nationella minoritetsspråken och bl.a. ska den som tillhör en nationell minoritet ges möjlighet att lära sig, utveckla och använda minoritetsspråket. Mot den bakgrunden kan frågan ställas om även de nationella minoritetsspråken bör lyftas fram i naturalisationsprocessen. I egenskap av huvudspråk har svenska emellertid en särställning. De skäl som anförts ovan för att lyfta fram svenska i naturalisationsprocessen, inte minst beträffande främjande av integrationen, gör sig vidare gällande framför allt avseende det språket. Mot den bakgrunden saknas tillräckliga skäl för att lyfta fram de nationella minoritetsspråken i naturalisationsprocessen.

7.7.2 En språkbonus*Tre modeller*

Reglerna om naturalisation bör ges en utformning som dels tydliggör det samband som finns mellan kunskaper i det svenska språket och samhörighet med Sverige, dels uppmuntrar den som vill bli svensk medborgare att så snabbt som möjligt lära sig svenska. Nedan diskuteras tre modeller som i det sammanhanget skulle kunna vara aktuella.

Ett första alternativ är det som kan kallas för ett språkkunskapskrav, efter exempelvis dansk eller finsk modell. För naturalisation krävs då att sökanden genom ett språktest eller på annat sätt visar att han eller hon har en viss nivå av kunskaper i svenska. Ett andra alternativ är att, i linje med det som gäller i Norge, för naturalisation kräva att sökanden deltar i undervisning i svenska, utan att uppställa krav på att han eller hon uppnår en viss kunskapsnivå. Det tredje alternativet kan kallas för en språkbonus och innebär att en sökande som har en viss nivå av kunskaper i svenska kan naturaliseras efter kortare tid än vad som annars är möjligt. En sådan modell skisseras i rapporten *Språk, krav och medborgarskap* (se avsnitt 7.5.2). En form av bonus finns vidare i Finland och Tyskland. (Se vidare om Danmark, Finland, Tyskland och Norge i avsnitt 7.6.)

En förutsättning för att något av alternativen ska införas är att det kan förutses leda till ökade kunskaper i svenska hos de individer som berörs av regleringen och på så vis främja integrationen. Vid bedömningen bör även vägas in hur reglerna kan förväntas påverka andra faktorer som har betydelse för integrationen, t.ex. möjligheterna för individer att förvärva svenskt medborgarskap. Vidare måste hänsyn tas till bl.a. om bestämmelserna kan få olika följder på grund av att personer har olika bakgrund. Även den grundläggande roll som individens samhörighet med Sverige har när det gäller svenskt medborgarskap bör avspeglas i utredningens överväganden (se vidare avsnitt 3.7 och 3.8).

Krav på vissa kunskaper i svenska

Ett språkkunskapskrav skulle innebära att i princip alla som blir svenska medborgare genom naturalisation skulle ha en viss garanterad lägsta nivå av kunskaper i svenska. Syftet med att uppställa ett krav på kunskaper i svenska för naturalisation är att individer som har sämre språkkunskaper än kravet föreskriver ska förbättra sin svenska för att uppfylla detta. Därigenom skulle integrationen främjas. Staten skulle genom ett språkkunskapskrav också markera den stora betydelsen av kunskaper i svenska. Vidare har bl.a. anförts att ett språkkunskapskrav kan stärka medborgarskapets status och vara ett sätt att kodifiera vad som redan är en utbredd samhällelig och politisk norm. Det har gjorts gällande att ett språktest skulle kunna fungera som en inkluderande ritual genom vilken nya medlemmar välkomnas i den politiska gemenskapen (se Johansson Heinö 2011, s. 31, 38 f. och 41).

En central fråga i sammanhanget är hur ett språkkunskapskrav skulle stämma överens med den grundläggande tanken att en person som har tillräcklig samhörighet med Sverige som huvudregel bör vara, eller åtminstone ha möjlighet att bli, medborgare här. Utgångspunkten bör vara att krav som hindrar personer med en sådan samhörighet med Sverige från att förvärva svenskt medborgarskap ska undvikas. I det sammanhanget framstår frågan om vilken kunskapsnivå som skulle gälla för ett språkkunskapskrav som kritisk. Ett för lågt ställt krav kan tänkas inte påverka icke-medborgares språkkunskaper i nämnvärd utsträckning. Ett för högt ställt krav riskerar å andra sidan innebära att personer som har tillräcklig samhörighet med Sverige, och som i dag kan bli svenska medborgare, förhindras att

förvärva medborgarskap om de av olika skäl har svårt att nå upp till språkkunskapskravet. I vart fall riskerar effekten bli att det för många personer kommer att ta längre tid att bli svenska medborgare.

Ett problem i sig är de olika förutsättningar som individer har att lära sig svenska och uppfylla ett språkkunskapskrav. Dessa varierar i betydande utsträckning från person till person, inte sällan på grund av omständigheter som den enskilde inte råår över. Det kan exempelvis ha att göra med ålder, utbildningsnivå och studievana, boendeförhållanden, vilka kontakter en person har med svenska i vardagen och hur mycket språket skiljer sig från hans eller hennes modersmål. En individ som har kommit till Sverige efter att ha genomgått traumatiska händelser i sitt tidigare hemland kan vidare ha svårigheter att uppbringa den koncentration som krävs för att lära sig ett nytt språk. Ett språkkunskapskrav kan också få till följd att skillnader i språkkunskaper familjemedlemmar emellan innebär att endast vissa av dessa kan bli medborgare.

Förhållandevis lite forskning finns när det gäller vilka följder ett krav på språkkunskaper har för individers möjligheter att bli medborgare och några säkra slutsatser är svåra att dra. Den jämförande studien *Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship (INTEC)* tar sikte på integrations- och naturalisationsprov samt dess effekter på integration i nio EU-medlemsstater. När det gäller flera av länderna konstateras att antalet naturaliseringar gått ner sedan det införts hårdare krav, t.ex. gällande språk. Den slutsats som dras är att antalet naturaliseringar påverkas av högre krav, men även av andra faktorer. När det gäller två av länderna som ingår i studien finns data avseende bl.a. de sökandes ursprungsland. Det konstateras att den andel sökande som klarar proven varierar stort med denna faktor. Resultaten av studien tyder också på att bl.a. sökandens ålder och utbildningsnivå är av betydelse. (Se *The INTEC Project: Synthesis Report*, s. 63 f., 97 f. och 102 f.) Studiens övergripande resultat stämmer väl överens med de slutsatser som Jaap Dronkers och Maarten Peter Vink kommer till i en studie från 2012 gällande 15 EU-medlemsstater. I studien konstateras att naturalisationsfrekvensen påverkas av en mängd faktorer, däribland vilka krav som ställs för medborgarskapsförvärv (se Dronkers och Vink, s. 407).

Vissa av de problem som ett språkkunskapskrav medför när det gäller individers olika förutsättningar att lära sig språket, skulle troligen kunna avhjälpas eller minskas genom möjligheter till

dispens från kravet. Dispens skulle kunna vara aktuellt i sådana fall då det anses orimligt att en sökande ska uppfylla kravet, exempelvis på grund av hög ålder (jfr t.ex. de förhållandevis omfattande möjligheter till dispens som finns när det gäller det finska språkkravet, se avsnitt 7.6). Många faktorer som spelar in när det gäller språkinlärningsförmåga är emellertid svåra att beakta på ett förutsebart och rättvist sätt. För att ett språkkunskapskrav inte ska bli verkningslöst kan möjligheterna till dispens inte heller vara alltför vidsträckta utan kravet måste gälla i princip alla sökande. Även med beaktande av möjligheterna till dispens finns med andra ord en risk för att ett språkkunskapskrav skulle få påtagligt negativa effekter, framför allt för de personer som har sämst förutsättningar att uppfylla kravet och som kan antas redan ha en svag ställning i samhället.

Det måste även tas hänsyn till att medborgarskapet i sig har betydelse från integrationssynpunkt. Det är endast genom medborgarskapet som lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter kan uppnås. Införandet av krav som riskerar innebära att personer som har en sådan samhörighet med Sverige att de bör kunna bli medborgare förhindras att förvärva medborgarskap framstår vidare som mindre väl förenligt med det av regeringen uttryckta målet att invandrare ska känna tillhörighet till och bli en del av det svenska samhället och förhoppningsvis bli svenska medborgare (se prop. 2012/13:1, utgiftsområde 13 s. 27).

Den stora principiella betydelsen av att en individ som har tillräcklig samhörighet med Sverige som utgångspunkt bör ha möjlighet att bli svensk medborgare, innebär att ett krav som medför risk för att personer förhindras från att förvärva medborgarskap måste övervägas mycket noggrant. Mot bakgrund av det oklara kunskapsläget när det gäller vilka följder ett språkkunskapskrav skulle ha och de risker som finns för negativa effekter, framför allt beträffande de individer som har sämst förutsättningar att uppfylla kravet, bedömer utredningen att andra modeller för att koppla det svenska språket till naturalisation är att föredra.

Krav på deltagande i undervisning i svenska

Ett krav på deltagande i språkundervisning, i linje med det som gäller i Norge, skulle innebära att det som krävs av sökanden endast är att han eller hon i viss omfattning har deltagit i undervisning i svenska. Avsikten med en sådan reglering är att individen också genom

undervisningen ska tillägna sig kunskaper i språket. Några krav på faktiska kunskaper skulle dock inte ställas för naturalisation.

Med ett deltagandekrav undviks i huvudsak de problem som är förenade med uppställandet av ett krav på vissa faktiska språkkunskaper samtidigt som individer har olika förutsättningar att tillägna sig sådana. Ett krav på deltagande i undervisning bör kunna uppfyllas av de allra flesta sökande och de få fall då detta inte är möjligt bör förhållandevis enkelt kunna hanteras genom möjligheter till dispens från kravet. Jämfört med ett språkkunskapskrav är en betydande fördel med ett deltagandekrav alltså att risken för att personer inte kan bli svenska medborgare, trots att de har tillräcklig samhörighet med Sverige, minimeras.

Fokus på deltagande i undervisning i stället för faktiska kunskaper har dock andra nackdelar. Kopplingen mellan kunskaper i svenska och möjligheterna till medborgarskap blir i en sådan modell mindre tydlig. Till skillnad från när det gäller faktiska kunskaper i svenska är det svårt att säga att deltagande i en språkkurs i sig bidrar till en individs samhörighet med Sverige. Mot den bakgrunden riskerar syftet med ett deltagandekrav att framstå som oklart, inte minst ur de sökandes perspektiv. Ett krav som inte förutsätter någon insats mer än deltagande i undervisning kan vidare av vissa uppfattas som en signal från staten att det är av mindre vikt att faktiskt behärska språket. Utöver detta är det också svårt att bedöma vilken faktisk påverkan ett deltagandekrav skulle få på individers kunskaper i svenska. Det bör kunna förutsättas att deltagande i en språkkurs ofta skulle leda till att kunskaperna förbättras. Mer än så är emellertid svårt att förutse. Vilken påverkan på kunskaper i svenska som ett deltagandekrav har, kommer troligen också att variera mycket från person till person. Någon utvärdering som tar sikte på vilka följder det i Norge gällande deltagandekravet har fått när det gäller språkkunskaper har inte gjorts.

Sammantaget är ett krav på deltagande i undervisning att föredra framför ett språkkunskapskrav. Likväl innebär de svagheter som finns med en deltagandemodell att ett annat sätt bör väljas för att genom reglerna om naturalisation uppmuntra individer att lära sig svenska.

Språkbonus

En språkbonus skulle innebära att den som kan uppvisa en viss nivå av kunskaper i svenska har möjlighet att naturaliseras efter en kortare hemvisttid än vad som annars hade krävts. En möjlighet till språkbonus skulle uppmuntra personer som vill bli svenska medborgare att så snabbt som möjligt lära sig språket. Genom en språkbonus skulle staten också skicka signalen att det är av stor vikt att alla medborgare behärskar svenska.

Uppställandet av ett hemvistkrav för naturalisation ger framför allt uttryck för tanken att en person för att kunna bli svensk medborgare ska känna till svenska förhållanden och vara en del av det svenska samhället. Individen anses då ha en sådan samhörighet med Sverige att han eller hon som huvudregel ska kunna förvärva svenskt medborgarskap (se avsnitt 9.2.4). Också kunskaper i svenska talar för att en individ har samhörighet med Sverige (se avsnitt 3.7 och 7.7.1). Det framstår därför som naturligt att den som behärskar svenska ska kunna bli medborgare efter en kortare hemvisttid än vad som annars hade krävts.

Det är inte helt lätt att bedöma hur många personer som skulle utnyttja en språkbonus. Det kan antas att intresset kommer att vara störst bland de sökande för vilka medborgarskapet har stor betydelse och som redan i dag blir medborgare så fort naturalisationsreglerna medger detta. För personer som har sämre kunskaper i svenska än vad som stadgas för bonusen skulle möjligheten att snabbare bli medborgare innebära ett incitament att förbättra sina kunskaper i språket.

En språkbonus bör ses i förhållande till etableringsreformen respektive sfi-bonuslagen. Även i dessa redan genomförda reformer är det fråga om incitament som bl.a. är ägnade att främja kunskaper i det svenska språket, och en stor del av de personer som tillhör målgruppen för etableringsreformen och sfi-bonusen skulle också omfattas av möjligheten till språkbonus. Det finns dock beaktansvärda skillnader mellan en språkbonus och de andra reformerna. Medan en språkbonus skulle bli aktuell först flera år efter det att en person flyttat till Sverige (se avsnitt 7.7.3) tar etableringsreformen och sfi-bonusen sikte på tidigare skeden i en persons vistelse i landet. Språkbonusen skulle även skilja sig från de andra reformerna när det gäller vilken typ av incitament som är aktuellt – medan sfi-bonusen och etableringsreformen innebär en ekonomisk ersättning skulle språkbonusen medföra medborgarskap efter kortare tid. Det

framstår som troligt att ett tidigare medborgarskap ofta kan vara ett starkare incitament att snabbare lära sig språket än den möjlighet till ekonomisk ersättning som etableringsreformen och sfi-bonuslagen innebär, i vart fall för individer som vill bli medborgare så snabbt som möjligt.

En språkbonus skulle innebära att alla som utnyttjar bonusen när de blir svenska medborgare skulle ha en viss garanterad lägsta nivå av kunskaper i svenska. I detta finns en likhet med ett språkkunskapskrav. Eftersom bonusen skulle vara frivillig att använda sig av skulle denna dock inte nödvändigtvis medföra att i princip alla som naturaliseras skulle ha en garanterad lägsta nivå av kunskaper. Detta skiljer bonusen från ett språkkunskapskrav. I motsats till ett språkkunskapskrav skulle en språkbonus emellertid inte innebära att individer som har en sådan samhörighet med Sverige att de bör kunna bli svenska medborgare riskerar att förhindras från att förvärva medborgarskap. Detta gäller oavsett om de skulle ha möjlighet att dra nytta av språkbonusen. Även med en möjlighet till språkbonus kommer utgångspunkten för reglerna om naturalisation att vara densamma som i dag, dvs. att den som har tillräcklig samhörighet med Sverige som huvudregel ska ha möjlighet att bli medborgare här.

Sammanfattningsvis innebär en språkbonus att medborgarskapet kan användas som ett incitament för icke-medborgare att förbättra sina kunskaper i svenska, vilket främjar integrationen. Detta kan ske utan risk för att personer, som har en sådan samhörighet med Sverige att de bör kunna bli svenska medborgare, förhindras från att förvärva svenskt medborgarskap. En språkbonus bör därför införas. I följande avsnitt diskuteras hur språkbonusen bör utformas.

7.7.3 Språkbonusens utformning

Vilka som bör ha möjlighet till språkbonus och hur stor den bör vara

I dag gäller som huvudregel att naturalisation kan ske sedan sökanden haft hemvist i Sverige i fem år (11 § 4 c MedbL). För statslösa och flyktingar (11 § 4 b) gäller en hemvistid om fyra år. Beträffande nordiska medborgare (11 § 4 a) är hemvistkravet två år.

Uppställandet av ett hemvistkrav för naturalisation ger som nämnts ovan framför allt uttryck för tanken att en person för att kunna bli svensk medborgare ska känna till svenska förhållanden

och vara en del av det svenska samhället. Individen anses då ha en sådan samhörighet med Sverige att han eller hon som huvudregel ska kunna förvärva svenskt medborgarskap. Hemvisttiden behövs också oftast för att det ska vara möjligt för myndigheterna att bedöma om sökanden haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. De hemvisttider som ställs upp i 11 § är i grunden välavvägda och ändamålsenliga (se avsnitt 9.2.4). Som konstaterats framstår det dock som naturligt att den som behärskar svenska ska kunna bli medborgare efter en kortare hemvisttid än vad som annars hade krävts.

Oavsett kunskaper i svenska kan emellertid, såvitt gäller de flesta sökande, utgå från att det krävs en hemvisttid om tre år för att syftena med uppställandet av ett hemvistkrav ska kunna uppnås. Det bör därför inte komma i fråga att någon på grund av språkbonusen får medborgarskap tidigare än när han eller hon haft hemvist tre år i landet. Detta innebär att möjligheten till språkbonus inte bör omfatta nordiska medborgare som redan i dag kan naturaliseras efter två års hemvist. I avsnitt 7.3.1 har också konstaterats att den omständigheten att nordiska medborgare har en möjlighet till medborgarskap genom anmälan innebär att de i huvudsak faller utanför målgruppen för utredningens överväganden. En möjlighet till språkbonus bör finnas för övriga sökande.

För den som uppfyller villkoren för språkbonus bör den hemvisttid som krävs för naturalisation minskas med ett år. Detta innebär att det kommer vara möjligt för statslösa eller flyktingar att bli medborgare efter tre års hemvist och för sökande enligt huvudregeln sedan de haft hemvist i fyra år. En bonus om ett år kan förutses vara en för individen betydelsefull förkortning av kravet på hemvisttid. Samtidigt är hemvisttiderna fortfarande tillräckligt långa för att tillgodose syftena med att uppställa ett hemvistkrav.

En fråga är om möjligheten till språkbonus ska gälla sökande som inte kan styrka sin identitet. Enligt 12 § andra stycket kan en sådan sökande naturaliseras endast om han eller hon sedan minst åtta år har hemvist i Sverige och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. Regeln i 12 § andra stycket infördes för att komma till rätta med problemet att vissa invandrare, ofta från länder med mer eller mindre kaotiska förhållanden, saknade möjlighet att uppfylla kravet på styrkt identitet. De skäl som regeringen anförde för uppställandet av en förlängd hemvisttid innefattade att en sådan medförde bl.a. större möjligheter att bedöma trovärdigheten av de uppgifter sökanden lämnar och att

den utgör ett incitament för sökanden att få fram erforderliga handlingar (prop. 1997/98:178 s. 14 f.). När det gäller möjligheten till språkbonus måste emellertid vikt läggas vid den betydelse som kunskaper i svenska har för integrationen och att sådana kunskaper även är en faktor som talar för att sökanden har samhörighet med Sverige. Det framstår inte heller på ett mer allmänt plan som rimligt att från möjligheten till språkbonus utesluta de sökande som inte kan styrka sin identitet. En möjlighet till språkbonus bör därför finnas även när det gäller dessa individer. Beträffande sökande som inte kan styrka sin identitet saknas skäl att göra skillnad på nordiska medborgare och övriga sökande. Möjligheten till språkbonus bör därför i ett sådant fall även stå öppen för en nordisk medborgare. I praktiken kan det dock utgå ifrån att det inte kommer att förekomma att en nordisk medborgare inte kan styrka sin identitet. När det gäller en sökande som inte kan styrka sin identitet och som fått språkbonus kommer naturalisation att kunna ske sedan han eller hon haft hemvist i Sverige i minst sju år.

Vilka kunskaper i svenska som bör krävas

När det gäller frågan om vilket krav på språkkunskaper som bör ställas för att en person ska komma i åtnjutande av bonusen är en utgångspunkt att kravet ska ligga på en nivå som innebär att integrationen främjas på ett märkbart sätt. I detta ligger att kravet bör vara sådant att det leder till ökade språkkunskaper hos målgruppen. Det bör också röra sig om en nivå som möjliggör för individen att t.ex. delta i arbetslivet, förstå och göra gällande de rättigheter som följer med medborgarskapet samt fungera i samhället i stort. Kravet får inte heller uppfattas som ouppnåeligt inom den tid som språkbonusen är aktuell, i vart fall inte av en alltför stor del av målgruppen.

Sfi, som behandlats mer utförligt i avsnitt 7.4.1, syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Utbildningen ska ge språkliga redskap för kommunikation och aktivt deltagande i vardags-, samhälls- och arbetsliv. Sfi består av tre studievägar (1–3) som i sin tur utgörs av kurser. Sammanlagt finns fyra kurser (A–D). Kunskapskrav finns för varje kurs. Efter avslutad kurs sätts ett betyg. Som betyg används någon av beteckningarna A, B, C, D eller E för godkända resultat och F för icke godkänt.

På kurs D erbjuds den mest avancerade språkundervisningen inom sfi. Kunskapskraven för kurs D är följande.

- *Hörförståelse*: Eleven kan förstå tydligt tal i informella och mer formella situationer i vardags-, samhälls- och arbetsliv.
- *Läsförståelse*: Eleven kan läsa, förstå och använda enkla texter med viss komplexitet i vardags-, samhälls- och arbetsliv.
- *Muntlig interaktion*: Eleven kan, med viss anpassning till syfte och samtalspartner, kommunicera i både informella och mer formella situationer i vardags-, samhälls- och arbetsliv.
- *Muntlig produktion*: Eleven kan, med viss anpassning till syfte och mottagare, kommunicera både i informella och mer formella situationer i vardags-, samhälls- och arbetsliv.
- *Skriftlig färdighet*: Eleven kan skriva enkla texter, med viss anpassning till syfte och mottagare, för att kommunicera både i informella och mer formella situationer i vardags-, samhälls- och arbetsliv.

Kursens nivå motsvarar CEFR B1/B1+ (se vidare avsnitt 7.4.1). Detta kan jämföras med de krav som uppställs i Danmark, Finland, Tyskland och Norge. Det finska och det tyska språkravet motsvarar CEFR B1 medan det danska motsvarar CEFR B2. I Norge kan en person i stället för att delta i undervisning i norska dokumentera att han eller hon har tillräckliga kunskaper i språket, bl.a. genom att klara ett prov motsvarande CEFR A2. (Se vidare avsnitt 7.6.)

För den som vill bli svensk medborgare kommer det i regel vara aktuellt att utnyttja språkbonusen efter en hemvisttid om tre eller fyra år. En stor andel av de personer som kommer vara aktuella för språkbonus kan förväntas ha deltagit i sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Det är därför intressant att veta vilken kunskapsnivå personer som deltar i sådan utbildning befinner sig på omkring den tid då de skulle kunna utnyttja en språkbonus.

En första fråga i sammanhanget är hur lång tid som går mellan det att individer fått hemvist och att de påbörjar sfi eller motsvarande utbildning. Ju längre tid som går däremellan, desto kortare tid har en elev på sig inom utbildningen innan språkbonus kan bli aktuellt. Att en person är folkbokförd i Sverige talar för att han eller hon också har hemvist i landet, även om någon nödvändig överensstämmelse mellan folkbokföring och hemvist inte finns. Skillnaden i tid mellan folkbokföring och påbörjad sfi eller motsvarande utbildning kan alltså i många fall också ge en fingervisning om hur mycket tid som gått mellan att en person fått hemvist och när han

eller hon påbörjat utbildningen. Av de elever som 2010 var nybörjare på sfi eller motsvarande utbildning, hade över en femtedel påbörjat utbildningen inom två månader efter folkbokföring. Efter fyra månader hade knappt hälften av eleverna påbörjat utbildning och när tio månader gått hade tre fjärdedelar gjort det. Några större skillnader mellan kvinnor och män fanns inte.

Tabell 7.5 Tid från senaste folkbokföringsdatum till första kursstart för nybörjarelever i sfi eller motsvarande utbildning 2010

Antal månader	Antal elever (sammanlagt)	Andel elever (sammanlagt)
1 månad	2 689	7 %
2 månader	8 069	22 %
3 månader	13 419	36 %
4 månader	17 658	48 %
5 månader	20 720	56 %
6 månader	23 115	62 %
8 månader	26 070	70 %
10 månader	27 870	75 %
12 månader	29 234	79 %

Källa: Skolverket.

När det gäller frågan hur lång tid det tar för dem som påbörjat utbildningen att uppnå en viss kunskapsnivå, har utredningen utgått från de elever som 2006 påbörjade sfi eller motsvarande utbildning och granskat deras studieresultat till och med 2011. Statistiken kan alltså avse elever som studerat som längst sex år. Studieresultaten har granskats vid flera tidpunkter inom tidsintervallet.⁴ Gruppen består av sammanlagt cirka 30 800 personer och utgörs av en något större andel kvinnor än män. Till och med 2008 hade 65 procent av gruppen avslutat någon av kurserna A–D med godkänt resultat. Andelen hade vid utgången av 2011 successivt stigit till 69 procent. Vid båda tidpunkterna var den andel kvinnor som uppnått godkänt resultat högre än andelen män.

Beträffande kurs D hade denna till och med 2008, dvs. efter studier om som längst upp till tre år, avslutats med godkänt resultat

⁴ Samtliga elever har påbörjat sfi eller motsvarande utbildning under 2006, men tidpunkten på året kan variera. Tiden från påbörjad utbildning till respektive tidpunkt då studieresultaten granskats kan alltså skilja sig mellan elever med som mest upp till ett år. Underlaget visar inte heller exakt när elever uppnått ett resultat utan endast att detta skett inom ett visst tidsintervall, t.ex. mellan påbörjade studier och utgången av 2008.

av 32 procent av eleverna. Vid utgången av 2011 hade andelen successivt stigit till 38 procent.

Tabell 7.6 Nybörjare 2006 med godkänt resultat på kurs D

Utgång av år	Andel kvinnor	Andel män	Andel alla elever
2008	36 %	27 %	32 %
2009	40 %	29 %	35 %
2010	43 %	31 %	37 %
2011	45 %	32 %	38 %

Källa: Skolverket.

Andelen elever som uppnådde godkänt resultat på kurs D ökade beroende på vilken kurs som eleven började på. Av de elever som började på kurs A hade 9 procent uppnått godkänt resultat på kurs D vid utgången av 2008, medan den andelen var högre bland de elever som hade börjat på kurs B, C eller D. Inte överraskande var andelen högst bland de elever som började på kurs D (81 procent). Den sistnämnda andelen steg emellertid endast marginellt till och med 2011. Ökningen från utgången av 2008 till och med 2011 av andelen av samtliga elever som hade uppnått ett godkänt resultat på kurs D – från 32 till 38 procent – berodde nästan uteslutande på personer som hade påbörjat utbildning på en lägre nivå än kurs D.

Tabell 7.7 Nybörjare 2006 med godkänt resultat på kurs D t.o.m. 2008

Elevers första kurs	Andel kvinnor	Andel män	Andel alla elever
Kurs A (studieväg 1)	10 %	7 %	9 %
Kurs B (studieväg 2)	24 %	17 %	21 %
Kurs C (studieväg 3)	52 %	36 %	45 %
Kurs D (studieväg 3)	83 %	79 %	81 %

Källa: Skolverket.

Tabell 7.8 Nybörjare 2006 med godkänt resultat på kurs D t.o.m. 2011

Elevers första kurs	Andel kvinnor	Andel män	Andel alla elever
Kurs A (studieväg 1)	16 %	11 %	14 %
Kurs B (studieväg 2)	37 %	23 %	30 %
Kurs C (studieväg 3)	61 %	41 %	52 %
Kurs D (studieväg 3)	84 %	80 %	82 %

Källa: Skolverket.

Det bör uppmärksammas att antalet elever som påbörjade utbildningen på kurs D är förhållandevis litet, cirka 2 000 personer, jämfört med antalet som började på t.ex. kurs B, studieväg 2 (cirka 11 500 individer) och kurs C, studieväg 3 (cirka 10 200 individer). Oberoende av vilken kurs som en elev påbörjade utbildningen med och efter vilken tid resultatet granskas, är det en större andel kvinnor än män som avslutat kurs D med godkänt resultat. I många fall rör det sig om förhållandevis stora skillnader. Andelen kvinnor med godkänt resultat på kurs D ökade också mer mellan utgången av 2008 och utgången av 2011 än andelen män som uppnått det resultatet. I sammanhanget bör noteras att män avbryter utbildningen i större utsträckning än kvinnor.

Utöver vad som sagts om kurs D kan påpekas att av de elever som påbörjade utbildningen på kurs C (studieväg 2 eller 3) hade drygt en fjärdedel, respektive knappt en femtedel, vid utgången av 2008 avslutat någon av dessa kurser – men inte kurs D – med godkänt resultat. Dessa andelar förblir i stort sett desamma även efter längre tid. För elever som avslutat kurs C är kurs D nästa steg i utbildningen.

Sammantaget framstår det som troligt att det finns ett inte obetydligt antal elever som inte klarar kurs D, eller som gör det endast efter lång tid, som skulle kunna motiveras att göra extra ansträngningar för att lära sig språket snabbare och uppfylla kurskraven inom den tid då det är aktuellt med språkbonus. Att fler personer så snabbt som möjligt uppnår sådana kunskaper i svenska skulle ha en positiv inverkan på integrationen. Mot den bakgrunden framstår det som lämpligt att en sökande för att komma i åtnjutande av språkbonusen ska ha tillägnat sig kunskaper i svenska på en sådan nivå som krävs för att klara kurs D.

Villkoren för språkbonus

Utredningen har kommit fram till att en sökande för att komma i åtnjutande av språkbonusen ska ha kunskaper i svenska på en sådan nivå som krävs för att klara kurs D inom sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola. Mot den bakgrunden är en naturlig utgångspunkt att den som har deltagit i sfi eller motsvarande utbildning och uppnått betyg för godkänt resultat på kurs D ska kunna få språkbonus. En stor andel av dem som kan förutses använda sig av språkbonusen kan också förväntas ha deltagit i sfi eller motsvarande utbildning. Dessa personer kommer att ha möjlighet

att åberopa dokumentation från utbildningen för att visa att de har uppnått ett betyg för godkänt resultat på kurs D.

Syftet med språkbonusen är emellertid inte som sådant att fler ska delta i sfi eller motsvarande utbildning, utan det är att uppmuntra individer att förbättra sina kunskaper i svenska. Alla sökande har inte heller rätt att delta i sådan utbildning (se vidare avsnitt 7.4.1). Det bör därför inte krävas att en person har deltagit i sfi eller motsvarande utbildning för att kunna använda sig av språkbonusen. Även den som deltagit i annan utbildning, genomgått provning eller annars genomgått prov och därigenom visat kunskaper som minst motsvarar det som krävs för att klara kurs D, bör kunna få språkbonus.

Det är inte möjligt att på ett tillfredsställande sätt uttömmande reglera t.ex. vilken utbildning eller vilket resultat som ska krävas för att en person ska kunna få språkbonus, utan bedömningen i det enskilda fallet får överlämnas till rättstillämpningen. I detta sammanhang kan några exempel ges på när språkbonus bör kunna komma i fråga. Den som i grundskolan eller grundsärskolan avslutat något av ämnena svenska eller svenska som andraspråk och uppnått något av betygen A, B, C, D eller E bör kunna få språkbonus. Så bör också vara fallet om en sökande har uppnått betyg för godkänt resultat i någon av gymnasieskolans eller gymnasiesärskolans kurser i svenska eller svenska som andraspråk. Detsamma gäller om en person uppnått sådant betyg i svenska eller svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning (komvux), antingen på grundläggande nivå (dvs. i princip motsvarande grundskolan) eller på gymnasial nivå. Som framgått ska det även vara möjligt för en sökande att uppfylla kraven för språkbonus genom att han eller hon genomgår provning och därigenom visar kunskaper som minst motsvarar det som krävs för att klara sfi kurs D. Med provning avses en bedömning av individens kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav. Provning kan bl.a. ske avseende sfi kurs D men också när det gäller t.ex. kurser i svenska inom gymnasieskolan eller komvux. För att genomgå provning krävs inte att en person är antagen till utbildningen i fråga. En provning beträffande kunskaper i svenska kan bestå av att individen visar sina kunskaper genom muntliga och skriftliga prov. När det gäller t.ex. kurser inom sfi får provning göras bara hos en huvudman som anordnar den aktuella kursen. Att studera på högskolenivå på svenska kräver en avsevärt högre nivå av kunskaper i språket än vad som bör gälla för att komma i åtnjutande av språkbonus. Den som med godkänt resultat avslutat en kurs eller längre utbildning på högskolenivå med svenska som

undervisningsspråk bör därför kunna få språkbonus. Tisus (Test i svenska för universitets- och högskolestudier) är ett högskolebehörighetsgivande prov i svenska språket. Även den som klarat det provet bör kunna få språkbonus.

8 Medborgarskap för barn och unga

8.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår att utreda varför så få av vårdnadshavarna till de barn som uppfyller villkoren för medborgarskap genom anmälningförfarande utnyttjar denna möjlighet och att föreslå de ändringar i regelverket som bedöms lämpliga, t.ex. att barnen automatiskt ska beviljas medborgarskap. Utredningen ska även, med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter (SÖ 1990:20) (barnkonventionen), FN:s konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) och Europarådets arbete inom området, bedöma om rätten till medborgarskap för barn och unga även i övrigt bör stärkas. I uppdraget ingår vidare att analysera erfarenheterna av MedbL. I detta avsnitt beaktas sådana erfarenheter i den mån de rör medborgarskap för barn och unga. I avsnitt 8.2 och 8.3 behandlas frågan om utvidgade möjligheter till automatiskt förvärv av medborgarskap. I avsnitt 8.4 och 8.5 behandlas frågor om anmälan om medborgarskap för barn och unga och vissa frågor angående FN:s konvention om begränsning av statslöshet. Frågan om varför inte fler av vårdnadshavarna till de barn som uppfyller villkoren för medborgarskap genom anmälningförfarande utnyttjar denna möjlighet behandlas särskilt i avsnitt 8.6. Denna fråga är dock även av betydelse för övervägandena angående automatiskt förvärv av medborgarskap i avsnitt 8.3. Frågan om barns rätt till medborgarskap i övrigt bör stärkas och erfarenheterna av MedbL beaktas i samtliga avsnitt.

En utgångspunkt för utredningens överväganden är grundtanken om ett medborgarskap som utgår från samhörighet med Sverige (se avsnitt 3.7 och 3.8). Denna utgångspunkt gör sig i hög grad gällande beträffande barns förvärv av medborgarskap. I regel förvärvar ett barn medborgarskap vid födelsen antingen på grund av föräldrarnas medborgarskap i en stat (härstamningsprincipen) eller på grund av

födelse inom statens territorium (territorialprincipen). Många länder tillämpar en kombination av dessa principer. Som konstaterats i avsnitt 4 har härstamningsprincipen ett mycket starkt genomslag i reglerna om förvärv av svenskt medborgarskap vid födelsen, medan territorialprincipen endast på ett mycket begränsat sätt återspeglas i dessa. I avsnitt 4 redovisas även exempel på hur dessa principer återspeglas i lagstiftningen i vissa andra länder. Vid förvärv av medborgarskap efter födelsen är hemvist i Sverige av avgörande betydelse för när en person anses ha en sådan samhörighet med Sverige att han eller hon som huvudregel ska kunna bli svensk medborgare.

8.2 Barn med en förälder som är svensk medborgare

8.2.1 Överväganden och förslag

Förslag: Ett barn ska förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen om en förälder till barnet är svensk medborgare eller om en avliden förälder till barnet var svensk medborgare vid sin död.

Ett barn vars far, men inte mor, är svensk medborgare ska inte längre förvärva svenskt medborgarskap genom att fadern ingår äktenskap med modern.

Automatiskt förvärv av medborgarskap för barn med en förälder som är svensk medborgare

Ett barn med en förälder som är svensk medborgare kan ofta förväntas växa upp i Sverige som en del av det svenska samhället, eller åtminstone ha betydande kontakt med landet. Barnet kan därför förutses få en sådan samhörighet med Sverige att han eller hon bör vara svensk medborgare.

Enligt 1 § MedbL blir ett barn vars mor är svensk medborgare vid barnets födelse alltid svensk medborgare. I de flesta fall blir barnet svensk medborgare vid födelsen även om endast barnets far är svensk medborgare. Detta är dock inte fallet om barnet föds utomlands och barnets föräldrar inte är gifta med varandra. Ett barn som inte blir svensk medborgare enligt 1 § kan under vissa förutsättningar få svenskt medborgarskap efter födelsen, bl.a. genom att barnets föräldrar gifter sig (4 §) eller att barnets far

anmäler medborgarskap för barnet (5 §). Det som sägs om en far i 1 och 5 §§ gäller även den som är förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken. Bestämmelsen reglerar föräldraskap för barn som kommer till genom assisterad befruktning i äktenskap, registrerade partnerskap eller samboförhållanden mellan två kvinnor.

En utveckling har skett i riktning mot att likställa kvinnor och män, både i frågor om medborgarskap generellt och mer specifikt när det gäller föräldrars möjligheter att överföra svenskt medborgarskap till barn. Genom MedbL likställdes föräldrar vad gäller möjligheten att överföra svenskt medborgarskap till barn som föds i Sverige. Som framgått av redovisningen ovan är föräldrar emellertid fortfarande inte likställda när det gäller barn som föds utomlands, eftersom en far i sådana fall inte automatiskt för över svenskt medborgarskap till barnet om fadern och modern inte är gifta med varandra. I förarbetena till MedbL övervägde regeringen om även ett barn som föds i utlandet med föräldrar som inte är gifta med varandra alltid skulle bli svensk medborgare om någon av föräldrarna hade svenskt medborgarskap. Regeringen angav att det generellt sett finns starka skäl för att en förälders svenska medborgarskap alltid ska överföras till barnet. När det gäller barn som föds i utlandet anförde regeringen dock att barnet normalt sett inte kommer att växa upp i Sverige och att situationen kan vara den att barnet har liten eller ingen kontakt med sin far med svenskt medborgarskap. I så fall var enligt regeringen skälen för att en far ska överföra sitt medborgarskap automatiskt till barnet inte lika starka (prop. 1999/2000:147 s. 29). I stället för ett automatiskt förvärv infördes den möjlighet till anmälan om svenskt medborgarskap som finns i 5 §.

I likhet med vad regeringen anfört anser utredningen att det generellt finns starka skäl för att svenskt medborgarskap alltid ska överföras från en förälder till ett barn. Detta överensstämmer även med en grundtanke om ett medborgarskap som utgår från samhörighet. Tungt vägande skäl bör finnas för att det ska vara motiverat att göra skillnad på föräldrars möjligheter att föra över svenskt medborgarskap till ett barn (jfr prop. 1999/2000:147 s. 27). Många får i dag barn utan att gifta sig med varandra. Frågan om föräldrarna är gifta med varandra bör inte ha någon betydelse när det gäller deras möjligheter att föra över sitt svenska medborgarskap till barnet. Det finns enligt utredningens mening heller inga andra tungt vägande skäl att göra skillnad på föräldrars möjligheter att föra över svenskt medborgarskap. Vid bedömningen av frågorna bör regeln om preskription i 14 § beaktas. Enligt bestämmelsen förlorar en

person, som är född utomlands, aldrig haft hemvist i Sverige och inte heller varit här under förhållanden som tyder på samhörighet med landet, som huvudregel sitt svenska medborgarskap när han eller hon fyller 22 år.

Även Europadomstolens dom i målet *Genovese mot Malta* (reg. 53124/09) är av intresse i sammanhanget. Europadomstolen fann i domen att Malta hade brutit mot Europakonventionens diskrimineringsförbud i artikel 14, i kombination med artikel 8 om rätten till privatliv, genom att ett barn som fötts utanför äktenskapet hade sämre möjligheter att få maltesiskt medborgarskap än andra barn i det fall endast barnets far var medborgare i Malta. Mot bakgrund av den domen kan ifrågasättas om den svenska ordningen helt överensstämmer med Europakonventionen i aktuella avseenden.

Ett ytterligare skäl för att barn till en förälder som är svensk medborgare alltid bör förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen är att de i dag gällande reglerna i vissa situationer kan innebära att ett barn som inte blivit svensk medborgare enligt 1 eller 4 § MedbL blir statslöst. Det är endast barnets far som kan göra en anmälan om svenskt medborgarskap enligt 5 §. Om en far inte kan eller vill medverka till att barnet blir svensk medborgare, och barnet inte kan få ett annat medborgarskap, förblir barnet statslöst. Genom att barnet automatiskt förvärvat svenskt medborgarskap vid födelsen undviks risken att barnet blir statslöst. Även barnkonventionen bör beaktas i sammanhanget. Enligt artikel 7 i konventionen ska ett barn från födelsen bl.a. ha rätt att förvärva ett medborgarskap. I artikeln betonas särskilt betydelsen av att säkerställa denna rättighet i de fall då barnet annars skulle vara statslöst.

Vidare kan ett barn även i de fall en anmälan görs enligt 5 § ha sämre möjligheter att förvärva båda föräldrarnas medborgarskap – eller dubbelt medborgarskap över huvud taget – än vid ett automatiskt förvärv. Medborgarskapsförvärv genom anmälan ses av många stater som frivilligt. Stater som försöker undvika dubbelt medborgarskap har i regel bestämmelser om förlust av statens medborgarskap vid ett frivilligt förvärv av ett annat medborgarskap, medan dubbelt medborgarskap genom automatiskt förvärv (t.ex. på grund av födelse) accepteras. Detta kan innebära att ett barn som är fött utomlands med föräldrar som inte är gifta med varandra inte kan bli svensk medborgare genom anmälan utan att förlora ett utländskt medborgarskap. Ett barn som är fött inom äktenskapet kan däremot få både faderns svenska medborgarskap och ha kvar ett utländskt medborgarskap.

Sammanfattningsvis finns starka skäl för att föräldrar med svenskt medborgarskap alltid ska föra över medborgarskapet till sina barn. Dagens regler bör därför ändras på så sätt att ett barn alltid förvärvsar svenskt medborgarskap vid födelsen, om en förälder till barnet är svensk medborgare. Detsamma bör gälla om en avliden förälder till barnet var svensk medborgare vid sin död.

Enligt 5 § förvärvar ett barn, som har fötts utomlands och som inte har förvärvat svenskt medborgarskap vid födelsen eller enligt 4 §, men vars far sedan barnets födelse är svensk medborgare, svenskt medborgarskap genom att fadern anmäler önskemål om det innan barnet har fyllt 18 år. Det som sägs i 5 § om en far gäller även en förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken. Förslaget att ett barn som har en förälder med svenskt medborgarskap alltid ska bli svensk medborgare vid födelsen innebär att 5 § inte längre kommer att fylla någon funktion. Paragrafen bör därför upphävas.

Betydelsen av föräldrarnas äktenskap

Enligt 4 § gäller i dag att om en man med svenskt medborgarskap ingår äktenskap med en kvinna som inte är svensk medborgare, blir ett barn till makarna, som har fötts före äktenskapet och som inte har förvärvat svenskt medborgarskap vid födelsen, svensk medborgare om barnet är ogift och inte har fyllt 18 år. Huvudsyftet med denna bestämmelse får anses vara att möjliggöra ett automatiskt förvärv av medborgarskap för ett barn till en far med svenskt medborgarskap, i det fall barnet inte blev svensk medborgare vid födelsen till följd av att fadern vid barnets födelse inte var gift med modern och att barnet fötts utomlands. Enligt utredningens förslag ovan kommer emellertid ett barn som har en förälder med svenskt medborgarskap alltid att bli svensk medborgare vid födelsen. Därigenom uppfylls det som får anses vara det huvudsakliga syftet med 4 §. Detta talar för att 4 § bör upphävas. Ett begränsat antal barn som i dag omfattas av 4 § kommer dock inte att få svenskt medborgarskap vid födelsen även med beaktande av utredningens förslag ovan. Det gäller barn vars föräldrar inte är svenska medborgare vid barnets födelse om barnets far efter barnets födelse förvärvat svenskt medborgarskap utan att barnet gör det och sedan gifter sig med modern innan barnet har fyllt 18 år. Utredningen bedömer att det torde handla om ett mycket litet antal barn. En stor del av dessa barn kommer dessutom i stället att förvärva medborgarskap genom det

automatiska förvärv av medborgarskap för vissa barn som föds i Sverige som utredningen föreslår (se avsnitt 8.3.1 och 8.3.2). Till det kommer möjligheten att förvärva medborgarskap genom anmälan, framförallt enligt 6 eller 7 §, eller genom självständig naturalisation enligt 11 §. I avsnitt 8.3.3 och 8.4.1 föreslås dessutom att de nämnda möjligheterna till medborgarskapsförvärv genom anmälan ska utökas. För ett upphävande av 4 § talar vidare det faktum att det, med hänsyn till att barn bör ha lika rätt till medborgarskap oberoende av föräldrarnas äktenskap, framstår som främmande att ett barn ska förvärva svenskt medborgarskap enbart på grund av att fadern gifter sig med modern. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att 4 § ska upphävas. Ett barn vars far är svensk medborgare, men som inte själv har svenskt medborgarskap, ska alltså inte längre förvärva svenskt medborgarskap genom att barnets far ingår äktenskap med barnets mor.

8.3 Barn som föds i Sverige

8.3.1 Överväganden och förslag avseende automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa barn som föds i Sverige

Förslag: Ett barn som föds i Sverige ska förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen om en förälder till barnet dels är folkbokförd här i landet sedan fem år, dels har permanent uppehållstillstånd.

Skatteverket ges rätt att hos Migrationsverket ta del av uppgifter om enskilda personers namn, personnummer och i förekommande fall samordningsnummer samt bevis om permanent uppehållstillstånd.

Automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa barn som är födda i Sverige

I dag blir ett barn som föds i Sverige svensk medborgare vid födelsen endast om barnet har en förälder med svenskt medborgarskap. Ett barn som föds i Sverige, men vars föräldrar inte är svenska medborgare, förvärvar alltså inte svenskt medborgarskap automatiskt vid födelsen. Föräldrar som har svenskt medborgarskap för i dag som huvudregel över medborgarskapet till barn vid födelsen. Detta

gäller oavsett om barnet föds i Sverige eller utomlands. Enligt utredningens förslag i avsnitt 8.2.1 ska en svensk medborgare alltid föra över svenskt medborgarskap till barnet vid födelsen. Ett barn till en förälder med svenskt medborgarskap kan ofta förväntas växa upp i Sverige som en del av det svenska samhället, eller åtminstone ha betydande kontakt med landet. Barnet kan därför förutses få en sådan samhörighet med Sverige att han eller hon bör vara svensk medborgare från födelsen. Också barn som föds i Sverige med föräldrar som inte är svenska medborgare, kan emellertid ofta förväntas växa upp här som en del av det svenska samhället och förutses få en sådan samhörighet med landet att de bör vara svenska medborgare. Som framgått ovan förvärvar dessa barn emellertid inte svenskt medborgarskap automatiskt vid födelsen.

Många barn som föds i Sverige men inte har föräldrar med svenskt medborgarskap har möjlighet att senare förvärva medborgarskapet genom anmälan. Enligt 7 § MedbL kan ett barn som har permanent uppehållstillstånd i Sverige bli svensk medborgare genom anmälan efter fem års hemvist i landet. Detta är fallet oavsett om barnet är fött i Sverige eller utomlands. Om barnet är statslöst kan anmälan ske efter tre års hemvist. Anmälan enligt 7 § ska göras av den eller dem som har vårdnaden om barnet. Utredningen föreslår i avsnitt 8.4.1 att kraven på hemvist ska sänkas till tre respektive två år. Ett barn som föds statslöst i Sverige har enligt 6 § rätt till svenskt medborgarskap genom anmälan. En sådan anmälan kan ske från barnets födelse till dess att barnet fyllt fem år. Även enligt 6 § ska anmälan göras av den eller dem som har vårdnaden om barnet. I avsnitt 8.3.3 föreslår utredningen att anmälan ska kunna ske till dess att barnet har fyllt 18 år.

I praktiken är det få som utnyttjar möjligheterna till anmälan enligt 6 och 7 §§. Uppskattningsvis cirka 55 000 barn uppfyllde vid utgången av 2011 villkoren för anmälan enligt 7 §. Av dessa var cirka 40 000 födda i Sverige. Under det året beviljades dock endast 648 barn medborgarskap enligt 7 §. Under samma år blev 128 barn, som var födda i Sverige och som sedan födelsen var statslösa, svenska medborgare genom anmälan enligt 6 §. I utredningens uppdrag ingår att utreda varför så få av vårdnadshavarna till de barn som uppfyller villkoren för medborgarskap genom anmälningsförfarande utnyttjar denna möjlighet. Utredningen ska föreslå de ändringar i regelverket som bedöms lämpliga, t.ex. att barnen automatiskt beviljas medborgarskap.

Frågan om automatiskt förvärv av medborgarskap för barn som föds i Sverige men vars föräldrar inte är svenska medborgare övervägdes vid utarbetandet av MedbL. Regeringen bedömde då att ett anmälningsförfarande var att föredra (prop. 1999/2000:147 s. 37 och 43). En aspekt som framhölls av regeringen var att det kan vara så att föräldrar av olika skäl inte önskar att barnet ska bli svensk medborgare. Regeringen lyfte fram att för det fall föräldrarna har medborgarskap i någon stat vill de kanske att även barnet får det landets medborgarskap och inte därutöver svenskt medborgarskap. De av regeringen anförda skälen är fortfarande relevanta och måste beaktas vid utredningens överväganden. Det finns emellertid tungt vägande skäl som talar för att även barn som föds i Sverige och kan förväntas växa upp här, men vars föräldrar inte är svenska medborgare, bör förvärva svenskt medborgarskap automatiskt vid födelsen.

Trots möjligheterna till anmälan enligt 6 och 7 §§ och utredningens ovan redovisade förslag framstår reglerna om förvärv av svenskt medborgarskap – utifrån en grundtanke om samhörighet – som underinkluderande i förhållande till barn som föds i Sverige och kan förväntas växa upp här men inte har föräldrar med svenskt medborgarskap. Mot bakgrund av denna grundtanke framstår vidare den skillnad som i dag görs mellan dessa barn och barn som föds med en förälder som har svenskt medborgarskap som svår motiverad. Att ett barn blir svensk medborgare automatiskt vid födelsen kan ha stor såväl principiell som praktisk betydelse. Genom att ett barn förvärvar svenskt medborgarskap automatiskt, utan föräldrarnas medverkan, markeras barnets egen samhörighet med Sverige. En praktisk betydelse av medborgarskapsförvärv vid födelsen är t.ex. möjligheten till ett svenskt pass. Eftersom ett automatiskt medborgarskapsförvärv kan ske direkt vid födelsen ligger det även väl i linje med barnets rätt till ett medborgarskap från födelsen enligt artikel 7 i barnkonventionen (se vidare avsnitt 8.2.1).

En av orsakerna till att så få vårdnadshavare i dag gör anmälan om medborgarskap kan vara att denna möjlighet är relativt okänd (se vidare avsnitt 8.6.1). Ett automatiskt förvärv av medborgarskap kan bidra till att säkerställa att barn som föds i Sverige och som kan förutses få samhörighet med landet blir svenska medborgare, även om deras vårdnadshavare inte känner till möjligheten att göra en anmälan. En annan orsak till de få anmälningarna kan vara att en del föräldrar vill undvika att barnet förlorar medborgarskap i ett annat land (se vidare avsnitt 8.6.1). Ett automatiskt förvärv kan innebära bättre möjligheter för barnet att förvärva både föräldrarnas och

födelselandets medborgarskap än vad som är fallet vid ett anmälningsförfarande. Stater som försöker undvika dubbelt medborgarskap har i regel bestämmelser om förlust av statens medborgarskap vid frivilligt förvärv av ett annat medborgarskap, medan dubbelt medborgarskap genom automatiskt förvärv (t.ex. på grund av födelse) accepteras. Medborgarskapsförvärv genom anmälan ses av många stater som frivilligt.

Det finns givetvis fler möjliga orsaker till varför många föräldrar i dag inte gör en anmälan om svenskt medborgarskap. I sammanhanget bör därför understrykas att det även vid ett automatiskt förvärv står föräldrarna fritt att för barnet ansöka om befrielse från svenskt medborgarskap. Befrielse ska medges den som saknar hemvist i Sverige. Den som har hemvist i Sverige får vägras befrielse endast om det finns särskilda skäl. Är sökanden inte redan utländsk medborgare ska som villkor för befrielsen från svenskt medborgarskap dock krävas att han eller hon inom viss tid förvärvar medborgarskap i ett annat land. Med beaktande av möjligheterna till befrielse från svenskt medborgarskap framstår risken för att ett barn växer upp med ett svenskt medborgarskap i strid med föräldrarnas önskemål som begränsad.

Mot denna bakgrund bör barn som föds i Sverige och som kan förväntas växa upp här förvärva svenskt medborgarskap automatiskt vid födelsen, oavsett om barnets föräldrar är svenska medborgare.

Barn som kan förväntas växa upp i Sverige

Redan den omständigheten att ett barn föds i Sverige talar starkt för att barnet kommer att växa upp här och få samhörighet med landet. Det kan dock finnas ett antal olika skäl till varför ett barn som föds i Sverige sedan inte växer upp här i landet. För att barnet automatiskt ska förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen bör det därför, utöver själva födelsen i Sverige, finnas ytterligare omständigheter som talar för att barnet kommer att växa upp här. I de flesta fall är denna fråga beroende av barnets föräldrar. Det förefaller klart mer sannolikt att ett barn som föds i Sverige också kommer att växa upp här om barnet har åtminstone en förälder som är väl förankrad i landet. För att ett barn vid födelsen i Sverige automatiskt ska förvärva svenskt medborgarskap bör därför en förälder till barnet sedan en längre tid vara bosatt här. En period om minst fem år direkt föregående barnets födelse framstår som

lämpligt. Fem år motsvarar även det hemvistkrav som normalt gäller för naturalisering av en vuxen enligt 11 § MedbL. En förutsättning för att barnet ska bli svensk medborgare automatiskt vid födelsen bör vidare vara att den förälder som sedan en längre tid är bosatt här har, och i framtiden kan förutses ha, rätt att bo i landet.

Eftersom det rör sig om ett automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap bör en utgångspunkt vara att bedömningen av om barnet förvärvat medborgarskapet ska kunna göras på ett enkelt och rättssäkert sätt som inte kräver något handlande från barnets föräldrar. När det gäller en förälders bosättning framstår det därför som lämpligt att utgå från hans eller hennes folkbokföring. Folkbokföringen är den grundläggande registreringen av befolkningen i Sverige. Uppgifterna i folkbokföringen ska spegla befolkningens verkliga bosättning, identitet och familjerättsliga förhållanden så att olika samhällsfunktioner får ett korrekt underlag för beslut och åtgärder. Uppgifter om en individs folkbokföring i Sverige finns vidare registrerade och kan enkelt kontrolleras. Vissa nackdelar finns dock med att utgå från folkbokföring. Den som är folkbokförd och avser att flytta till utlandet ska anmäla detta. Det förekommer emellertid att personer som utvandrar inte anmäler det. En persons folkbokföring i Sverige återspeglar därför inte alltid en faktisk bosättning i landet. Ett tänkbart alternativ är att i stället utgå från om en förälder haft hemvist i landet under de senaste fem åren. Uppgifter om en individs hemvist i Sverige finns dock inte registrerade och en individuell bedömning måste därför göras i varje enskilt fall. Vid den hemvistprövning som sker exempelvis när det gäller frågor om naturalisation, görs en sådan bedömning bl.a. utifrån uppgifter som finns hos Migrationsverket och uppgifter som tas in från sökanden. Som konstaterats ovan, bör dock utgångspunkten vara att bedömningen av om barnet förvärvat svenskt medborgarskap ska kunna göras på ett enkelt och rättssäkert sätt, som inte kräver något handlande från barnets föräldrar. Sammantaget framstår det därför som klart mer lämpligt att utgå från föräldrarnas folkbokföring. För att barnet ska bli svensk medborgare automatiskt vid födelsen bör alltså krävas att en av barnets föräldrar har varit folkbokförd här i landet i minst fem år.

Som nämnts tidigare bör en ytterligare förutsättning för automatiskt förvärv vara att den förälder som sedan en längre tid varit bosatt i Sverige har, och i framtiden kan förutses ha, rätt att bo här i landet. För att barnet ska förvärva svenskt medborgarskap

vid födelsen bör därför denna förälder, utöver att ha varit folkbokförd i fem år, som utgångspunkt även ha permanent uppehållstillstånd. En förutsättning för att en person ska få permanent uppehållstillstånd är att han eller hon har för avsikt att varaktigt bosätta sig i Sverige. Det permanenta uppehållstillståndet ska vidare som huvudregel återkallas för den som inte längre är bosatt i landet.

Sammanfattningsvis bör ett barn som föds i Sverige förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen om en förälder till barnet dels är folkbokförd här i landet sedan fem år, dels har permanent uppehållstillstånd. Frågor om föräldrar som har rätt att vistas i Sverige utan uppehållstillstånd behandlas i nästa avsnitt.

Föräldrar som är EES-medborgare m.fl.

För vissa personer som inte är svenska medborgare krävs inte uppehållstillstånd för att de ska ha rätt att vistas i landet. Det rör sig om nordiska medborgare och under vissa omständigheter medborgare i övriga länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).¹ Detsamma gäller vissa familjemedlemmar till dessa personer.

När det gäller frågan om svenskt medborgarskap anges i 20 § första stycket MedbL att vad som föreskrivs i MedbL om krav på permanent uppehållstillstånd inte gäller för den som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. I 20 § andra stycket stadgas att i fråga om övriga EES-medborgare och sådana familjemedlemmar som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) (fortsättningsvis benämnda endast familjemedlemmar) ska vid tillämpningen av MedbL permanent uppehållsrätt likställas med ett permanent uppehållstillstånd. Med begreppet uppehållsrätt avses en rätt för EES-medborgare och familjemedlemmar att, under vissa förutsättningar, vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd. Utredningen har föreslagit att 20 § andra stycket ska ändras så att uppehållsrätt (i stället för permanent uppehållsrätt) ska likställas med ett permanent uppehållstillstånd. (Se vidare avsnitt 9.3.)

Av 20 § följer att beträffande det nu aktuella förslaget om automatiskt förvärv av medborgarskap för barn som föds i Sverige kommer, när det gäller föräldrar som är nordiska medborgare, kravet på permanent uppehållstillstånd inte att gälla för att barnet ska bli svensk medborgare vid födelsen. Övriga EES-medborgare

¹ EES omfattar EU:s medlemsstater samt Island, Liechtenstein och Norge.

och familjemedlemmar kan i och för sig ansöka om och få permanent uppehållstillstånd. De kommer således att behöva ha antingen permanent uppehållstillstånd eller uppehållsrätt för att barnet ska förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen.

Förslagets genomförande

När ett nyfött barn registreras i folkbokföringen gör Skatteverket en bedömning av barnets medborgarskap. Ett barn som i enlighet med i dag gällande regler förvärvat svenskt medborgarskap automatiskt vid födelsen registreras som svensk medborgare i folkbokföringen. Skatteverket kommer på motsvarande sätt att kunna registrera svenskt medborgarskap för barn som förvärvat medborgarskapet vid födelsen enligt utredningens förslag. Det kan i sammanhanget särskilt uppmärksammas att registreringen i folkbokföringen inte har betydelse för medborgarskapsförvärvet som sådant. Om förutsättningarna för förvärv är uppfyllda blir barnet svensk medborgare vid födelsen oavsett om registrering sedan sker.

När det gäller frågan om barnets föräldrar har permanent uppehållstillstånd finns denna uppgift registrerad hos Migrationsverket och kan hämtas in av Skatteverket. Vissa frågor om sekretess och behandling av personuppgifter måste beaktas när det gäller inhämtning av uppgifter. Dessa frågor diskuteras i nästa avsnitt.

Beträffande barn med åtminstone en förälder som är EES-medborgare (men inte nordisk medborgare) eller familjemedlem kommer Skatteverket att behöva kontrollera om föräldern i fråga har permanent uppehållstillstånd eller uppehållsrätt. Även i dessa fall gör sig förstås intresset av en enkel och rättssäker hantering gällande. Till skillnad från när det gäller permanent uppehållstillstånd finns dock uppgifter om en persons uppehållsrätt vid ett visst tillfälle inte registrerade. Upphållsrätt kontrolleras visserligen i samband med folkbokföring, men uppehållsrätten kan därefter ha upphört. Det är därför nödvändigt att från föräldrar som är EES-medborgare eller familjemedlemmar hämta in uppgifter för att kontrollera uppehållsrätten. I dessa fall kommer det alltså inte att kunna konstateras om barnet blivit svensk medborgare vid födelsen utan ett handlande från barnets föräldrar. Ett alternativ till ett system där uppgifterna hämtas in är att i detta avseende jämställa EES-medborgare och familjemedlemmar med nordiska medborgare och varken kräva att föräldrarna i fråga har uppehållsrätt eller permanent

uppehållstillstånd för att barnet vid födelsen ska bli svensk medborgare. Det kan antas att en person som varit folkbokförd i fem år i Sverige i de allra flesta fall även är väl förankrad i landet och har rätt att vistas här. Ett sådant alternativ framstår dock enligt utredningens mening som mindre lämpligt eftersom det innebär att barn i vissa fall skulle kunna förvärva svenskt medborgarskap även om föräldern i fråga vistas i Sverige utan att ha laglig rätt till det.

Personuppgifter och sekretess

Som framgått i föregående avsnitt förutsätter utredningens förslag att Skatteverket från Migrationsverket kan hämta in uppgifter om huruvida barnets föräldrar har permanent uppehållstillstånd. Uppgiftsutbytet mellan myndigheterna är en form av behandling av personuppgifter och regleras bl.a. i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL), i personuppgiftslagen (1998:204) (PuL) och i den särskiltstiftning som finns för behandling av personuppgifter i vissa verksamheter. För att detta uppgiftsutbyte mellan Migrationsverket och Skatteverket ska vara möjligt förutsätts dels att den personuppgiftsbehandling detta innebär är tillåten, dels att sekretess inte förhindrar utbytet.

Behandlingen av bl.a. uppgifter om uppehållstillstånd i Migrationsverkets verksamhetsregister regleras i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Denna gäller utöver PuL vid automatiserad behandling av personuppgifter i bl.a. Migrationsverkets verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Endast sådan behandling av personuppgifter som sker för något av de i 3 § uppräknade ändamålen är tillåten. Tillåtna ändamål är bl.a. myndighetens handläggning av ärenden i enlighet med vad som föreskrivs i lag eller annan författning och fullgörande av underrättelseskyldighet som följer av lag eller annan författning. Detta innebär att om det inte finns någon bestämmelse om underrättelseskyldighet som innefattar Migrationsverket som uppgiftslämnare till Skatteverket får utlämnande inte ske. Någon sådan underrättelseskyldighet finns inte i förordningen i fråga. För att möjliggöra aktuellt uppgiftsutbyte och för att tydliggöra Migrationsverkets uppgift att bistå Skatteverket med information i dessa ärenden bör en bestämmelse om uppgiftsskyldighet införas.

I många fall omfattas uppgifter om enskildas personliga förhållanden av sekretess. Sekretess innebär ett förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt. Sekretess i Migrationsverkets verksamhet regleras i flera bestämmelser. Enligt 37 kap. 1 § OSL gäller sekretess i verksamhet för kontroll över utlännningar och i ärende om svenskt medborgarskap för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider men. Beträffande beslut i ärenden gäller sekretessen endast för uppgifter i skälen. Beträffande uppgift om en person har permanent uppehållstillstånd gäller i stället den generella bestämmelsen om sekretess till skydd för utlännningar i 21 kap. 5 § OSL. Enligt denna bestämmelse gäller sekretess för uppgift som rör en utlänning, om det kan antas att röjande av uppgiften skulle medföra fara för att någon utsätts för övergrepp eller lider annat allvarligt men, som föranleds av förhållandet mellan utlänningen och en utländsk stat eller myndighet eller organisation av utlännningar. Om en uppgift omfattas av sekretess gäller sekretessen som huvudregel även mellan myndigheter (8 kap. 1 § OSL). Det finns dock ett antal bestämmelser i OSL som innebär att sekretess inte hindrar ett utlämnande. En sådan bestämmelse är 10 kap. 28 § av vilken följer att sekretess inte hindrar att en uppgift lämnas till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. En bestämmelse om uppgiftsskyldighet för Migrationsverket i förhållande till Skatteverket innebär att Migrationsverket får en sådan uppgiftsskyldighet som avses i 10 kap. 28 §.

När uppgifterna överlämnats omfattas de hos Skatteverket av bestämmelsen i 22 kap. 1 § OSL. Enligt denna gäller sekretess för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon närstående till denne lider men om uppgiften röjs. Den generella utlänningssekretessen enligt 21 kap. 5 § OSL gäller emellertid för alla myndigheter. Därför är även denna bestämmelse tillämplig på uppgifterna i fråga hos Skatteverket. Vid konkurrens mellan flera tillämpliga sekretessbestämmelser i ett enskilt fall är huvudregeln att den eller de bestämmelser enligt vilka uppgiften är sekretessbelagd har företräde framför bestämmelser enligt vilka uppgiften ska lämnas ut.

När det gäller var en bestämmelse om uppgiftsskyldighet bör införas kan det konstateras att förordningen om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen helt

saknar bestämmelser om uppgiftsskyldighet. Däremot finns det i 7 kap. 15 a § utlänningsförordningen (2006:97) en uppgiftsskyldighet för Migrationsverket i förhållande till Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten. Det framstår därför som lämpligt att uppgiftsskyldigheten för Migrationsverket även i förhållande till Skatteverket regleras i denna förordning.

8.3.2 Överväganden och förslag avseende automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa statslösa barn som föds i Sverige

Förslag: Ett barn som föds i Sverige och inte vid födelsen förvärvat ett annat medborgarskap ska förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen om en förälder till barnet dels är folkbokförd här i landet sedan tre år, dels har permanent uppehållstillstånd.

De grundläggande skäl för ett automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap vid födelsen som anförts i avsnitt 8.3.1 beträffande barn som även får ett annat medborgarskap vid födelsen gäller naturligtvis också statslösa barn. Vidare är undvikande av statslöshet en grundprincip i svensk medborgarskapslagstiftning. Sverige har också genom att ansluta sig till ett antal internationella konventioner (bl.a. barnkonventionen, FN:s konvention om begränsning av statslöshet och europeiska konventionen om medborgarskap [SÖ 2001:20]) förbundit sig att undvika statslöshet, särskilt i fråga om barn. Även när det gäller statslösa barn anfördes i förarbetena till MedbL som skäl mot införandet av ett automatiskt förvärv att ett sådant inte alltid skulle överensstämma med föräldrarnas vilja (prop. 1999/2000:147 s. 36). I detta avseende är en skillnad mellan statslösa barn och barn som förvärvat ett annat medborgarskap att när det gäller de förstnämnda är det inte alltid möjligt för barnet att efter ansökan beviljas befrielse från svenskt medborgarskap. För befrielse krävs att barnet inom viss tid förvärvar medborgarskap i ett annat land (se 15 § MedbL). Barnets rätt till ett medborgarskap från födelsen och målet att undvika statslöshet måste dock anses väga tyngre än föräldrarnas eventuella önskan att barnet inte ska bli svensk medborgare. Någon rätt för föräldrar att låta ett barn förbli statslöst bör inte finnas, lika lite som det finns en rätt för vuxna att beviljas befrielse från sitt svenska medborgarskap om detta skulle

leda till statslöshet. Genom att barn som annars skulle ha fötts statslösa förvärvar svenskt medborgarskap vid födelsen, undviks vidare den period av tillfällig statslöshet som enligt gällande rätt inträffar mellan ett barns födelse och tidpunkten för anmälan om svenskt medborgarskap enligt 6 §. På så sätt kan Sverige bättre respektera barnets rätt enligt bl.a. artikel 7 i barnkonventionen att förvärva ett medborgarskap vid födelsen.

Sammanfattningsvis finns när det gäller barn som föds i Sverige och inte förvärvar ett annat medborgarskap vid födelsen, ännu starkare skäl att dessa automatiskt ska bli svenska medborgare. Även när det gäller statslösa barn bör förvärv av svenskt medborgarskap vid födelsen krävas att åtminstone en av barnets föräldrar är folkbokförd här i landet sedan en längre tid och, som utgångspunkt, har permanent uppehållstillstånd. Mot bakgrund av intresset av att undvika statslöshet, bör den tid som föräldern ska ha varit folkbokförd dock vara kortare än i fråga om barn som även förvärvar ett annat medborgarskap. Utredningen anser att tre år är en lämplig tid.

Det som anförts i avsnitt 8.3.1 om permanent uppehållstillstånd och föräldrar som är nordiska medborgare, medborgare i övriga EES-stater eller familjemedlemmar gäller även beträffande föräldrar till de barn som nu avses.

8.3.3 Överväganden och förslag avseende medborgarskap för barn enligt 6 § Medbl

Förslag: Möjligheten till förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan för ett barn som har fötts i Sverige och sedan födelsen är statslöst samt har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet, ska gälla till dess att barnet har fyllt 18 år.

Ett ogift barn som inte har fyllt 18 år och som har hemvist i Sverige ska förvärva svenskt medborgarskap när vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna blir medborgare enligt detta anmälningsförfarande. Detsamma ska gälla när en vårdnadshavare blir svensk medborgare enligt detta anmälningsförfarande och den andra vårdnadshavaren redan är svensk medborgare.

Ett barn som föds i Sverige och som inte vid födelsen förvärvar ett annat medborgarskap ska, enligt utredningens förslag i föregående avsnitt, förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen om en

förälder till barnet dels är folkbokförd här i landet sedan tre år, dels har permanent uppehållstillstånd. Förslaget omfattar alltså inte alla statslösa barn som föds i Sverige.

Barn som är födda i Sverige och som sedan födelsen är statslösa samt har hemvist och permanent uppehållstillstånd, kan i stället förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan enligt 6 § MedbL. Anmälan ska ske innan barnet har fyllt fem år. I förarbetena till bestämmelsen angavs att eftersom syftet med denna var just att underlätta förvärv av svenskt medborgarskap för statslösa barn som föds i Sverige, bör möjligheten till anmälan begränsas på så sätt att anmälan ska göras innan barnet har fyllt fem år (prop. 1999/2000:147 s. 37).

Det är angeläget att underlätta för barn som föds i Sverige och som förblir statslösa att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Ett sätt att underlätta förvärv genom anmälan är att förlänga den tid under vilken anmälan kan ske. Anmälan enligt 6 § bör därför kunna ske till dess att barnet har fyllt 18 år. Detta innebär att åldersgränsen för anmälan enligt 6 § kommer att stämma överens med vad som gäller enligt 7 §, vilket framstår som lämpligt.

Enligt 10 § förvärvas svenskt medborgarskap av barn till den som blir svensk medborgare enligt 5, 7, 8 eller 9 § om barnet är ogift, har hemvist här i landet och inte har fyllt 18 år. Som ytterligare förutsättning gäller att den förälder som förvärvar svenskt medborgarskap ska ha ensam vårdnad om barnet eller ha gemensam vårdnad med den andre föräldern och denne är svensk medborgare. Barnet blir, under samma omständigheter i övrigt, också svensk medborgare om barnets båda föräldrar samtidigt förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan och barnet står under föräldrarnas gemensamma vårdnad. Om anmälan enligt 6 § kan ske till dess att den anmälan gäller har fyllt 18 år, är det möjligt att personen i fråga själv har fått barn. Under de förutsättningar som i övrigt gäller enligt 10 § bör svenskt medborgarskap därför förvärvas även av barn till föräldrar som förvärvar medborgarskap enligt 6 §.

8.4 Barn med hemvist i Sverige

8.4.1 Överväganden och förslag

Förslag: Ett barn ska kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan om barnet har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här i landet sedan tre år eller, om barnet är statslöst, två år.

Enligt 7 § MedbL förvärvar ett barn som har permanent uppehållstillstånd i Sverige svenskt medborgarskap genom anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har hemvist här i landet sedan fem år eller, om barnet är statslöst, tre år.

En betydande andel av de barn som i dag kan förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan enligt bestämmelsen, förväntas omfattas av utredningens förslag om automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap vid födelsen för barn som föds i Sverige (se avsnitt 8.3.1 och 8.3.2). Om utredningens förslag genomförs kommer en anmälan enligt 7 § främst vara aktuell när det gäller barn som inte är födda i Sverige. Även barn vars föräldrar inte har svenskt medborgarskap, och som föds i Sverige innan någon av föräldrarna uppfyller förutsättningarna för att barnet ska bli svensk medborgare vid födelsen, enligt utredningens ovan nämnda förslag, kommer emellertid att omfattas av bestämmelsen. Enligt förslaget i avsnitt 8.3.1 ska ett barn som föds i Sverige förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen om en förälder till barnet dels är folkbokförd här i landet sedan fem år, dels har permanent uppehållstillstånd. För barn som i annat fall skulle bli statslösa vid födelsen ska den tid det krävs att föräldern varit folkbokförd vara tre år (se avsnitt 8.3.2).

Det kan ifrågasättas om de nu gällande hemvistkraven i 7 § är helt ändamålsenliga. Som huvudregel är hemvistkravet för medborgarskapsförvärv genom anmälan enligt bestämmelsen detsamma som för naturalisering av vuxna enligt 11 §. Barn som växer upp i Sverige kan dock i allmänhet efter en kortare tid än fem år förväntas ha en sådan samhörighet med landet att de bör kunna bli svenska medborgare. Detta gäller särskilt barn som är födda i Sverige eller som har bott här sedan låg ålder. I förarbetena till 7 § anförde regeringen bl.a. att genom att underlätta villkoren för förvärv av svenskt medborgarskap visar Sverige att barnen är välkomna och betraktas som fullt ut tillhöriga den svenska samhällsgemenskapen

(prop. 1999/2000:147 s. 43). Nuvarande regler kan vidare medföra att barn har mycket olika förutsättningar att bli svenska medborgare. Utredningens förslag om automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa barn som föds i Sverige kan dessutom i vissa situationer innebära ytterligare skillnader i detta avseende. Så stora skillnader framstår ofta som omotiverade. Ett barn kommer att vara svensk medborgare från födelsen även om barnet föds precis efter det att någon av barnets föräldrar uppfyller kraven för att barnet automatiskt ska förvärva medborgarskapet. Däremot kommer ett barn som fötts i Sverige kort innan föräldern uppfyllde kraven, som huvudregel behöva vänta fem år innan han eller hon kan bli medborgare genom anmälan. Skillnaderna framstår som särskilt otillfredsställande när det rör sig om syskon i en familj. Ett minskat hemvistkrav för anmälan enligt 7 § skulle innebära att dessa skillnader minskas. Därigenom skulle även den samhörighet med Sverige som dessa barn kan förväntas ha betonas.

Av dessa skäl bör den hemvisttid som krävs för förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan enligt 7 § minskas. En hemvisttid om tre år framstår som en lämplig huvudregel. Mot bakgrund av det på medborgarskapsområdet övergripande målet att undvika statslöshet, bör hemvistkravet sättas något lägre beträffande barn som inte förvärvar något medborgarskap vid födelsen. Två års hemvist framstår som lämpligt. I sammanhanget bör uppmärksammas att de statslösa barn som är födda i Sverige och som inte förvärvar svenskt medborgarskap automatiskt vid födelsen i enlighet med utredningens förslag i avsnitt 8.3.2, även har möjlighet att förvärva medborgarskapet genom anmälan enligt 6 §. Anmälningsmöjligheten finns från barnets födelse.

För medborgare i länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) – dock inte nordiska medborgare – och sådana familjemedlemmar som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen, gäller att vid tillämpningen av MedbL permanent uppehållsrätt likställs med ett permanent uppehållstillstånd. För att få permanent uppehållsrätt krävs emellertid fem års vistelse i Sverige, vilket är längre än de krav på hemvist som utredningen föreslår när det gäller anmälan enligt 7 §. Bland annat för att i praktiken möjliggöra för barn som berörs av dessa regler att få svenskt medborgarskap efter en kortare tid än fem år, föreslår utredningen i avsnitt 9.3.2 att uppehållsrätt, i stället för permanent uppehållsrätt, ska likställas med ett permanent uppehållstillstånd.

8.5 Personer som har fyllt 18 år och som haft hemvist i Sverige sedan viss tid

8.5.1 Bakgrund

Enligt 8 § MedbL förvärvar en person som har fyllt 18 men inte 20 år svenskt medborgarskap genom anmälan om han eller hon har dels permanent uppehållstillstånd i Sverige, dels hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde 13 år eller, i fråga om den som är statslös, 15 år. I följande avsnitt behandlas två frågor angående denna bestämmelse. Den första av dessa är hur bestämmelsen förhåller sig till de krav som ställs i FN:s konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12). Den andra är om hemvistkraven i bestämmelsen bör ändras mot bakgrund av de ändringar som utredningen föreslagit när det gäller 7 § (se avsnitt 8.4.1).

8.5.2 Överväganden och förslag mot bakgrund av kraven i FN:s konvention om begränsning av statslöshet

Förslag: Nuvarande möjlighet för en utlänning som har fyllt 18 år och har permanent uppehållstillstånd samt hemvist här i landet sedan viss ålder, att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan ska gälla till dess han eller hon har fyllt 21 år.

Bedömning: För förvärv av svenskt medborgarskap enligt detta anmälningsförfarande ska även fortsättningsvis krävas permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet.

Enligt FN:s konvention om begränsning av statslöshet ska en stat bevilja medborgarskap till en person som är född på statens territorium om personen annars skulle bli statslös. Medborgarskapet ska beviljas antingen automatiskt eller efter ansökan (application). Utgångspunkten vid ett automatiskt förvärv av medborgarskap vid födelsen är att inga andra krav än födelse på statens territorium får uppställas. Det automatiska förvärv för barn som föds i Sverige och som inte vid födelsen förvärvar ett annat medborgarskap (se avsnitt 8.3.2) som utredningen föreslår är beroende av att en förälder till barnet uppfyller vissa förutsättningar. Därför måste Sverige även ha ett ansökningsförfarande för att fullt ut uppfylla kraven i konventionen.

En stat som väljer ett ansökningsförfarande får begränsa förvärvet av medborgarskap till statslösa som uppfyller vissa krav. Artikel 1.2 i konventionen innehåller en uttömmande lista över vilka villkor för förvärv av medborgarskap som konventionsstaten får ställa i detta fall. En ansökan som uppfyller villkoren får inte avslås. I svensk rätt motsvarar kravet således snarare en anmälan än ansökan (naturalisation). Naturalisation innebär en diskretionär prövning, vilket alltså inte är tillåtet i detta fall (se avsnitt 3.4.1). Enligt artikel 1.2 i konventionen är det bl.a. tillåtet att kräva att den statslösa personen ska ha varit stadigvarande bosatt i staten i fråga under en period som inte överstiger fem år omedelbart före anmälan eller tio år sammanlagt. Andra tillåtna krav är att personen alltid ska ha varit statslös och att han eller hon inte förklarats skyldig till brott mot statens säkerhet eller dömts till frihetsberövande påföljd i fem år eller längre. Möjligheten till anmälan ska enligt 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.

Det bör i sammanhanget understrykas att när det gäller beviljande av medborgarskap till statslösa går Sverige i flera avseenden redan nu avsevärt längre än vad som krävs enligt konventionen. Om utredningens övriga förslag genomförs, kommer möjligheterna för statslösa personer att erhålla svenskt medborgarskap att stärkas ytterligare. För att Sverige med säkerhet ska uppfylla kraven i konventionen, bör dock perioden inom vilken en statslös person som är född i Sverige kan förvärva medborgarskap genom anmälan förlängas till dess han eller hon har fyllt 21 år. Det saknas skäl att begränsa utvidgningen av anmälningsmöjligheten till statslösa personer födda i Sverige. Möjligheten för en person att göra en anmälan om medborgarskap till dess han eller hon har fyllt 21 år bör därför gälla alla som i dag omfattas av 8 §.

Det har även anförts att det enligt konventionen inte skulle vara tillåtet att kräva att den statslöses bosättning i landet ska ha varit laglig, eftersom uppehållstillstånd eller laglig hemvist inte uttryckligen omnämns bland de villkor som staten enligt artikel 1.2 i konventionen tillåts ställa upp (se UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4*). Det finns starka principiella skäl till varför en laglig vistelse som huvudregel utgör en grundläggande förutsättning för förvärv av svenskt medborgarskap. Ett undantag i detta hänseende måste anses förutsätta en klar internationell förpliktelse eller andra mycket tungt vägande skäl. En samlad bedömning av konventionens ordalydelse,

förståelsen av begreppet stadigvarande bosatt m.m. ger enligt utredningens mening inte anledning att ändra MedbL i detta hänseende.

8.5.3 Överväganden med anledning av förhållandet mellan 7 och 8 §§ MedbL

Bedömning: För förvärv av medborgarskap genom anmälan för den som har fyllt 18 men inte 21 år bör även fortsättningsvis krävas att han eller hon har hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde 13 år eller, i fråga om den som är statslös, 15 år.

I avsnitt 8.4.1 föreslår utredningen att hemvistkravet för förvärv av medborgarskap genom anmälan för barn enligt 7 § MedbL ska sänkas från fem till tre år för barn som har ett annat medborgarskap, och från tre till två år för statslösa barn. Enligt nuvarande ordning korresponderar hemvistkraven i 7 och 8 §§. Syftet med 8 § är att ge personer som kommit till Sverige som barn och vars vårdnadshavare inte har medverkat till förvärv av svenskt medborgarskap, en möjlighet att under en begränsad period själva anmäla önskemål om detta på i stort sett samma villkor som gäller för barn enligt 7 §. Det talar för att hemvistkraven i 8 § bör korrespondera med hemvistkraven i 7 §. Med beaktande av utredningens förslag om att minska hemvistkraven i 7 §, skulle detta innebära att anmälmöjligheten enligt 8 § skulle finnas för personer som haft hemvist i Sverige sedan 15 års ålder, om personen har ett annat medborgarskap, eller sedan 16 års ålder om personen i fråga är statslös.

Även om 8 § när den infördes 2001 var en ny bestämmelse kan den ses som en utveckling av äldre bestämmelser om så kallad *increscens*. Enligt 3 § i 1950 års medborgarskapslag kunde en person som oavbrutet haft sitt hemvist i landet från det att hon eller han fyllt 16 år och dessutom tidigare haft sitt hemvist här under sammanlagt fem år, förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan, om han eller hon fyllt 21 men inte 23 år. Statslösa personer kunde under vissa förutsättningar få svenskt medborgarskap redan vid 18 års ålder. Någon motsvarande bestämmelse för anmälan om medborgarskap för minderåriga fanns inte. Införandet av 6–8 §§ MedbL innebar att dessa äldre bestämmelser kunde utgå. Bestämmelserna om *increscens* och de gällande 6–8 §§ har gemensamt att de rör personer som vistats i Sverige under åtminstone en del av sin barndom. Mot den

bakgrunden bör syftet med 8 § inte anses vara enbart att möjliggöra medborgarskapsförvärv för personer som omfattats av 7 §, men vars vårdnadshavare inte har gjort en anmälan innan personen fyllt 18 år.

Utredningen anser att det finns starka skäl för att sänka hemvistkraven i 7 § (se avsnitt 8.4.1), men att skälen för att sänka hemvistkraven i 8 § inte är lika starka. Det finns enligt utredningens mening inte tillräckliga skäl för att ytterligare underlätta förvärv av medborgarskap för unga vuxna som haft hemvist i Sverige sedan tonåren. Även om målgrupperna för 7 och 8 §§ enligt gällande regler i stort sett är desamma, måste det vidare beaktas att 8 § gäller vuxna personer.

Mot denna bakgrund anser utredningen att nuvarande hemvistkrav i 8 § bör kvarstå.

En nackdel med den lösning utredningen förespråkar är att vissa som omfattas av rätten till medborgarskap genom anmälan enligt 7 § inte själva kan anmäla medborgarskap enligt 8 § när de fyllt 18 år. Utredningen bedömer dock inte att denna nackdel är av sådan tyngd att den motiverar en ändring av kraven i 8 §.

Också om hemvistkraven i 8 § lämnas oförändrade kommer målgrupperna för 7 och 8 §§ till stora delar att överensstämma. Att hemvistkraven i 8 § lämnas oförändrade innebär inte heller att möjligheterna att förvärva medborgarskap försämras för någon.

8.6 Information om möjligheter till anmälan om medborgarskap för barn

8.6.1 Överväganden och förslag

Förslag: Migrationsverket ska ges i uppdrag att i samverkan med berörda organisationer i det civila samhället informera om barns möjligheter till svenskt medborgarskap genom anmälan.

I utredningens uppdrag ingår att utreda varför så få av vårdnadshavarna till de barn som uppfyller villkoren för medborgarskap genom anmälan utnyttjar denna möjlighet och föreslå de ändringar i regelverket som bedöms lämpliga, t.ex. att barnen automatiskt beviljas medborgarskap.

Under 2011 blev 648 barn svenska medborgare genom anmälan enligt 7 § MedbL. Som jämförelse kan nämnas att vid utgången av det året uppskattningsvis 55 000 barn uppfyllde villkoren för

anmälan enligt 7 §. Under året blev 128 statslösa barn födda i Sverige svenska medborgare genom anmälan enligt 6 §. Sammanlagt strax under 9 000 barn naturaliserades tillsammans med en förälder under 2011. Det förefaller därför klart att det finns många barn som uppfyller villkoren för medborgarskap genom anmälningsförfarande men vars vårdnadshavare inte utnyttjar denna möjlighet.

Utredningen har efter kontakter med representanter för organisationer i det civila samhället konstaterat att möjligheterna till medborgarskap för barn genom anmälan förefaller vara relativt okända hos vårdnadshavarna i fråga. Denna okunskap bidrar troligen i hög grad till att så få vårdnadshavare anmäler medborgarskap för barn. En annan trolig förklaring är att många uppfattar det som viktigt att alla familjemedlemmar blir medborgare samtidigt, vilket är möjligt genom att hela familjen naturaliseras tillsammans när föräldrarna uppfyller villkoren för detta. Det kan därför tänkas att en del familjer föredrar att naturaliseras samtidigt även om barnen i familjen i och för sig har möjlighet att förvärva medborgarskap genom anmälan. Såväl önskan att alla familjemedlemmar blir medborgare samtidigt som okunskap om andra möjligheter för barn att förvärva medborgarskap, kan vara orsaker till det förhållandevis stora antalet barn som naturaliseras tillsammans med en förälder. I det fall föräldrarna är medborgare i ett land som försöker undvika dubbelt medborgarskap, är det vidare sannolikt att vissa föräldrar avstår från att göra en anmälan om svenskt medborgarskap för barnet eftersom detta kan leda till att barnet förlorar föräldrarnas medborgarskap.

Flera av utredningens förslag innebär att barn som i dag kan bli medborgare genom anmälan i stället kommer att förvärva svenskt medborgarskap automatiskt vid födelsen (se avsnitt 8.2.1, 8.3.1 och 8.3.2). Likväl finns behov av ökad kunskap om möjligheterna för barn att få svenskt medborgarskap genom anmälan. Migrationsverket informerar i dag på sin webbplats om möjligheterna att bli svensk medborgare. Informationen omfattar även anmälningsförfarandet gällande barn. Som framgår förefaller det dock som att många av vårdnadshavarna till barnen i fråga inte nås av informationen. Migrationsverket bör därför ges i uppdrag att i samverkan med berörda organisationer i det civila samhället informera om barns möjligheter till svenskt medborgarskap genom anmälan.

9 Erfarenheter av 2001 års medborgarskapslag

9.1 Inledning

Den nu gällande medborgarskapslagen trädde i kraft den 1 juli 2001. Sedan dess har ett antal frågor om bl.a. lagens innehåll och praktiska tillämpning aktualiserats. I utredningens uppdrag ingår att särskilt överväga och lämna eventuella förslag gällande hemvistkraven för naturalisation (se avsnitt 9.2), och möjligheterna för vissa tidigare svenska medborgare att återfå svenskt medborgarskap (avsnitt 9.5). I uppdraget ingår även att analysera erfarenheterna i övrigt av MedbL och, om analysen ger anledning till detta, utarbeta nödvändiga författningsförslag eller andra förslag. I den delen har utredningen funnit skäl att se närmare på frågor om i MedbL uppställda krav på permanent uppehållstillstånd när det gäller medborgare i länder inom EES m.fl. (avsnitt 9.3), erfarenheterna av att dubbelt medborgarskap fullt ut tillåts (avsnitt 9.4) och vissa frågor angående anmälan om medborgarskap för nordiska medborgare (avsnitt 9.6). Erfarenheter av MedbL beaktas, i den mån de särskilt rör medborgarskap för barn och unga, även i avsnitt 8.

9.2 Hemvistkrav för naturalisation

9.2.1 Bakgrund

För att en sökande ska kunna beviljas svenskt medborgarskap efter ansökan (naturalisation) krävs att personen haft sitt hemvist i Sverige sedan en viss tid. Olika tidsgränser för hemvist gäller för olika kategorier av sökande.

I utredningens uppdrag ingår att bedöma om nuvarande tidsgränser är ändamålsenliga eller om det finns anledning att tillämpa

andra tidsgränser, t.ex. ett mer enhetligt system. Utredningen ska särskilt beakta Sveriges internationella åtaganden. Uppdraget omfattar endast hemvistkrav för naturalisation, dvs. inte motsvarande krav för förvärv av medborgarskap genom anmälan.

9.2.2 Hemvisttider och dispensmöjligheter

I 11 § MedbL finns de grundläggande reglerna om naturalisation. Vilka krav som ställs för att naturalisation ska kunna ske har mer utförligt redovisats i avsnitt 3.4.1. När det gäller hemvistvillkoret framgår av bestämmelsen att en person efter ansökan kan beviljas svenskt medborgarskap, om han eller hon har hemvist i Sverige

- sedan två år i fråga om dansk, finländsk, isländsk eller norsk medborgare,
- sedan fyra år i fråga om den som är statslös eller att bedöma som flykting enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716), och
- sedan fem år i fråga om övriga.

Huvudregeln är alltså att fem års hemvist krävs för naturalisation. Även om kraven i 11 § inte är uppfyllda får enligt 12 § första stycket 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.

En sökande som inte kan styrka sin identitet enligt kravet i 11 § 1 får enligt 12 § andra stycket naturaliseras endast om han eller hon sedan minst åtta år har hemvist i Sverige och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig.

9.2.3 Reglernas bakgrund och tillämpning

I 1924 års medborgarskapslag stadgades för naturalisation som huvudregel ett hemvistkrav på fem år. Denna tidsgräns tillämpades emellertid endast för nordbor. För andra krävdes vanligtvis sju års hemvist. Enligt 1950 års medborgarskapslag gällde ursprungligen

som huvudregel en hemvisttid om sju år. Nordiska medborgare kunde dock naturaliseras efter kortare tid.

Den nuvarande huvudregeln att naturalisation kan ske efter fem års hemvist infördes efter förslag av Invandrarutredningen i betänkandet *Invandrarna och minoriteterna* (SOU 1974:69). Samtidigt sänktes hemvistikravet för nordiska medborgare från tre år till det nu gällande kravet på två år. Frågorna behandlades också i departementspromemorian *Förvärv av svenskt medborgarskap* (Ds A 1975:14). I efterföljande proposition anförde det föredragande statsrådet bl.a. följande (prop. 1975/76:136 s. 29):

[D]e många åtgärder som på senare tid har vidtagits för att underlätta för invandrarna att växa in i det svenska samhället har lett till att nuvarande krav på hemvisttid framstår som onödigt långtgående. Jag delar uppfattningen i promemorian att kravet på hemvisttidens längd inte bör sättas högre än vad som erfarenhetsmässigt behövs för att utlänningar i allmänhet skall hinna inlemmas i det svenska samhället. Den föreslagna tiden om fem år för utomnordiska medborgare är enligt min mening lämpligt vald.

Gemenskapen i fråga om kultur och samhällsförhållanden inom Norden bör föranleda att hemvistikravet sätts avsevärt lägre för nordiska medborgare. Jag ansluter mig till förslaget att tiden sänks till två år.

Genom antagandet av MedbL kodifierades rådande praxis att naturalisation kan ske efter fyra års hemvist när det gäller den som är statslös eller att bedöma som flykting. Regeringen fann inte skäl att ändra de gällande villkoren för naturalisation i något materiellt hänseende och hemvistikravet på fem år enligt huvudregeln och två år för nordiska medborgare kvarstår alltså i nu gällande lag (prop. 1999/2000:147 s. 46 f.).

Möjlighet att få dispens från villkor för naturalisation har funnits sedan länge. I likhet med naturalisationskraven i sig har dispensmöjligheterna emellertid varierat. Enligt bestämmelserna i 12 § MedbL finns möjlighet till dispens från samtliga villkor för naturalisation. När det gäller hemvistikravet ges dispens i många olika situationer. Den nedsättning av hemvisttiden som medges varierar efter förhållandena i det enskilda fallet, vilket kan illustreras med några exempel ur praxis. När det gäller tidigare svenska medborgare (12 § första stycket 1) som varit bosatta i Sverige intill vuxen ålder kan naturalisation ske omedelbart eller en kort tid efter återkomsten till Sverige. För tidigare medborgare som aldrig haft hemvist i Sverige eller som bara varit bosatta i landet

under en kort tid som barn, krävs däremot för naturalisation i regel minst två års hemvist. För en sökande som är gift eller sambo med en svensk medborgare (12 § första stycket 2) gäller som regel ett krav på hemvist i tre år. Detta förutsätter dock att den person som sökanden är gift eller sambo med själv har varit svensk medborgare i minst två år och att äktenskapet eller samboförhållandet varat åtminstone två år. När det slutligen gäller dispens på grund av särskilda skäl (12 § första stycket 3) kan det röra sig om ett stort antal situationer med varierande nedsättning av kravet på hemvist.

I 12 § andra stycket regleras möjligheterna till dispens från identitetskravet för en sökande som inte kan styrka sin identitet. En motsvarande regel infördes 1999 i 1950 års medborgarskapslag. I propositionen *Medborgarskap och identitet* (prop. 1997/98:178), som låg till grund för lagändringen 1999, anförde regeringen vad gäller den särskilt stadgade hemvisttiden på åtta år att en förlängd hemvist medför bl.a. större möjligheter att bedöma trovärdigheten av de uppgifter sökanden lämnar och också utgör ett incitament för sökanden att få fram erforderliga handlingar. Vidare ansåg regeringen att ett strängare krav beträffande hemvisttiden även kan verka avhållande för personer som vill dölja sin rätta identitet och otillbörligt utnyttja dispensförfarandet. Åtta års hemvist framstod enligt regeringen som en lämplig avvägning (prop. 1997/98:178 s. 16).

9.2.4 Överväganden

Bedömning: Tidsgränserna för naturalisation är ändamålsenliga och bör inte ändras.

Uppställandet av ett hemvistkrav för naturalisation ger framför allt uttryck för tanken att en person för att kunna bli svensk medborgare ska känna till svenska förhållanden och vara en del av det svenska samhället. Individen anses då ha en sådan samhörighet med Sverige att han eller hon som huvudregel ska kunna förvärva svenskt medborgarskap. Vidare har hemvistkravet betydelse för möjligheten att bedöma om en sökande haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt (11 § 5 MedbL). Frågorna behandlas bl.a. i Wahlbäck och Nordström, s. 36 samt i Utvisningsutredningens slutbetänkande *Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden m.m.*

(SOU 1994:33), s. 54 f. och 1997 års medborgarskapskommittés slutbetänkande *Svenskt medborgarskap* (SOU 1999:34), s. 50.

Mot bakgrund av dessa hänsyn framstår huvudregeln att en sökande ska ha haft minst fem års hemvist i Sverige för att kunna naturaliseras som väl avvägd och ändamålsenlig. Som framgått av redovisningen ovan omfattar huvudregeln samtliga sökande med undantag för dels statslösa och flyktingar, dels medborgare i de övriga nordiska länderna. Dessa enda undantag från huvudregeln berättigas av sinsemellan olika intressen.

Den något kortare hemvisttiden på fyra år för statslösa och flyktingar återspeglar Sveriges internationella åtaganden att underlätta förvärv av medborgarskap för denna grupp, se t.ex. artikel 34 i 1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1954:55), artikel 32 i 1954 års konvention angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54) och artikel 6 punkt 4 g i den europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20). Mot den bakgrunden framstår den gällande hemvisttiden för statslösa och flyktingar som väl avvägd och ändamålsenlig.

Hemvistkravet på två år för nordiska medborgare måste ses i ljuset av de historiska band och stora likheter som finns kulturellt och i samhällsförhållanden mellan Sverige och övriga nordiska länder. Det går naturligtvis inte att dra några säkra slutsatser avseende varje individs förutsättningar att t.ex. lära känna svenska förhållanden utifrån att han eller hon är nordisk medborgare. Möjligheterna att få fäste i det svenska samhället är också beroende av fler faktorer än t.ex. historiska band och geografisk närhet – detta gäller inte minst i en globaliserad värld. Likväl är det rimligt att anta att nordiska medborgare i allmänhet behöver kortare tid än andra sökande för att sätta sig in i svenska förhållanden. Också den omständigheten att Sverige sedan länge underlättat för nordiska medborgare att förvärva svenskt medborgarskap måste beaktas. Utöver möjligheten till naturalisering efter två års hemvist har de flesta nordiska medborgare en rätt att efter fem års hemvist förvärva medborgarskap genom anmälan (18 § MedbL). Bestämmelsen bygger på avtal om medborgarskap mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige. Det i dag gällande avtalet (SÖ 2012:6) trädde i kraft 2012. Avtalet rör inte naturalisation av nordiska medborgare. De nämnda omständigheterna talar sammantaget för att en förhållandevis kort hemvisttid bör vara tillräcklig när det gäller naturalisering av nordiska medborgare. En så pass kort hemvisttid som två år begränsar visserligen i viss mån möjligheterna att bedöma om sökanden

uppfyller kravet i 11 § 5 MedbL gällande hederligt levnadssätt. Den frågan måste dock även ses mot bakgrund av den ovan nämnda möjligheten till medborgarskapsförvärv genom anmälan. Vid anmälan sker ingen sådan omfattande prövning av sökandens levnadssätt som är fallet vid ansökan om naturalisation, utan det krävs endast att han eller hon under hemvisttiden inte har dömts till frihetsberövande påföljd. Sammantaget framstår även hemvistikravet på två år för nordiska medborgare som väl avvägt och ändamålsenligt.

Möjligheten enligt 12 § till dispens från hemvistikravet behövs för att hemvisttiden ska kunna anpassas efter de sökandes individuella förhållanden när detta är motiverat. Praxis på området avspeglar till stor del de tankar som hemvistikravet framför allt vilar på, dvs. att en person för att bli svensk medborgare ska känna till svenska förhållanden och vara en del av det svenska samhället. Som konstaterats ovan anses individen då ha en sådan samhörighet med Sverige att han eller hon som huvudregel ska kunna förvärva svenskt medborgarskap. Även andra hänsyn spelar dock in vid dispensprövningen, t.ex. sökandes behov av medborgarskapet. Möjligheten att bedöma en sökandes levnadssätt begränsas i vissa fall när dispens ges från hemvistikravet. Detta är emellertid en i det närmaste oundviklig följd av dispenssystemet, som får godtas. Beträffande den särskilda bestämmelsen gällande sökande som inte kan styrka sin identitet framstår den uppställda hemvisttiden som väl avvägd och ändamålsenlig.

Utredningen har alltså kommit fram till att de tidsgränser som ställs upp i 11 § i sig är lämpliga. Även skillnaderna mellan de olika kategorierna av sökande framstår som motiverade. Likaså har utredningen funnit att det finns goda skäl för bestämmelserna om dispens i 12 §. Det har inte heller framkommit att tillämpningen av olika tidsgränser är förenad med några praktiska problem. Utredningen bedömer sammantaget att de nuvarande tidsgränserna och möjligheterna till dispens från dessa är ändamålsenliga. Det finns inte tillräckliga skäl att ändra de aktuella reglerna, vare sig till ett system med mer enhetliga tidsgränser eller på annat sätt.

Utredningen har i avsnitt 7.7 föreslagit att den som har en viss nivå av kunskaper i det svenska språket ska kunna naturaliseras efter en kortare hemvisttid än vad som annars hade krävts (språkbonus). Förslaget förändrar inte den ovan gjorda bedömningen avseende tidsgränsernas och dispensmöjligheternas ändamålsenlighet. Det kan i sammanhanget noteras att möjligheten till språkbonus enligt förslaget ska gälla alla sökande förutom medborgare i de nordiska

länderna som kan naturaliseras efter två års hemvist. Den avgränsningen har gjorts med beaktande av den hemvistid för naturalisation som gäller för nordiska medborgare (se vidare avsnitt 7.7.3).

9.3 Kravet på permanent uppehållstillstånd när det gäller medborgare i länder inom EES m.fl.

9.3.1 Bakgrund

För förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan enligt 6, 7, 8 eller 9 § MedbL eller naturalisering enligt 11 § krävs att sökanden har permanent uppehållstillstånd i Sverige (se även utredningens förslag i avsnitt 8.3.1 och 8.3.2 om automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa barn). Enligt 20 § undantas dock vissa sökande från kravet.

I 20 § första stycket anges att vad som i MedbL föreskrivs om krav på permanent uppehållstillstånd inte gäller för den som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. Bakgrunden till regeln är att nordiska medborgare över huvud taget inte behöver ha uppehållstillstånd för att vistas i Sverige (se vidare prop. 2005/06:77 s. 127).

I 20 § andra stycket stadgas att i fråga om medborgare i övriga länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES)¹ och sådana familjemedlemmar som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) (UtlL) ska vid tillämpningen av MedbL permanent uppehållsrätt likställas med ett permanent uppehållstillstånd. I 3 a kap. 2 § UtlL anges att med en familjemedlem avses bl.a. en utlänning som följer med eller i Sverige ansluter sig till en EES-medborgare och som är make eller sambo till EES-medborgaren eller en släkting i rakt ned- eller uppstigande led till EES-medborgaren om släktingen är beroende av henne eller honom för sin försörjning. Fortsättningsvis används endast benämningen familjemedlemmar för dessa personer.

Med begreppet uppehållsrätt avses en rätt för EES-medborgare och familjemedlemmar att, under vissa förutsättningar, vistas i Sverige mer än tre månader utan uppehållstillstånd. En EES-medborgare har uppehållsrätt bl.a. om han eller hon är arbetstagare eller egen företagare i Sverige, eller har kommit till Sverige för att söka arbete och har en verklig möjlighet att få en anställning. Familjemedlemmar

¹ EES omfattar EU:s medlemsstater samt Island, Liechtenstein och Norge.

till en EES-medborgare som har uppehållsrätt har i många fall också uppehållsrätt. Upphållsrätten finns så länge villkoren för denna är uppfyllda.²

En EES-medborgare som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år har permanent uppehållsrätt. Detsamma gäller familjemedlemmar som har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år med den person från vilken de härleder sin uppehållsrätt. Permanent uppehållsrätt innebär en rätt för EES-medborgare eller familjemedlemmar att vistas i Sverige utan att några särskilda villkor längre gäller. I vissa fall finns möjlighet till förtida permanent uppehållsrätt. Den permanenta uppehållsrätten kan endast upphöra om individen har vistats utanför Sverige i mer än två på varandra följande år.

Den nuvarande lydelsen av 20 § andra stycket MedbL infördes till följd av Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 (rörlighetsdirektivet). Direktivet innehåller bestämmelser om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i medlemsstater där de inte själva är medborgare. Genom överenskommelser gäller motsvarande för medborgare i de länder inom EES som inte är EU-medlemsstater, och för familjemedlemmar till dessa medborgare. Rörlighetsdirektivet behandlas även i avsnitt 6.2.

9.3.2 Överväganden och förslag

Förslag: I fråga om medborgare i länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) – dock inte medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge – och i fråga om sådana familjemedlemmar som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ska vid tillämpningen av MedbL uppehållsrätt likställas med ett permanent uppehållstillstånd.

Individer som kan få uppehållsrätt kan också ansöka om uppehållstillstånd och permanent uppehållstillstånd. På grund av möjligheten till uppehållsrätt har dock det stora flertalet av dessa personer inte någon nytta av ett uppehållstillstånd och få personer kan förväntas

² I Ds 2012:60 föreslås bl.a. en viss utvidgning av kretsen personer som anses vara familjemedlemmar.

ansöka om ett sådant (jfr prop. 2005/06:77 s. 128). I praktiken innebär detta att EES-medborgare och familjemedlemmar i de flesta fall inte uppfyller de för medborgarskapsförvärv uppställda kraven på permanent uppehållstillstånd förrän de fått permanent uppehållsrätt, dvs. efter fem års vistelse i Sverige. I de flesta situationer saknar detta betydelse för vilken tid i Sverige som krävs för att EES-medborgare och familjemedlemmar ska kunna förvärva svenskt medborgarskap. Medborgarskapsförvärv blir oftast ändå inte aktuellt förrän efter fem års vistelse i Sverige. Exempelvis krävs som huvudregel för naturalisation att sökanden haft hemvist i Sverige i fem år (11 § 4 c MedbL). Det finns dock situationer då EES-medborgare eller familjemedlemmar skulle kunna förvärva svenskt medborgarskap tidigare än efter fem år i landet men förhindras att göra det på grund av att de inte haft skäl att ansöka om uppehållstillstånd och att de ännu inte har permanent uppehållsrätt. Så kan bl.a. vara fallet om sökanden är gift eller sambo med en svensk medborgare och därför har möjlighet att få dispens från hemvistkravet och därmed kan naturaliseras efter en kortare hemvisttid än fem år (12 §). Ett annat exempel, som kan vara aktuellt när det gäller familjemedlemmar, är att statslösa barn som uppfyller kravet på permanent uppehållstillstånd har rätt att bli svenska medborgare genom anmälan efter tre års hemvist (7 §). Utredningen har dessutom föreslagit att bestämmelsen ska ändras så att alla barn, under samma omständigheter i övrigt, ska kunna bli medborgare genom anmälan efter tre års hemvist. För statslösa barn ska två års hemvist räcka. (Se avsnitt 8.4.1.) Vidare innebär utredningens förslag om språkbonus att en sökande som har en viss nivå av kunskaper i det svenska språket i de flesta fall ska kunna bli svensk medborgare genom naturalisation även om han eller hon haft hemvist i Sverige ett år kortare än vad som annars hade krävts. De sökande som använder sig av språkbonusen kommer då som huvudregel att kunna naturaliseras efter tre eller fyra års hemvist i Sverige (se avsnitt 7.7.3).

Det framstår som otillfredsställande att en individ som utnyttjat den på unionsrätten grundade rättigheten att vistas i Sverige utan uppehållstillstånd i praktiken till följd av detta hamnar i ett sämre läge när det gäller medborgarskapsförvärv än om han eller hon i stället hade sökt uppehållstillstånd. Detta gäller särskilt i förhållande till barn som växer upp i Sverige och som skulle haft möjlighet till medborgarskap efter kortare tid än fem år. Situationen är också problematisk i förhållande till utredningens förslag om språkbonus,

som har till syfte att främja integrationen. Den nu gällande regleringen i 20 § andra stycket innebär att de flesta EES-medborgare och familjemedlemmar i praktiken inte kommer att kunna använda sig av språkbonusen. Med hänsyn till dessa förhållanden är det angeläget att möjliggöra för EES-medborgare och familjemedlemmar att förvärva svenskt medborgarskap även innan de kan få permanent uppehållsrätt. Ett lämpligt sätt att åstadkomma det är att ändra 20 § andra stycket så att vid tillämpningen av MedbL uppehållsrätt – i stället för permanent uppehållsrätt – likställs med ett permanent uppehållstillstånd. Som framgått av redovisningen ovan har en person uppehållsrätt endast så länge villkoren för uppehållsrätten är uppfyllda. Den omständigheten att en person har uppehållsrätt vid ett visst tillfälle garanterar alltså inte att han eller hon också haft det vid en annan tidpunkt. I det sammanhanget bör dock framhållas att utredningens förslag i nu aktuell del inte innebär någon förändring av övriga krav för medborgarskapsförvärv, t.ex. när det gäller hemvist. För att uppfylla hemvistkravet måste sökandens vistelse i Sverige bl.a. ha varit laglig under hemvisttiden.

Utredningen föreslår mot denna bakgrund att 20 § andra stycket ändras på så sätt att, när det gäller de EES-medborgare och familjemedlemmar som avses i bestämmelsen, ska uppehållsrätt likställas med ett permanent uppehållstillstånd vid tillämpningen av MedbL. Som framgått ovan är bestämmelsen i 20 § andra stycket inte tillämplig på medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge.

9.4 Dubbelt medborgarskap

9.4.1 Bakgrund

När MedbL trädde i kraft övergavs den dittills gällande principen att dubbelt medborgarskap skulle undvikas. Med dubbelt medborgarskap avses här två eller flera medborgarskap varav det ena är svenskt. Fram till den 1 juli 2001 krävdes av den som sökte svenskt medborgarskap att han eller hon avsåg sig sitt tidigare medborgarskap, och den svenska medborgare som sökte och förvärvade ett annat medborgarskap förlorade sitt svenska medborgarskap. Som skäl för att fullt ut tillåta dubbelt medborgarskap anfördes bl.a. att allt fler svenska medborgare arbetade eller studerade utomlands, att invandringen till Sverige ökade och att antalet familjebildningar mellan svenska och utländska medborgare växte (prop. 1999/2000:147 s. 18 f.).

Regeringen framhöll även att denna utveckling medfört att människor i högre utsträckning än tidigare känner verklig och djup anknytning till mer än ett land och att det för den enskilde kan vara svårt att avsäga sig sitt tidigare medborgarskap med allt vad det bär med sig i form av identitet, traditioner och kulturarv. Krav på att sökanden skulle avsäga sig det gamla medborgarskapet kunde enligt regeringen avhålla många från att söka svenskt medborgarskap, vilket i sin tur kunde motverka integrationen i det svenska samhället. Man vägrade även in att det redan vid den tidpunkten fanns ett stort antal personer med dubbelt medborgarskap bosatta i Sverige. (Se prop. 1999/2000:147 s. 18 f.) Exempelvis blev barn vars föräldrar hade olika medborgarskap ofta dubbla medborgare. Det krävdes inte heller att flyktingar när de blev svenska medborgare skulle få befrielse från medborgarskapet i ursprungslandet. Detta innebar dels att principen om undvikande av dubbelt medborgarskap i praktiken var urholkad, dels att Sverige redan hade erfarenhet av dubbelt medborgarskap.

Regeringens utgångspunkt var att principen om undvikande av dubbelt medborgarskap skulle kvarstå endast om betydande nackdelar kunde påvisas med en ordning som i större utsträckning tillät dubbla medborgarskap. De skäl mot dubbelt medborgarskap som diskuterades var bl.a. intresset av att undvika att en person hade rösträtt och valbarhet i flera länder eller dubbel rösträtt i Europaparlamentet, och att dubbelt medborgarskap kunde innebära problem när det gäller möjligheter att ge konsulärt bistånd i det andra medborgarskapslandet. Vidare behandlades intresset av att begränsa skyldigheten att fullgöra värnplikt till ett land, att dubbelt medborgarskap kunde innebära dubbla lojaliteter och därför utgöra ett säkerhetsproblem samt att dubbelt medborgarskap kunde utgöra hinder för utlämning vid misstanke om brott. (Prop. 1999/2000:147 s. 19 f.)

Mot bakgrund av det som redovisats ovan och erfarenheterna från andra länder som tillät dubbelt medborgarskap bedömde regeringen att nackdelarna som kan följa av dubbelt medborgarskap framstod som relativt begränsade. Enligt regeringens mening vägrade de enskildas intresse av att få inneha dubbelt medborgarskap tyngre än de nackdelar som kunde vara förknippade med sådant innehav. (Prop. 1999/2000:147 s. 26.)

I slutbetänkandet *Svenskt medborgarskap* (SOU 1999:34) gjorde 1997 års medborgarskapskommitté en uppskattning av hur många personer som då kunde antas ha dubbelt medborgarskap. Beräkningarna bygger på statistik från utgången av 1997. Enligt

kommitténs beräkning rörde det sig om ungefär 300 000 personer (SOU 1999:34 s. 173 f.). Att antalet var så stort berodde på att även då gällande lagstiftning och praxis i förhållandevis många situationer medgav undantag från huvudregeln om undvikande av dubbelt medborgarskap.

Enligt Migrationsverkets uppskattning ledde 2001 års reform när det gäller dubbelt medborgarskap till sammanlagt cirka 15 000 fler naturalisationsansökningar, under de första tre åren efter reformen, än vad som uppskattningsvis annars skulle ha varit fallet. Utlämningsutredningen har i sitt slutbetänkande *Utlämnning* (SOU 2011:71 s. 121 f.) beräknat antalet personer med dubbelt medborgarskap till minst 500 000 utifrån SCB:s befolkningsstatistik för 2008 och vissa av Migrationsverkets antaganden. Utgående från motsvarande befolkningsstatistik för 2012 kan antalet i dag uppskattas vara cirka 600 000, dvs. ungefär dubbelt så många som vid utgången av 1997. I beräkningarna av antalet personer med dubbelt medborgarskap ligger dock en stor osäkerhet, bl.a. kring hur många av dem som blivit svenska medborgare som har ansökt om befrielse från sitt utländska medborgarskap och angående hur många svenska medborgare som erhållit utländskt medborgarskap utöver det svenska. Vidare är det i praktiken omöjligt att fastställa hur många utrikes födda personer som har haft dubbla medborgarskap, varav det ena svenskt, och som senare förlorat sitt svenska medborgarskap genom preskription. Efter att Sverige beslutade att fullt ut tillåta dubbelt medborgarskap har även Finland och Island (båda 2003) fattat motsvarande beslut. Danmarks regering tillsatte i december 2012 en arbetsgrupp som ska lämna förslag med syfte att i större utsträckning tillåta dubbelt medborgarskap. Norge beslutade i samband med utarbetandet av nu gällande lagstiftning att hålla fast vid principen om undvikande av dubbelt medborgarskap.³ Vidare har även Belgien (2008) och Luxemburg (2009) infört bestämmelser som innebär att dubbelt

³ Under utarbetandet av den gällande norska medborgarskapslagen ställde sig de flesta remissinstanser positiva till tanken att även Norge skulle tillåta dubbelt medborgarskap fullt ut. Regeringen valde dock att hålla fast vid principen om undvikande av dubbelt medborgarskap. Som skäl för detta anförde det ansvariga departementet bl.a. dels motsvarande nackdelar med dubbelt medborgarskap som man identifierat i Sverige, dels att dubbelt medborgarskap står i ett visst motsatsförhållande till synen på norskt medborgarskap som ett kontrakt mellan samhället och medborgaren. Man framhöll även att de fördelar som dubbelt medborgarskap innebar för dem som hade det kunde skapa missnöje hos den övriga befolkningen (Ot. prp. nr. 41 [2004–2005], s. 39 f.). Stortinget beslutade i enlighet med regeringens förslag.

medborgarskap tillåts fullt ut. Sedan tidigare tillåter många andra europeiska länder dubbelt medborgarskap fullt ut.

9.4.2 Överväganden

Bedömning: De skäl som vid införandet av MedbL anfördes för att fullt ut tillåta dubbelt medborgarskap gäller fortfarande. Några påtagliga negativa konsekvenser utöver de som då beaktades har inte framkommit. Den enskildes intresse av att kunna ha dubbelt medborgarskap måste därför även i fortsättningen anses väga tyngre än de nackdelar som är förenade med att fullt ut tillåta dubbelt medborgarskap. Det är viktigt att arbetet med att sprida information om de rättsliga konsekvenserna av dubbelt medborgarskap fortsätter.

Erfarenheter av att fullt ut tillåta dubbelt medborgarskap

Att kunna få svenskt medborgarskap utan krav på befrielse från ett tidigare medborgarskap uppfattas som viktigt av många (se t.ex. SOU 2010:40 s. 147 f. och SOU 1999:34 s. 215). Även många utomlands bosatta personer som har eller har haft svenskt medborgarskap uppfattar möjligheten till dubbelt medborgarskap som viktig. En positiv följd av att dubbelt medborgarskap tillåts, som uppmärksammats efter att MedbL trädde i kraft, är att det ökar förutsättningarna för en spontan cirkulär migration mellan länderna genom möjligheten för personer att utan särskilt tillstånd bosätta sig och arbeta i vart och ett av länderna (SOU 2011:28 s. 104).

Antalet personer som har dubbelt medborgarskap, varav det ena svenskt, kan i dag grovt uppskattas till det dubbla jämfört med tidpunkten för reformen. Utgående från SCB:s befolkningsstatistik för 2012 handlar det om cirka 600 000 personer. Mot bakgrund av att antalet utrikes födda personer i Sverige samtidigt ökat med ungefär 40 procent framstår detta inte som någon oväntat stor ökning av antalet personer med dubbelt medborgarskap. De skäl som i samband med reformen ansågs tala mot att fullt ut tillåta dubbelt medborgarskap gällde främst önskan att undvika dubbel rösträtt, svårigheter att ge konsulärt bistånd, dubbel värnplikt, problem angående säkerhetsaspekter och eventuella hinder för utlämning på grund av brott. Utredningen har efter kontakt med

Migrationsverket, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Valmyndigheten, Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet konstaterat att det sedan MedbL infördes inte har framkommit något nytt av betydelse inom dessa områden. I den utsträckning problem förekommer skulle dessa i många fall ha funnits även om Sverige hade hållit fast vid principen om undvikande av dubbelt medborgarskap. Den enskildes intresse av att kunna ha dubbelt medborgarskap måste därför även i fortsättningen anses väga tyngre än de nackdelar som är förenade med att dubbelt medborgarskap fullt ut tillåts. Det finns därför inte skäl att frångå de slutsatser som låg till grund för reformen.

Information om konsekvenserna av dubbelt medborgarskap

Trots det som konstaterats riskerar dubbelt medborgarskap i vissa situationer få allvarliga negativa konsekvenser för den enskilde. Detta gäller särskilt i vissa situationer när konsulärt bistånd kan vara aktuellt. Möjligheten för Sverige att ingripa för att skydda en svensk medborgares intressen i ett land där denna person också är medborgare är begränsad. Svenska medborgares resande ökar generellt och det är inte ovanligt att svenska medborgare med ursprung i ett annat land besöker ursprungslandet där de också är medborgare. I vissa av dessa länder är det komplicerat för Sverige att hjälpa en nödställd. En del länder tillåter inte heller befrielse från medborgarskap.

Många svenska medborgare är ovetande om att Sverige i praktiken har begränsade möjligheter att ge konsulärt bistånd i en stat där personen i fråga också är medborgare. Det finns därför ett behov av att öka kunskapen hos enskilda om konsekvenserna av dubbelt medborgarskap. Informationsinsatser från Utrikesdepartementets sida görs bl.a. genom appen "Resklar" samt på Utrikesdepartementets webbplats och i broschyrer. Alla som förvärvar svenskt medborgarskap genom beslut av Migrationsverket och som bedöms ha kvar sitt tidigare medborgarskap får en skrivelse från Migrationsverket där det förklaras att personen har kvar sitt tidigare medborgarskap och att han eller hon fortfarande har rättigheter och skyldigheter i förhållande till den staten. I skrivelsen informeras även om att Sveriges möjligheter att ge konsulärt bistånd eller på annat sätt hjälpa personen i fråga vid ett besök i det andra medborgarskapslandet är begränsade. Migrationsverket informerar även på sin webbplats om för- och nackdelar med dubbelt medborgarskap. Trots dessa insatser är det

inte ovanligt att drabbade personer inte känner till de begränsade möjligheterna att få konsulärt bistånd. Det är därför viktigt att arbetet med att sprida information om de rättsliga konsekvenserna av dubbelt medborgarskap fortsätter.

9.5 Återfående av svenskt medborgarskap

9.5.1 Bakgrund

Enligt 7 § i 1950 års medborgarskapslag förlorades svenskt medborgarskap av den som förvärvade utländskt medborgarskap efter ansökan eller uttryckligt samtycke och av den som förvärvade utländskt medborgarskap genom att inträda i allmän tjänst i annan stat. Enligt samma bestämmelse förlorades svenskt medborgarskap även av ett ogift barn under 18 år, om barnets vårdnadshavare förvärvade utländskt medborgarskap på något av ovan nämnda sätt och därmed förlorade sitt svenska medborgarskap. Som ytterligare förutsättning gällde att barnet förvärvat samma utländska medborgarskap som biperson till vårdnadshavaren. Före den 1 juli 1979 förlorade ett ogift barn under 18 år även svenskt medborgarskap om barnet blev utländsk medborgare genom att föräldrarna ingick äktenskap med varandra. Om ett sådant barn hade hemvist i Sverige förlorades dock medborgarskapet endast om barnet flyttade utomlands innan han eller hon fyllt 18 år och då hade utländskt medborgarskap. Syftet med regleringen i 7 § var att undvika dubbelt medborgarskap.

Sedan MedbL trädde i kraft tilläts dubbelt medborgarskap fullt ut. Att en svensk medborgare söker och förvärvar ett annat medborgarskap innebär alltså inte längre att det svenska medborgarskapet förloras.

Genom punkt 4 i övergångsbestämmelserna för MedbL gavs personer som förlorat sitt svenska medborgarskap enligt 7 § i 1950 års medborgarskapslag, men som skulle ha haft det kvar om MedbL hade gällt vid tidpunkten för förlusten, en möjlighet att genom anmälan återfå det svenska medborgarskapet. Denna möjlighet var dock tidsbegränsad och förutsatte att anmälan gjordes senast den 30 juni 2003.⁴

⁴ En liknande möjlighet gavs 1979, i samband med ändringen av 7 § i 1950 års lag, se SFS 1979:139.

Information om möjligheten att återfå svenskt medborgarskap lämnades av Migrationsverket på myndighetens hemsida. Information lämnades också till bl.a. Sveriges utlandsmyndigheter, Svenska kyrkan, vissa större svenska företag och organisationer samt svensk press. Under den givna tidsfristen gjorde sammanlagt 5 575 personer anmälningar om återfående av medborgarskap enligt övergångsbestämmelsen. Över hälften av dessa anmälningar gjordes 2003, dvs. under det sista halvåret som möjligheten att återfå medborgarskapet fanns.

Efter att denna tidsbegränsade möjlighet upphörde har anförts dels att den tidsfrist under vilken medborgarskap kunde återfås var alltför kort, dels att information om möjligheten inte nådde alla berörda. Det har också framförts önskemål om en ny möjlighet till återfående av svenskt medborgarskap. I det sammanhanget har Finlands medborgarskapslag förts fram som ett exempel.

Finland övergav 2003 principen att dubbelt medborgarskap bör undvikas. Sedan dess tillåter alltså även Finland dubbelt medborgarskap fullt ut. I samband med denna förändring gav också Finland en tidsbegränsad möjlighet för den som förlorat sitt finska medborgarskap, på grund av att han eller hon förvärvat medborgarskap i något annat land, att anhålla om att återfå sitt finska medborgarskap genom ett anmälningsförfarande. Denna möjlighet gällde under perioden den 1 juni 2003–den 31 maj 2008. Därefter har Finland valt att ge dessa personer en ny möjlighet att återfå finskt medborgarskap. Genom en lagändring 2011 infördes en permanent möjlighet för personer som tidigare förlorat sitt finska medborgarskap att återförvärva detta genom motsvarande förfarande.

9.5.2 Överväganden och förslag

Förslag: Den som vid förvärv av annat medborgarskap har förlorat sitt svenska medborgarskap enligt 7 § i den upphävda lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap ska kunna återfå svenskt medborgarskap genom anmälan.

Ett ogift barn som inte har fyllt 18 år och som har hemvist i Sverige ska förvärva svenskt medborgarskap när vårdnadshavaren eller vårdnadshavarna återfår svenskt medborgarskap enligt detta anmälningsförfarande. Detsamma ska gälla när en vårdnadshavare återfår svenskt medborgarskap enligt detta

anmälningsförfarande och den andra vårdnadshavaren redan är svensk medborgare.

Anmälningar som avser medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge ska prövas av länsstyrelsen. Övriga anmälningar om återfående av svenskt medborgarskap ska prövas av Migrationsverket. För prövningen ska en anmälningsavgift tas ut.

Utredningen har i uppdrag att utarbeta författningsförslag som gör det möjligt för tidigare svenska medborgare som förlorat sitt medborgarskap enligt 1950 års medborgarskapslag, när de blev medborgare i ett annat land, att återfå det svenska medborgarskapet. Utredningen ska därvid ta ställning till om denna möjlighet bör vara tidsbegränsad eller permanent. Vid denna bedömning ska utredningen, enligt direktiven, beakta förhållandet till andra regler i MedbL, bl.a. de regler som möjliggör återvinning av svenskt medborgarskap.

En person som tidigare förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap kan återfå det genom anmälan enligt 9 § MedbL (s.k. återvinning). För återvinning krävs att sökanden har fyllt 18 år och har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Vidare krävs att sökanden dels före 18 års ålder haft hemvist här i landet under sammanlagt tio år, dels sedan två år har hemvist här i landet. Kommittén för cirkulär migration och utveckling har i sitt slutbetänkande föreslagit att kravet på hemvist i Sverige under sammanlagt tio år inte längre ska behöva vara uppfyllt före 18 års ålder. Som skäl för förslaget har kommittén anförts bl.a. att en stark anknytning till Sverige grundad på tio års hemvist kan uppnås även under vuxen ålder (SOU 2011:28 s. 112 f.). Ett sådant synsätt får anses ligga väl i linje med en grundtanke om ett medborgarskap som utgår från samhörighet (jfr avsnitt 3.7 och 3.8).

Det finns även möjlighet för en person som tidigare varit svensk medborgare att på nytt förvärva svenskt medborgarskap genom naturalisation enligt 11 § (förfarandet beskrivs närmare i avsnitt 3.4.1). Som huvudregel krävs för naturalisation bl.a. att sökanden haft hemvist här i landet sedan fem år. Vid ett naturalisationsförfarande kan tidigare svenska medborgare, enligt 12 § första stycket, få dispens från de krav som gäller vid ansökan om svenskt medborgarskap. Dispens ges framför allt i fråga om hemvistkravet, som för tidigare svenska medborgare kan sättas ned väsentligt. Enligt praxis kan en tidigare svensk medborgare som har varit bosatt i Sverige intill vuxen ålder

återfå sitt svenska medborgarskap genom naturalisation omedelbart eller kort tid efter återkomsten till Sverige. Även tidigare svenska medborgare som bara haft hemvist här i landet under en kort tid som barn, eller som aldrig tidigare haft hemvist i Sverige, kan medges viss dispens från hemvistkravet.

För medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge finns dessutom en möjlighet att genom anmälan få tillbaka ett svenskt medborgarskap som tidigare förlorats, om personen har tagit hemvist här i landet och sedan förlusten av det svenska medborgarskapet oavbrutet varit medborgare i någon av de nämnda staterna (se 19 §).

Det finns alltså redan i dag förhållandevis stora möjligheter för tidigare svenska medborgare att på nytt förvärva svenskt medborgarskap efter endast en kortare tids hemvist i Sverige. Samtliga möjligheter till nytt förvärv av svenskt medborgarskap förutsätter dock i princip att personen har hemvist här i landet.

Utgångspunkten för utredningens överväganden är att de personer som förlorade sitt svenska medborgarskap enligt 1950 års medborgarskapslag, när de blev medborgare i ett annat land, ska ges en ny möjlighet att återfå svenskt medborgarskap. En sådan möjlighet skulle även omfatta personer som inte har hemvist i Sverige.

Det bör i sammanhanget framhållas att de personer som berörs inte skulle ha förlorat sitt svenska medborgarskap om nuvarande regler hade gällt när de blev medborgare i en annan stat. Det är dessutom fråga om en begränsad grupp personer. Vidare saknas enligt utredningens mening tungt vägande skäl att tidsbegränsa möjligheten för dessa personer att återfå svenskt medborgarskap. Utredningen anser därför att möjligheten att återfå svenskt medborgarskap bör gälla utan begränsning i tiden. Medborgarskapet bör kunna återfås genom anmälan.

Senast det gavs en möjlighet till återfående av svenskt medborgarskap gällde att anmälan för en person som står under annans vårdnad skulle göras av hans eller hennes vårdnadshavare. Om anmälan avsåg ett barn som fyllt tolv år och hade utländskt medborgarskap krävdes barnets samtycke för förvärv av svenskt medborgarskap. Sådant samtycke behövdes dock inte om barnet var varaktigt förhindrat att lämna samtycke på grund av psykisk störning eller på grund av något annat liknande förhållande. Motsvarande bör gälla för den möjlighet till återfående av medborgarskap som utredningen nu föreslår ska införas.

Bestämmelsen om en permanent möjlighet till återfående av medborgarskap bör införas som en ny 9 a § i MedbL. Punkt 4 i övergångsbestämmelserna för MedbL bör därvid upphävas.

Enligt 10 § förvärvas svenskt medborgarskap av barn till den som blir svensk medborgare enligt 5, 7, 8 eller 9 § om barnet är ogift, har hemvist här i landet och inte har fyllt 18 år. Som ytterligare förutsättning gäller att den förälder som förvärvat svenskt medborgarskap ska ha ensam vårdnad om barnet eller ha gemensam vårdnad med en förälder som är svensk medborgare. Detsamma gäller om barnets båda föräldrar samtidigt förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan enligt nämnda lagrum och barnet står under föräldrarnas gemensamma vårdnad. Under de förutsättningar som i övrigt gäller enligt 10 §, bör svenskt medborgarskap förvärvas även av barn till föräldrar som återfår svenskt medborgarskap enligt den bestämmelse som utredningen nu föreslår.

Ärenden om återfående av medborgarskap enligt den föreslagna bestämmelsen bör som huvudregel prövas av Migrationsverket. Anmälningar som avser medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge bör dock prövas av länsstyrelsen (jfr 22 §). För prövning av en anmälan enligt 9 a § bör en avgift tas ut (jfr 11 § medborgarskapsförordningen [2001:218]).

9.6 Anmälan om medborgarskap för nordiska medborgare

9.6.1 Överväganden och förslag

Förslag: Möjligheten för en medborgare i ett annat nordiskt land att genom anmälan få svenskt medborgarskap ska gälla oavsett hur medborgarskapet i det nordiska landet har förvärvats.

I enlighet med avtalet mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om medborgarskap (SÖ 2012:6) finns särskilda möjligheter för medborgare i de andra nordiska länderna att genom anmälan bli svenska medborgare. Enligt gällande bestämmelser i MedbL förvärvat en medborgare i ett annat nordiskt land svenskt medborgarskap genom anmälan om han eller hon har förvärvat medborgarskapet i det nordiska landet på annat sätt än efter ansökan (naturalisation).

Vidare krävs att sökanden har fyllt 18 år och har hemvist i Sverige sedan fem år samt under den tiden inte har dömts till frihetsberövande påföljd (18 § MedbL). Bestämmelsen omfattar alltså inte personer som blivit medborgare i ett annat nordiskt land genom naturalisation. Bakgrunden till denna särbehandling av naturaliserade personer finns i bestämmelser i tidigare nordiska avtal om medborgarskap. I artikel 4 i 2002 års nordiska medborgarskapsavtal (SÖ 2004:30) stadgades att möjligheten till medborgarskap genom anmälan endast gällde personer som hade förvärvat sitt medborgarskap i en nordisk stat på annat sätt än genom naturalisation.⁵ Norge ändrade 2006 sin medborgarskapslagstiftning så att möjligheten för en medborgare i ett annat nordiskt land att genom anmälan få norskt medborgarskap gäller oavsett hur medborgarskapet i det nordiska landet har förvärvats. I motiveringen till ändringen anförde den norska regeringen att det kunde ifrågasättas om särbehandling av andra länders medborgare på grund av hur deras medborgarskap hade förvärvats var tillåten enligt artikel 5 i den europeiska konventionen om medborgarskap. Kravet på särbehandling av naturaliserade medborgare i 2002 års nordiska avtal skulle därför, enligt den norska regeringen, inte föras vidare när det nordiska avtalet reviderades.⁶ Enligt det nu gällande avtalet (SÖ 2012:6) står det därför avtalsstaterna fritt att besluta om förvärv genom anmälan ska vara beroende av att den som anmäler inte förvärvat sitt medborgarskap genom naturalisation (artikel 5).

Svenska medborgare ska behandlas lika oberoende av hur medborgarskapet har förvärvats. I avsaknad av någon konventionsförpliktelse som förutsätter särbehandling av naturaliserade personer, finns det inte heller skäl för Sverige att behandla personer med medborgarskap i andra länder olika beroende på det sätt som de har förvärvat sitt utländska medborgarskap. Enligt artikel 5.2 i den europeiska konventionen om medborgarskap, ska staterna vägledas av principen om icke-diskriminering mellan sina medborgare, oavsett om de är medborgare från födelsen eller har förvärvat medborgarskapet senare. Även om denna artikel tar sikte på det egna landets medborgare bör principen enligt utredningens uppfattning i detta sammanhang vara vägledande också för behandlingen av andra länders medborgare. Möjligheten för en medborgare i ett annat nordiskt land att genom anmälan enligt 18 § MedbL få svenskt medborgarskap bör

⁵ Avtalet mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om genomförandet av vissa bestämmelser om medborgarskap av den 14 januari 2002.

⁶ Ot. prp. nr. 41 (2004–2005).

med anledning av vad som anförts gälla oavsett hur medborgarskapet i det andra nordiska landet har förvärvats, dvs. även om medborgarskapet förvärvats genom naturalisation.

10 Medborgarskap och statssuccession

10.1 Bakgrund

Statssuccession innebär att en stat efterträder en annan och tar över ansvaret för territoriets internationella relationer. Statssuccession sker bl.a. när ett territorium avskiljs från en stat och överförs till en annan stat, när två eller flera stater slås samman eller när en stat sönderfaller i två eller flera nya stater och upphör att existera. I dessa sammanhang används begreppen föregångarstat för den ursprungliga staten och efterträdarstat för den stat som träder i stället för den ursprungliga staten eller för en del av denna.

I samband med en statssuccession riskerar personer i berörda stater att bli statslösa. Problem kan även uppstå för personer som inte blir statslösa, men som till följd av statssuccessionen har medborgarskap i en annan stat än den där de bor.

Frågan om medborgarskap i samband med statssuccession berördes inom Europarådet, bl.a. under utarbetandet av 1997 års europeiska konvention om medborgarskap (SÖ 2001:20). Man enades då om generella principer kring statssuccession och medborgarskap (artikel 18 i konventionen). Inom FN har frågan bl.a. behandlats av folkrättskommissionen (ILC) som utarbetade ett utkast till en konvention (draft articles). Utkastet ingår som en bilaga till generalförsamlingens resolution 55/153 som antogs 2001. Resolutionen är inte bindande.

I utredningens uppdrag ingår att utreda om Sverige ska tillträda Europarådets konvention om undvikande av statslöshet i samband med statssuccession (CETS 200) och i så fall utarbeta författningsförslag, om sådana är nödvändiga för att kunna tillträda konventionen.

Konventionen, som antogs 2006, är den första internationella överenskommelsen som innehåller specifika bestämmelser om medborgarskap i samband med statssuccession. Den har hittills

tillträtts av Moldavien, Montenegro, Nederländerna, Norge, Ungern och Österrike. Utöver dessa stater har Tyskland och Ukraina undertecknat konventionen med förbehåll för ratificering. Konventionen trädde i kraft den 1 maj 2009. En preliminär svensk översättning av konventionen ingår som bilaga 4 till betänkandet.

10.2 Överväganden och förslag

Förslag: Sverige ska tillträda Europarådets konvention om undvikande av statslöshet i samband med statssuccession.

Bedömning: Ett tillträde till konventionen föranleder inte några författningsändringar.

Tillträde till konventionen

Europarådets konvention om undvikande av statslöshet i samband med statssuccession syftar till att förhindra att personer blir statslösa som en följd av statssuccession.

Enligt konventionen har var och en som vid tidpunkten för en statssuccession hade medborgarskap i föregångarstaten och som skulle bli statslös till följd av statssuccessionen, rätt till medborgarskap i föregångarstaten eller i efterträdarstaten. Konventionen innehåller bestämmelser som reglerar i vilka situationer det är föregångarstaten respektive efterträdarstaten som ska bevilja medborgarskap. En person som har lämplig anknytning till flera av de stater som berörs av statssuccessionen har på vissa villkor rätt att välja medborgarskap i någon av dessa. Konventionen innehåller vidare bestämmelser om bl.a. icke-diskriminering, begränsning av statens möjligheter att kräva dokumentation från berörda personer, undvikande av statslöshet vid födelsen, information till berörda personer, förfarandegarantier och internationellt samarbete.

I samband med upplösningen av Sovjetunionen, Jugoslavien och Tjeckoslovakien blev flera hundratusen personer statslösa. Även om gränserna i Europa förefaller stabilare i dag än på 1990-talet är nya fall av statssuccession inte helt osannolika. Statssuccession äger inte sällan rum i en situation av omvälvning och medför i regel svåra juridiska problem som måste lösas skyndsamt. Avgörandet av

vem som är medborgare i en föregångarstat respektive efterträdarstat utgör ett sådant problem.

Det framstår inte som sannolikt att Sverige inom överskådlig tid kommer att vara direkt berört av statssuccession. Det kan dock inte uteslutas att så någon gång kan komma att vara fallet, t.ex. genom en gränsjustering i förhållande till ett grannland. Denna möjlighet och målet att undvika statslöshet talar för att Sverige bör tillträda Europarådets konvention. Genom att tillträda konventionen signalerar Sverige dessutom till andra europeiska stater att konventionen utgör ett viktigt verktyg för att förhindra statslöshet i samband med eventuella framtida statssuccessioner. Att ratificera konventionen ligger vidare i linje med Sveriges arbete för att stärka Europarådets konventionsbaserade system för skydd av de mänskliga rättigheterna. Sverige bör därför utan reservationer tillträda konventionen.

Eventuellt behov av författningsändringar

Hur nationella bestämmelser om medborgarskap i samband med statssuccession bör utformas beror bl.a. på vilket slag av statssuccession som ska regleras. En sammanslagning av två stater kräver exempelvis en helt annan reglering av medborgarskapsfrågor än vad som är fallet om en del av ett territorium överförs från en stat till en annan. I regleringen måste vidare även hänsyn tas till bl.a. vilket territorium som berörs och tidpunkten för statssuccessionen. Mot denna bakgrund framstår det inte som möjligt att på ett tillfredsställande sätt i förväg reglera de medborgarskapsfrågor som kan uppkomma vid en statssuccession. Bland de stater som har tillträtt konventionen har åtminstone Norge, Nederländerna och Österrike gjort det utan några författningsändringar. Det bör samtidigt understrykas att det inte finns några bestämmelser i konventionen som är oförenliga med svensk rätt och att konventionen ligger i linje med Sveriges mål att undvika statslöshet.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan bedömer utredningen att ett tillträde till konventionen inte föranleder några författningsändringar.

11 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 april 2015. Barn som fötts före ikraftträdandet ska dock även framöver kunna förvärva svenskt medborgarskap enligt de upphävda bestämmelserna om legitimation och anmälan. Vidare ska barn till den som förvärvar medborgarskap enligt den upphävda bestämmelsen om anmälan, förvärva svenskt medborgarskap som bipersoner under samma förutsättningar som tidigare.

Skatteverket kommer att behöva viss tid för att anpassa sin verksamhet till de nya bestämmelserna om att vissa barn vars föräldrar inte är svenska medborgare ska förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen (2 § tredje och fjärde punkten MedbL). Det kommer bl.a. att krävas en anpassning av Skatteverkets it-system för att myndigheten ska kunna identifiera de barn som kan ha förvärvat svenskt medborgarskap och inhämta kompletterande information för att kunna bedöma om svenskt medborgarskap har förvärvats. Även Migrationsverket kommer att behöva viss tid för att förbereda sin verksamhet. Det är samtidigt angeläget att författningsändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Det bör också beaktas att de flesta kommuner kan förväntas anordna sina medborgarskapsceremonier den 6 juni. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att författningsändringarna ska träda i kraft den 1 april 2015.

Enligt nuvarande bestämmelse i 4 § MedbL förvärvas svenskt medborgarskap av ett barn till en svensk man och en utländsk kvinna genom att föräldrarna ingår äktenskap med varandra, om barnet har fötts före äktenskapet utan att förvärva svenskt medborgarskap enligt 1 § samt är ogift och inte har fyllt 18 år (s.k. legitimation). Enligt 5 § förvärvas svenskt medborgarskap av ett barn som fötts utomlands och som inte har förvärvat svenskt medborgarskap enligt 1 eller 4 §, om

barnets far eller förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken sedan barnets födelse är svensk medborgare och innan barnet har fyllt 18 år anmäler önskemål om att barnet blir svensk medborgare. Av 10 § följer vidare att även barn till den som förvärvar medborgarskap enligt 5 § under vissa förutsättningar blir svenska medborgare.

Enligt utredningens förslag kommer de barn som omfattas av nuvarande bestämmelse i 5 § att förvärva svenskt medborgarskap automatiskt redan vid födelsen. Detsamma gäller många av de barn som omfattas av nuvarande bestämmelse om legitimation i 4 §. Utredningen föreslår att dessa bestämmelser ska upphävas (se avsnitt 8.2.1, 8.3.1 och 8.3.2). För barn som föds innan lagändringarna träder i kraft bör dock möjligheten till förvärv av svenskt medborgarskap genom legitimation eller anmälan finnas kvar. I en övergångsbestämmelse bör därför föreskrivas att 4 och 5 §§ fortfarande ska gälla för ett barn som har fötts före ikraftträdandet. Av samma skäl bör ett barn till den som förvärvar svenskt medborgarskap enligt den upphävda 5 §, på samma sätt som tidigare, förvärva svenskt medborgarskap som biperson enligt 10 § om förutsättningarna i den paragrafen är uppfyllda. I övrigt finns inte något behov av övergångsbestämmelser.

12 Konsekvenser

12.1 Inledning

I kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning (2007:1244) finns bestämmelser om redovisning av konsekvenser av förslagen i ett betänkande.

De aktuella bestämmelserna i kommittéförordningen finns i 14–15 a §§. Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska enligt 14 § en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslaget innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting ska utredningen föreslå en finansiering. Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska enligt 15 § konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska enligt 15 a § förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet.

Kostnadsmässiga och andra konsekvenser av förslag till nya eller ändrade regler i ett betänkande ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt 6 § ska konsekvensutredningen beskriva problemet, vad man vill uppnå, vilka alternativa lösningar som finns och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd, uppgifter om vilka som berörs av regleringen, uppgifter om vilka kostnadsmässiga och

andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen, en bedömning av om regleringen överensstämmer eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser. Om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt uppställs i 7 § vissa ytterligare krav på vad konsekvensutredningen ska innehålla.

I utredningens direktiv anges särskilt att det ska redovisas vilka konsekvenser förslagen får för barn och ungdomar och hur jämställdhetsperspektivet har beaktats i de förslag som lämnas. Vidare ska utredningen även enligt direktiven redovisa ekonomiska konsekvenser av de förslag som lämnas.

I avsnitt 12.2–12.8 redogörs för utredningens bedömningar av vilka konsekvenser i angivna avseenden som utredningens förslag kommer att medföra. Beträffande den mer allmänna beskrivningen av bl.a. vad som ska uppnås med ett visst förslag som avses i 6 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning behandlas dock frågorna i respektive del av betänkandet (avsnitt 3–10). När mer specifika bedömningar av förslagens konsekvenser gjorts i andra delar av betänkandet hänvisas nedan till aktuellt avsnitt. I de delar där skillnader mellan kvinnors och mäns förutsättningar bedömts vara en faktor av särskild betydelse för de förslag som har lämnats har relevanta omständigheter särskilt lyfts fram (se t.ex. avsnitt 3.5, 7.7.3 och 12.3.2). Förslaget om att föräldrar med svenskt medborgarskap alltid ska föra över medborgarskapet till barn (se avsnitt 8.2.1 och 12.4) innebär bl.a. att kvinnor och män jämställs i det avseendet. Konsekvenser för barn och ungdomar har särskilt lyfts fram i de delar förslagen bedöms innebära särskilda konsekvenser för dessa. När det gäller tidpunkten för ikraftträdande av den föreslagna regleringen görs bedömningar i avsnitt 11. Utöver vad som där anges gör utredningen bedömningen att inga särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för den föreslagna regleringens ikraftträdande.

12.2 Medborgarskapsceremonier

Utredningens uppdrag i denna del har varit att föreslå innehåll i och organisation av medborgarskapsceremonier som är tillgängliga för alla nya medborgare. Ceremonierna ska bidra till att markera medborgarskapets tyngd och betydelse. Utredningen har även övervägt om medborgarskapsceremonierna bör kompletteras med andra insatser med samma syfte och har lämnat förslag till en sådan insats.

I dag anordnar ungefär hälften av landets kommuner medborgarskapsceremonier på frivillig basis. I avsnitt 5.4 föreslår utredningen att alla kommuner ska anordna sådana ceremonier. Utredningen föreslår även att länsstyrelserna ska få i uppdrag att verka för att kommunerna får information om hur ceremonier genomförs i andra kommuner samt återrapporera uppdragets genomförande och redovisa eventuella behov av ytterligare stödåtgärder till regeringen. Vidare föreslår utredningen att Migrationsverket och länsstyrelserna ska få i uppdrag att utarbeta enhetliga medborgarskapsbevis.

12.2.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Om förslaget att alla kommuner ska anordna medborgarskapsceremonier genomförs, ska kommunerna ersättas enligt finansieringsprincipen för ökade kostnader. Det totala belopp som kommunerna ska ersättas med uppskattas till 5 miljoner kronor per år.

Vissa kostnader kommer att uppstå vid ett genomförande av förslaget att ge länsstyrelserna i uppdrag att utarbeta och sprida information om medborgarskapsceremonier samt att återrapporera uppdragets genomförande och redovisa eventuella behov av ytterligare stödåtgärder till regeringen. Vidare kommer vissa kostnader att uppstå vid ett genomförande av förslaget att ge Migrationsverket och länsstyrelserna i uppdrag att utarbeta enhetliga medborgarskapsbevis. Dessa kostnader ryms inom ramen för befintliga anslag.

Anordnandet av medborgarskapsceremonier

Genomförs förslaget att alla kommuner ska anordna medborgarskapsceremonier uppkommer kostnader för kommunerna. Enligt finansieringsprincipen bör kommuner inte åläggas nya uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Därvid är utgångspunkten att kommunerna ska erhålla ersättning från staten för hela den nödvändiga kostnaden, även om kommunerna tidigare i viss utsträckning tillhandahållit samma verksamhet på frivillig basis.

Enligt finansieringsprincipen ska ersättning endast utgå för kostnader som är direkt nödvändiga för att uppfylla det som åläggs kommunerna. När det gäller anordnandet av medborgarskapsceremonier innebär det bl.a. att kommunerna inte enligt finansieringsprincipen ska ersättas för andra utgifter, t.ex. minnesgåvor eller förtäring som kommunerna väljer att tillhandahålla vid ceremonierna.

Kostnaderna för att anordna medborgarskapsceremonier kan förväntas variera kraftigt mellan kommunerna. Utredningen bedömer dock att i genomsnitt kommer envar av landets 290 kommuner att behöva lägga ner motsvarande fem arbetsdagar per år för att förbereda och genomföra medborgarskapsceremonierna. Om den genomsnittliga lönekostnaden, inklusive lönepåslag, för berörd personal antas vara cirka 520 000 kronor per år innebär det en direkt lönekostnad om 10 000 kronor per kommun och år, dvs. totalt 2,9 miljoner kronor per år. Till detta kommer kostnader för att inhämta namn- och adressuppgifter för nya medborgare i kommunerna samt för inbjudningar och svarskort med frankerade kuvert till totalt cirka 36 600 nya svenska medborgare per år (genomsnittligt antal personer som förvärvat svenskt medborgarskap efter födelsen per år 2003–2012). Den sammanlagda kostnaden för detta kan uppskattas till 2,1 miljoner kronor per år. Eftersom kommunerna i allmänhet har tillgång till någon plats där ceremonin kan äga rum utan kostnad, bör ersättning för lokalkostnad däremot inte utgå. Sammantaget innebär detta att den enligt finansieringsprincipen ersättningsgilla kostnaden för medborgarskapsceremonierna kan uppskattas till 5 miljoner kronor per år.

Informations- och uppföljningsuppdrag

I det föreslagna uppdraget till länsstyrelserna, att sprida information om hur ceremonier genomförs i andra kommuner, ingår att utarbeta och sprida ett informationsmaterial som ger kommunerna konkreta exempel på hur medborgarskapsceremonier kan genomföras. Kostnaden för att utarbeta och trycka ett sådant informationsmaterial i form av en 22-sidig broschyr, med text och bilder, i 5 000 exemplar har beräknats till cirka 210 000 kronor.

Utöver engångskostnaden för att ta fram nämnda informationsmaterial bedömer utredningen att envar av landets 21 länsstyrelser i genomsnitt inte kommer att behöva lägga ner mer än motsvarande tre arbetsdagar per år för att fullfölja sitt informations- och uppföljningsuppdrag. Om den genomsnittliga lönekostnaden, inklusive lönepåslag, för berörd personal antas vara cirka 520 000 kronor per år innebär det en direkt lönekostnad om 6 000 kronor per länsstyrelse och år, dvs. totalt 126 000 kronor per år.

De sammanlagda kostnaderna för länsstyrelsernas informations- och uppföljningsuppdrag, inklusive kostnaden för framtagande av nämnda informationsmaterial, bör rymmas inom ramen för befintliga anslag.

Enhetliga medborgarskapsbevis

Utarbetandet av enhetliga medborgarskapsbevis för Migrationsverket och länsstyrelserna torde inte vara förenat med någon större kostnad. Enligt uppgift som utredningen inhämtat från Migrationsverket bör det kunna ske till en kostnad om 15 000 kronor. Även denna kostnad bör rymmas inom ramen för befintliga anslag.

Övrigt

Ett genomförande av förslagen bedöms inte i övrigt innebära några konsekvenser av det slag som anges i 14 § kommittéförordningen.

12.2.2 Övriga konsekvenser m.m.

Bedömning: Förslaget att alla kommuner ska anordna medborgarskapsceremonier kommer att innebära en viss begränsning i den kommunala självstyrelsen. Begränsningen är dock proportionerlig med hänsyn till ändamålet.

Medborgarskapsceremonier kommer att främja möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet.

Den behandling av personuppgifter som behövs för att möjliggöra medborgarskapsceremonier kommer att ha en mycket begränsad betydelse för den personliga integriteten.

Om förslaget att alla kommuner ska anordna medborgarskapsceremonier genomförs, innebär det en viss begränsning i den kommunala självstyrelsen. Som närmare utvecklas i avsnitt 5.4.3 är begränsningen dock proportionerlig med hänsyn till ändamålet att erbjuda alla nya medborgare en möjlighet att delta vid en ceremoni som markerar medborgarskapets betydelse.

Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Medborgarskapsceremonierna kan förutses bidra till att nya medborgare i ökad grad blir medvetna om de friheter, rättigheter och skyldigheter som följer med medborgarskapet, vilket främjar möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet.

Genomförandet av ceremonierna innebär bl.a. att kommunerna måste inhämta uppgifter om nya medborgare från Skatteverket. Det krävs alltså viss behandling av personuppgifter. Denna behandling kan emellertid inte anses ha några nämnvärda negativa konsekvenser för den personliga integriteten.

I övrigt förutses förslagen inte medföra några konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen. De förutses inte heller medföra några konsekvenser av det slag som anges i 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Förslagen förväntas inte ha några särskilda konsekvenser för barn och ungdomar. Den föreslagna regleringen bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Några informationsinsatser utöver vad som framgår ovan bedöms inte vara nödvändiga.

12.3 Medborgarskapet som ett incitament för att främja integrationen

Utredningens uppdrag i denna del har varit att undersöka om medborgarskapet i större utsträckning kan användas som ett incitament för att främja integrationen. I avsnitt 7.7 föreslår utredningen att en sökande som har en viss nivå av kunskaper i det svenska språket i de flesta fall ska kunna bli svensk medborgare genom naturalisation även om han eller hon haft hemvist i Sverige ett år kortare än vad som annars hade krävts (språkbonus). Vilka sökande som ska kunna använda sig av språkbonusen framgår i avsnitt 7.7.3. Utredningen har i avsnitt 7.7.2 behandlat tre alternativa sätt att använda medborgarskapet som ett incitament för att främja integrationen. I det avsnittet har fördelar och nackdelar med de olika alternativen diskuterats.

12.3.1 Konsekvenser för möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet

Bedömning: Ett genomförande av språkbonusen kommer att främja möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet.

Individens kunskaper i det svenska språket har en stor betydelse för integrationen och möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet. Att personer som lever i Sverige är svenska medborgare är även i sig av betydelse för främjandet av integrationen och uppnåendet av integrationspolitikens mål. Språkbonusen förutses leda till att vissa personer som vill bli svenska medborgare förbättrar sina kunskaper i svenska. Möjligheten till språkbonus förväntas leda till att individer – både kvinnor och män – som vill bli svenska medborgare gör ökade ansträngningar att lära sig det svenska språket för att kunna naturaliseras tidigare än vad som annars hade varit möjligt. En möjlighet till språkbonus skickar också en signal att det är av stor vikt att alla medborgare behärskar det svenska språket. (Se vidare avsnitt 7.2.2 och 7.7.)

12.3.2 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Om förslaget om språkbonus genomförs kommer det att medföra ökade kostnader med sammanlagt cirka 250 000 kronor per år för huvudmännen inom skolväsendet, företrädesvis kommunerna, när det gäller anordnande av provning. Bonusen kommer samtidigt att leda till en snabbare genomströmning av elever i sfi eller motsvarande utbildning och därmed minskade kostnader, företrädesvis för kommunerna. Kostnadsminskningen kommer i vart fall att motsvara den kostnadsökning som det ökade antalet provningar leder till.

Språkbonusen kommer det första året efter införandet att leda till en kostnadsökning för Migrationsverket om cirka 2,25 miljoner kronor. Migrationsverket bör ersättas för kostnaden.

Det första året efter införandet kommer språkbonusen att leda till ytterligare intäkter för staten om cirka 2,25 miljoner kronor.

Efter det första året kommer språkbonusen att leda till marginella kostnadsökningar för Migrationsverket som ryms inom befintliga anslagsramar.

Även de kostnader för överklaganden av Migrationsverkets beslut till allmän förvaltningsdomstol som tillkommer till följd av språkbonusen ryms inom befintliga anslagsramar.

Vissa inledande uppskattningar

För att kunna uppskatta vilka ekonomiska konsekvenser införandet av en språkbonus kommer att få, är det nödvändigt att först göra vissa uppskattningar när det gäller bl.a. bonusens effekter på målgruppens kunskaper i det svenska språket.

En betydande andel av de personer som kommer att vara aktuella för språkbonus kan förväntas delta i utbildning i svenska för invandrare (sfi) eller en motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800). Språkbonusen förväntas leda till att individer som studerar svenska inom ramen för sådan utbildning gör ytterligare ansträngningar för att snabbt uppnå betyg för godkänt resultat på kurs D. Språkbonusen förutses leda till en ökning av den andel elever som klarar kursen inom den tid då bonusen är aktuell för dem. Beroende på vilken kategori av sökande en individ tillhör, är språkbonusen som huvudregel aktuell efter tre eller fyra års

hemvist i landet. I avsnitt 7.7.3 har utredningen studerat resultat för elever inom sfi eller motsvarande utbildning vid folkhögskola som var nybörjare 2006. Av de cirka 30 800 eleverna hade nästan en tredjedel slutfört kurs D med godkänt resultat efter två till tre års studier, medan ytterligare några procentenheter av eleverna hade nått godkänt resultat efter tre till fyra års studier.

Det är inte möjligt att med någon säkerhet beräkna vilka effekter språkbonusen kommer att ha på studieresultaten inom sfi eller motsvarande utbildning, men vissa grova uppskattningar kan göras. Det antal elever som uppnår godkänt resultat inom den tid då språkbonusen är aktuell för dem kan uppskattas öka med 10 procent på grund av möjligheten till bonus. Detta motsvarar en ökning med några procentenheter i förhållande till de andelar som angivits ovan. Antalet nybörjare och deltagare inom sfi eller motsvarande utbildning har ökat successivt under lång tid. Ungefär 38 600 personer påbörjade sfi eller motsvarande utbildning under 2011. Utifrån den gruppen skulle den ovan gjorda uppskattningen leda till att, av nybörjarna varje år, ytterligare mellan 1 000 och 1 500 elever kan förutses uppnå betyg för godkänt resultat på kurs D inom den tid som språkbonusen är aktuell för dem. Eftersom nybörjarna på sfi eller motsvarande utbildning består av en något större andel kvinnor än män, och eftersom kvinnor i högre utsträckning än män klarar kurs D, kan ökningen antas till större del bestå av kvinnor än män. Angående studieresultat för kvinnor och män, se avsnitt 7.7.3.

Språkbonusen förväntas motivera också individer som inte studerar svenska inom ramen för sfi eller motsvarande utbildning att lära sig språket snabbare. Vilka närmare effekter bonusen kommer att ha för de individer som inte deltar i sådan utbildning är dock ännu svårare att uppskatta. Effekten kan emellertid antas bli mindre än vad som uppskattats ovan beträffande individer som studerar svenska inom sfi eller motsvarande utbildning.

Frågor om utbildning i svenska för invandrare m.m.

En möjlighet till språkbonus förväntas inte, eller endast marginellt, påverka tillströmningen av elever till sfi eller motsvarande utbildning. Många av de individer för vilka språkbonusen kommer att vara aktuell förväntas redan delta, eller ha deltagit, i sfi eller motsvarande utbildning oavsett möjligheten till språkbonus. En inte obetydlig andel kan antas tillhöra målgruppen för etableringsreformen och därmed ha

rätt till en etableringsplan innefattande bl.a. sådan utbildning. Språkbonusen förutses inte heller påverka tillströmningen av individer till andra skolformer.

Möjligheten till bonus förväntas däremot medföra en viss ökning av antalet personer som genomgår provning, i första hand avseende sfi kurs D, men även i någon mån när det gäller utbildning i svenska inom andra skolformer. Det ökade antalet provningar kan leda till ökade kostnader för huvudmännen inom skolväsendet, företrädesvis kommunerna. I de fall provning kan ske får huvudmannen i regel ta ut en avgift. Avgiften får uppgå till högst 500 kronor. Den faktiska kostnaden för att arrangera en provning varierar. Kostnaden kan dock uppskattas till 1 500–2 500 kronor per provning (se SOU 2010:96 s. 82). Det var 2011 knappt 400 individer som genomgick provning beträffande kurs D. Om 25 procent fler elever genomgår provning avseende kurs D kan kostnadsökningen uppskattas till cirka 200 000 kronor per år (2 000 kronor per provning x 100 provningar). Med beaktande av en viss ökning av antalet provningar även inom andra utbildningsformer kan den totala kostnadsökningen beräknas till cirka 250 000 kronor per år.

Språkbonusen förväntas leda till att individer som deltar i sfi eller motsvarande utbildning snabbare uppnår betyg för godkänt resultat på kurs D. Den snabbare genomströmningen i utbildningen kan förväntas leda till minskade kostnader för tillhandahållande av undervisning, företrädesvis hos kommunerna. Denna kostnadsminskning förväntas i vart fall motsvara den kostnadsökning som ett ökat antal provningar kan förväntas leda till.

Frågor om ansökningar om svenskt medborgarskap

Ett stort antal osäkerhetsfaktorer finns beträffande vilka följer språkbonusen kommer att få när det gäller vilket antal individer som varje år söker svenskt medborgarskap. Utöver de faktorer som framgått ovan beträffande individers studieresultat m.m. är antalet sökande beroende av exempelvis migrationen till Sverige och hur benägna de personer som flyttar till landet är att söka svenskt medborgarskap. Mot bakgrund av de antaganden och uppskattningar som gjorts ovan kan det dock grovt uppskattas att språkbonusen det första året efter införandet kommer att medföra att antalet naturalisationsansökningar ökar med mellan 1 000 och 2 000 ansökningar. Vid bedömningen har hänsyn tagits till utredningens

förslag om ändring av 20 § andra stycket MedbL angående EES-medborgare och familjemedlemmar (se vidare avsnitt 9.3.2 och 12.5). Bedömningarna ligger i linje med de uppskattningar som Migrationsverket gjort.

Det ökade antalet ansökningar under det första året kommer att leda till en ökad arbetsbörda för Migrationsverket samma år. Kostnaden för att handlägga en ansökan uppskattas till 1 500 kronor. Kostnadsökningen uppskattas till cirka 2,25 miljoner kronor (1 500 kronor x 1 500 ansökningar). Migrationsverket bör ersättas för merkostnaden.

Det ökade antalet naturalisationsansökningar under det första året efter införandet kommer att leda till ökade intäkter för staten i form av ansökningsavgifter. Ansökningsavgiften för naturalisation är som huvudregel 1 500 kronor och tas ut av alla sökande förutom statslösa som fått flyktingförklaring eller resedokument av svensk myndighet. Statens intäkter på grund av de tillkommande ansökningarna med anledning av språkbonusen uppskattas till cirka 2,25 miljoner kronor (1 500 kronor x 1 500 ansökningar).

Bonusen förväntas inte leda till ett högre antal naturalisationsärenden efter det första årets utgång. Därefter blir det bara fråga om att individer som uppfyller kraven för språkbonus, som huvudregel, kan naturaliseras ett år tidigare än vad som annars hade varit fallet. Språkbonusen förväntas alltså inte på längre sikt medföra att fler personer söker svenskt medborgarskap eller blir svenska medborgare, vare sig per år eller sammanlagt.

I de fall en sökande åberopar språkbonusen kommer Migrationsverket vid handläggningen av naturalisationsansökan ha ett ytterligare krav att ta ställning till jämfört med vad som är fallet i dag. Det merarbete som detta innebär bedöms emellertid medföra endast marginella kostnadsökningar som bör rymmas inom befintliga anslagsramar.

Migrationsverkets beslut kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. De överklaganden som tillkommer till följd av språkbonusen förväntas dock bli mycket få. Kostnaderna för dessa bör rymmas inom befintliga anslagsramar.

Övrigt

Språkbonusen bedöms inte i övrigt innebära några nämnvärda konsekvenser av det slag som anges i 14 § kommittéförordningen.

12.3.3 Övriga konsekvenser m.m.

Utöver vad som angetts i avsnitt 12.3.1 förväntas språkbonusen inte medföra några konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen. Den förutses inte heller medföra några konsekvenser av det slag som anges i 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Bonusen förväntas inte ha några särskilda konsekvenser för barn och ungdomar. Den föreslagna regleringen bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Migrationsverket förväntas på sedvanligt sätt informera om möjligheten till språkbonus och något behov av särskilda informationsinsatser bedöms inte finnas.

12.4 Medborgarskap för barn och unga

Utredningens uppdrag i denna del har varit att belysa varför så få av vårdnadshavarna till de barn som uppfyller villkoren för medborgarskap genom anmälningförfarande utnyttjar denna möjlighet och föreslå de ändringar i regelverket som bedöms lämpliga, t.ex. att barnen automatiskt beviljas medborgarskap. Utredningen har även, med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter (SÖ 1990:20) (barnkonventionen), FN:s konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) och Europarådets arbete inom området, haft i uppdrag att bedöma om rätten till medborgarskap för barn och unga även i övrigt bör stärkas. Utredningen har lämnat ett flertal förslag rörande medborgarskap för barn. Dessa behandlas i avsnitt 8.

12.4.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Ett genomförande av förslagen om automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa barn som föds i Sverige förutsätter att Skatteverkets it-system anpassas. Detta kommer att innebära en investeringskostnad om cirka 4 miljoner kronor

före ikraftträdandet. Anpassningen av it-systemet kommer att innebära ökade driftkostnader om cirka 1,2 miljoner kronor per år. Utöver detta kommer genomförandet av förslagen även att medföra ökade kostnader för ärendehantering hos Skatteverket. Dessa uppgår till ytterligare 900 000 kronor per år. Skatteverket bör ersättas för kostnaderna.

Ett genomförande av förslagen angående medborgarskap för barn kommer att innebära ökade kostnader för Migrationsverket för handläggning av anmälningsärenden och för uppgiftsutbyte med Skatteverket om cirka 775 000 kronor under det första året och därefter cirka 537 500 kronor per år. Genomförandet av förslaget att Migrationsverket ska ges i uppdrag att informera om barns möjligheter till svenskt medborgarskap kommer att innebära kostnader om 50 000 kronor för Migrationsverket. Migrationsverket bör ersättas för kostnaderna.

Kostnaderna för överklaganden av Skatteverkets och Migrationsverkets beslut till allmän förvaltningsdomstol som tillkommer till följd av förslagen ryms inom befintliga anslagsramar.

Genomförandet av förslagen kommer att leda till ytterligare intäkter för staten om cirka 175 000 kronor under det första året efter att ändringarna trätt i kraft och därefter om cirka 87 500 kronor per år.

Ekonomiska konsekvenser för Skatteverket

Utredningen föreslår i avsnitt 8.3.1 och 8.3.2 att ett barn som föds i Sverige i vissa fall automatiskt ska förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen även om barnets föräldrar inte är svenska medborgare. Som huvudregel ska för att barnet vid födelsen ska förvärva svenskt medborgarskap krävas att en av barnets föräldrar dels har permanent uppehållstillstånd, dels har varit folkbokförd i Sverige i minst fem år eller, om barnet inte förvärvar ett annat medborgarskap vid födelsen, tre år.

Skatteverket kommer i samband med folkbokföring av barnet registrera att barnet har svenskt medborgarskap om detta har förvärvats automatiskt enligt utredningens förslag. För att möjliggöra detta krävs en anpassning av Skatteverkets it-system. Denna anpassning bör samordnas med det anpassningsarbete som följer av andra planerade samtida förändringar, bl.a. de som föranleds av den pågående översynen av namnlagen (se dir. 2009:129). Kostnaderna för den del

av anpassningen av it-systemet som föranleds av utredningens förslag är därför svåra att beräkna, men kan grovt uppskattas till 4 miljoner kronor som en investeringskostnad under tio månader före ikraftträdandet. Till denna kostnad kommer årliga driftkostnader som beräknas uppgå till ungefär 30 procent av anpassningskostnaden, dvs. omkring 1,2 miljoner kronor per år.

Genomförandet av de nämnda förslagen om automatiskt förvärv av medborgarskap innebär även ökade kostnader för ärendehantering för Skatteverket. Ungefär 4 000 barn som föddes i Sverige 2011 med föräldrar som inte var svenska medborgare hade vid födelsen åtminstone en förälder som hade varit folkbokförd i Sverige i minst fem år. För att barnet automatiskt ska bli svensk medborgare vid födelsen krävs enligt utredningens förslag som huvudregel att den förälder som uppfyller folkbokföringskravet även har permanent uppehållstillstånd i Sverige. Skatteverket behöver därför kontrollera om detta villkor är uppfyllt. Om barnets ena förälder inte har permanent uppehållstillstånd är det nödvändigt att ta reda på om den andra föräldern har det, vilket beräknas bli nödvändigt beträffande ungefär hälften av barnen. Det innebär att Skatteverket från Migrationsverket behöver hämta in uppgifter om permanent uppehållstillstånd beträffande cirka 6 000 föräldrar per år ($4\,000 \times 1,5$). Kostnaden för Skatteverket beräknas uppgå till cirka 50 kronor per ärende, dvs. sammanlagt cirka 300 000 kronor per år.

Beträffande barn med åtminstone en förälder som är EES-medborgare – men inte nordisk medborgare – eller sådan familjemedlem som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) (beträffande begreppet familjemedlem se avsnitt 9.3) kommer Skatteverket i de flesta fall att behöva kontrollera om föräldern i fråga har uppehållsrätt (se vidare avsnitt 8.3.1). Ungefär 700 barn som föddes i Sverige 2011 hade minst en förälder som var EES-medborgare – men inte nordisk medborgare – och som hade varit folkbokförd i Sverige i minst fem år. Utifrån det kan Skatteverket förväntas behöva hämta in uppgifter för att kontrollera uppehållsrätten från drygt 1 000 föräldrar per år ($700 \times 1,5$). Att kontrollera uppehållsrätt innebär ett mer omfattande arbete än att kontrollera innehav av permanent uppehållstillstånd. Kostnaden för att kontrollera uppehållsrätt beräknas uppgå till 300 kronor per ärende, dvs. sammanlagt cirka 300 000 kronor per år. Ungefär lika många kontroller av uppehållsrätt beräknas vara nödvändiga beträffande familjemedlemmar, vilket medför kostnader om ytterligare cirka 300 000 kronor per år.

Skatteverket bör ersättas för den merkostnad som ett genomförande av förslagen innebär.

Ekonomiska konsekvenser för Migrationsverket

Bland förslagen angående barns medborgarskap finns såväl förslag som beräknas leda till färre ärenden hos Migrationsverket som förslag som förväntas leda till fler ärenden.

Ett genomförande av förslaget att ett barn till en förälder med svenskt medborgarskap alltid ska förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen (se avsnitt 8.2.1) innebär att ärenden om anmälan om svenskt medborgarskap enligt 5 § MedbL på sikt kommer att försvinna. Knappt 550 anmälningar enligt 5 § gjordes 2012. Bestämmelsen föreslås fortsätta gälla beträffande barn som är födda före ikraftträdandet av förslaget. Antalet anmälningar enligt 5 § kan förväntas minska med cirka 100 anmälningar under det första året efter förslagets ikraftträdande. Från och med det andra året efter ikraftträdandet beräknas antalet anmälningar per år minska med cirka 500 jämfört med i dag.

Förslagen angående automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa barn som föds i Sverige (se avsnitt 8.3.1 och 8.3.2) förväntas medföra en viss minskning av antalet ärenden hos Migrationsverket eftersom en del av de barn som kommer att förvärva medborgarskapet automatiskt i dag blir medborgare genom anmälan enligt 6 eller 7 §. Minskningen i antalet ärenden per år kan uppskattas till cirka 500 ärenden från och med ikraftträdandet. Förslagen i denna del innebär även att Migrationsverket till Skatteverket behöver lämna uppgifter om huruvida en förälder har permanent uppehållstillstånd. Det totala antalet föräldrar som berörs har uppskattats till 6 000 per år. Migrationsverkets kostnader för uppgiftsutbytet med Skatteverket beräknas uppgå till cirka 50 kronor per ärende, dvs. sammanlagt 300 000 kronor per år från och med ikraftträdandet. Kostnaderna motsvarar de kostnader som uppstår hos Skatteverket för att begära in uppgifterna (se ovan).

Förslagen angående minskade hemvistkrav för anmälan om medborgarskap för barn enligt 7 § (se avsnitt 8.4.2), beräknas under det första året medföra en ökning om cirka 100 anmälningsärenden hos Migrationsverket. Därefter förväntas förslagen inte leda till ett högre antal anmälningsärenden, utan det blir då bara fråga om att anmälningar för barn som uppfyller kraven kan göras tidigare än

vad som annars hade varit fallet. Förslaget att förlänga tidsfristen för anmälan om medborgarskap enligt 6 § för ett statslöst barn som är fött i Sverige (se avsnitt 8.3.3) beräknas inte ha någon nämnvärd effekt på antalet ärenden. När det gäller förslaget om att förlänga tiden inom vilken personer som har fyllt 18 år kan göra en anmälan om medborgarskap enligt 8 § (se avsnitt 8.5.2), beräknas detta endast ha marginell effekt på antalet anmälningsärenden. Vid uppskattningen av antalet anmälningar om medborgarskap för barn och unga har hänsyn tagits till utredningens förslag om ändring av 20 § andra stycket MedbL angående EES-medborgare och familjemedlemmar (se vidare avsnitt 9.3 och 12.5).

Antalet anmälningar om medborgarskap för barn enligt 5–7 §§ MedbL uppgår i dag till sammanlagt cirka 2 000 per år. Som framgått ovan förväntas antalet anmälningar i jämförelse med dagens nivå minska med cirka 500 anmälningar det första året efter ikraftträdandet och med cirka 1 000 anmälningar från och med det andra året. Ökade informationsinsatser angående möjligheterna till anmälan om medborgarskap för barn (se avsnitt 8.6.1) förväntas emellertid leda till att antalet anmälningar om medborgarskap för barn ökar. Hur stor denna ökning blir beror på vilket genomslag informationsinsatsen får. Det kan grovt uppskattas att informationsinsatsen kommer att leda till en ökning med cirka 1 500 anmälningsärenden per år. Sammantaget innebär detta att antalet anmälningar under det första året efter ikraftträdandet kan förväntas öka med 1 000 anmälningar jämfört med i dag till sammanlagt 3 000 anmälningar. Det andra året och därefter kan ökningen jämfört med i dag förväntas vara 500 anmälningar per år, dvs. till sammanlagt 2 500 anmälningar per år.

Hur antalet anmälningar om medborgarskap för barn och unga förväntas bli påverkat om utredningens förslag i nu aktuell del genomförs sammanfattas nedan i en tabell.

Tabell 12.1 Antal anmälningar om svenskt medborgarskap för barn och unga, förändring jämfört med i dag och total

Förslag (avsnitt)	År 1	År 2 och därefter
Automatiskt förvärv av medborgarskap för barn med en förälder som är svensk medborgare (8.2)	-100	-500
Automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa barn som är födda i Sverige (8.3.1 och 8.3.2)	-500	-500
Förkortat hemvistkrav för anmälan för barn (8.4)	+100	-
Förlängd tid för anmälan för vissa statslösa (8.3.3)	-	-
Förlängd tid för anmälan för vissa personer som har fyllt 18 år (8.5)	-	-
Informationsuppdrag för Migrationsverket (8.6)	+1 500	+1 500
Förändring i antalet anmälningar jämfört med i dag	+1 000	+500
Totalt antal anmälningar per år	3 000	2 500

Enligt uppgifter från Migrationsverket uppgår den genomsnittliga kostnaden för handläggningen av ett anmälningsärende till 474 kronor. Detta innebär att Migrationsverkets kostnadsökning till följd av det ökade antalet anmälningar om medborgarskap för barn sammanlagt kan beräknas uppgå till cirka 475 000 kronor under det första året och till cirka 237 500 kronor per år därefter. Genomförandet av förslaget att Migrationsverket ska ges i uppdrag att informera om barns möjligheter till svenskt medborgarskap (se avsnitt 8.6.1) beräknas innebära kostnader om 50 000 kronor för Migrationsverket. Migrationsverket bör ersättas för den merkostnad som genomförandet av förslagen innebär.

Kostnader för allmän förvaltningsdomstol

Skatteverkets beslut i folkbokföringsärenden och Migrationsverkets beslut i anmälningsärenden kan överklagas till allmän förvaltningsdomstol. De överklaganden som tillkommer till följd av utredningens förslag i denna del förväntas dock bli mycket få. Kostnaderna för att handlägga dessa bör rymmas inom befintliga anslagsramar.

Sammanfattning av kostnader för Skatteverket och Migrationsverket

De kostnader som ett genomförande av utredningens förslag angående medborgarskap för barn och unga förväntas leda till för Skatteverket och Migrationsverket, och som bör ersättas, sammanfattas nedan.

Tabell 12.2 Kostnader för genomförande av förslag angående barn och unga

	Före ikraftträdande	År 1	År 2 och därefter
Skatteverket			
Anpassning it-system	4 000 000	-	-
Drift it-system	-	1 200 000	1 200 000
Ärendehantering	-	900 000	900 000
Summa	4 000 000	2 100 000	2 100 000
Migrationsverket			
Uppgiftsutbyte med Skatteverket	-	300 000	300 000
Anmälningssärenden	-	475 000	237 500
Informationsuppdrag	-	50 000	-
Summa	-	825 000	537 500

Intäkter för staten

För anmälningar enligt 5–9 §§ tas en avgift om 175 kronor ut (se 11 § medborgarskapsförordningen [2001:218]). Ett genomförande av förslagen kommer därför att leda till ökade intäkter för staten i form av anmälningssavgifter. Dessa beräknas till 175 000 kronor (1 000 x 175) under det första året efter att ändringarna trätt i kraft och till 87 500 kronor (500 x 175) per år under de följande åren.

Övrigt

Ett genomförande av förslagen bedöms inte i övrigt innebära några konsekvenser av det slag som anges i 14 § kommittéförordningen.

12.4.2 Övriga konsekvenser m.m.

Bedömning: Ett genomförande av förslagen kommer att innebära att barns rätt till svenskt medborgarskap förstärks, att fler barn förvärvar medborgarskap från födelsen och att barns egen samhörighet med Sverige markeras.

Ett genomförande av förslagen kommer även att främja möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet.

Att ett barn vars ena förälder är svensk medborgare alltid ska förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen kommer att ha en positiv påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män.

Ett genomförande av förslagen kommer att ha en begränsad betydelse för den personliga integriteten.

Konsekvenser för barn och ungdomar

Ett genomförande av förslaget att ett barn till en förälder med svenskt medborgarskap alltid ska förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen (se avsnitt 8.2.1) innebär att det inte längre görs någon skillnad mellan barn som är födda inom eller utom äktenskapet.

Ett genomförande av utredningens förslag angående automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa barn som föds i Sverige (se avsnitt 8.3.1 och 8.3.2) innebär att barn i vissa fall förvärvar svenskt medborgarskap utan föräldrarnas medverkan. På så sätt markeras barnens egen samhörighet med Sverige. Detta innebär att barns ställning som självständiga individer med egna rättigheter i frågor om medborgarskap tillmäts en större betydelse än vad som är fallet enligt gällande ordning.

Ett genomförande av såväl förslaget om automatiskt förvärv av medborgarskap i avsnitt 8.2.1 som förslagen i avsnitt 8.3.1 och 8.3.2 innebär en förstärkning av barnets rätt till svenskt medborgarskap. Eftersom ett automatiskt medborgarskapsförvärv sker direkt vid födelsen ligger dessa förslag även väl i linje med barnets rätt till ett medborgarskap från födelsen enligt artikel 7 i barnkonventionen. Detta är av särskild betydelse när det gäller barn som vid födelsen inte förvärvar ett annat medborgarskap och som därför riskerar att bli statslösa.

Ett genomförande av utredningens förslag om sänkta hemvistkrav för anmälan om svenskt medborgarskap för barn (se avsnitt 8.4.1)

innebär att barn som växer upp i Sverige får möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap tidigare än i dag.

Ett genomförande av förslagen om att förlänga den tid inom vilken statslösa barn födda i Sverige kan göra en anmälan om medborgarskap enligt 6 § MedbL (se avsnitt 8.3.3) och om att förlänga tiden inom vilken personer som fyllt 18 år kan göra en anmälan om medborgarskap enligt 8 § (se avsnitt 8.5.2), innebär en viss förstärkning av barns och ungas rätt till svenskt medborgarskap. Ett genomförande av förslaget till informationsinsatser kan antas leda till att fler barn än i dag förvärvar svenskt medborgarskap (se avsnitt 8.6.1).

Möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet

Det är först genom svenskt medborgarskap som en individ får samma formella friheter, rättigheter och skyldigheter som övriga medborgare. Ett genomförande av de föreslagna ändringarna innebär dels att vissa barn som troligtvis inte annars skulle bli svenska medborgare förvärvar svenskt medborgarskap, dels att vissa barn blir svenska medborgare efter kortare tid än i dag. Ändringarna förväntas därför främja möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet.

Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Genomförandet av förslaget att ett barn vars ena förälder är svensk medborgare alltid ska förvärva svenskt medborgarskap vid födelsen (se avsnitt 8.2.1) innebär att kvinnor och män får lika möjligheter att föra över svenskt medborgarskap till barn. Detta innebär i sig en ökad jämställdhet mellan kvinnor och män.

Konsekvenser för den personliga integriteten

När det gäller förslagen om automatiskt förvärv av medborgarskap för vissa barn som föds i Sverige med föräldrar utan svenskt medborgarskap (se avsnitt 8.3.1 och 8.3.2), så förutsätter dessa att Skatteverket från Migrationsverket kan hämta in uppgifter om huruvida en förälder har permanent uppehållstillstånd. Utlämnande av personuppgifter från en myndighet till en annan är en form av behandling av personuppgifter och har vissa konsekvenser för den personliga integriteten. Uppgifter om beslut om uppehållstillstånd är

sådana som i regel bör ha lämnats av den enskilde redan i samband med att han eller hon folkbokfördes. Uppgifterna som sådana kan generellt sett inte anses vara särskilt integritetskänsliga. Utredningen föreslår inte att Skatteverket ska ges direktåtkomst till uppgifter hos Migrationsverket, vilket generellt anses innebära ett större ingrepp i den personliga integriteten än vad som är fallet när det gäller andra former av uppgiftsutbyte. Mot denna bakgrund måste konsekvenserna för den personliga integriteten anses vara begränsade.

Beträffande barn med åtminstone en förälder som är EES-medborgare – men inte nordisk medborgare – eller sådan familjemedlem som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) kommer Skatteverket i regel att behöva kontrollera om personen i fråga har uppehållsrätt. Uppgifterna som behövs för denna bedömning ska hämtas från föräldrarna i fråga och behandlingen av dessa personuppgifter sker således med samtycke. Inte heller dessa uppgifter kan anses integritetskänsliga. (Se vidare angående frågor om personuppgifter och sekretess i avsnitt 8.3.1.)

Andra konsekvenser

Ett genomförande av förslagen angående barn och unga förväntas inte medföra några övriga konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen. Det förutses inte heller medföra några konsekvenser av det slag som anges i 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. De föreslagna författningsändringarna bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Något behov av särskilda informationsinsatser utöver de som föreslås i avsnitt 8.6.1 bedöms inte finnas.

12.5 Kravet på permanent uppehållstillstånd när det gäller medborgare i länder inom EES m.fl.

Utredningen har i avsnitt 9.3.2 föreslagit att 20 § andra stycket ska ändras. I fråga om medborgare i länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) – dock inte medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge – och i fråga om sådana familjemedlemmar som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ska vid tillämpningen av

MedbL uppehållsrätt likställas med ett permanent uppehållstillstånd. Enligt nu gällande bestämmelse likställs *permanent* uppehållsrätt med ett permanent uppehållstillstånd. När det gäller begreppet familjemedlemmar, se avsnitt 9.3.1.

Som anges nedan förutses förslaget innebära att vissa EES-medborgare och familjemedlemmar kommer att kunna bli svenska medborgare efter kortare tid än vad som är möjligt enligt dagens regler. Antalet EES-medborgare och familjemedlemmar som ansöker om naturalisation eller gör anmälan om svenskt medborgarskap påverkas även av en del av utredningens andra förslag. När det gäller konsekvenserna av de förslagen har den föreslagna ändringen i 20 § andra stycket beaktats (se avsnitt 12.3.2 och 12.4.1). För att de samlade konsekvenserna av utredningens förslag inte ska överskattas har vid den uppskattning som gjorts i detta avsnitt utgåts från i dag gällande bestämmelser.

12.5.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Ett genomförande av förslaget kommer de första två åren efter införandet att leda till en kostnadsökning för Migrationsverket om cirka 375 000 kronor årligen. Migrationsverket bör ersättas för kostnaden.

Ett genomförande av förslaget kommer under de första två åren efter införandet att innebära ytterligare intäkter för staten om cirka 375 000 kronor årligen.

Om den föreslagna ändringen genomförs kommer det att innebära att vissa EES-medborgare och familjemedlemmar kan bli svenska medborgare efter kortare tid än vad som är möjligt enligt dagens regler (se vidare avsnitt 9.3.2). Det är inte möjligt att med någon säkerhet bedöma vilka närmare konsekvenser ändringen kommer att ha för det antal personer som söker och beviljas svenskt medborgarskap. Vissa uppskattningar kan dock göras. Den nya regleringen förväntas leda till att antalet naturalisationsansökningar ökar. Ökningen kan uppskattas till cirka 250 ansökningar det första respektive det andra året efter införandet, dvs. till sammanlagt 500 ansökningar. Efter detta inledande skede förväntas det dock bara bli fråga om att vissa EES-medborgare och familjemedlemmar kan naturaliseras något eller några år tidigare än vad som annars hade varit fallet. Ändringen

förväntas alltså inte på längre sikt medföra att fler personer blir svenska medborgare, vare sig per år eller sammanlagt. De gjorda uppskattningarna stämmer överens med de bedömningar som Migrationsverket gjort.

Det ökade antalet ansökningar de två första åren kommer att innebära en ökad arbetsbörda för Migrationsverket dessa år. Kostnaden för att handlägga en ansökan uppskattas till 1 500 kronor. Kostnadsökningen för Migrationsverket kan därför uppskattas till 375 000 kronor årligen (1 500 x 250). Migrationsverket bör ersättas för merkostnaden.

Det ökade antalet naturalisationsansökningar de två första åren efter införandet kommer att leda till ökade intäkter för staten i form av ansökningsavgifter. Ansökningsavgiften för naturalisation är som huvudregel 1 500 kronor och tas ut av alla sökande förutom statslösa som fått flyktingförklaring eller resedokument av svensk myndighet. Statens tillkommande intäkter på grund av ändringen kan uppskattas till cirka 375 000 kronor årligen (1 500 x 250).

Ett genomförande av förslagen bedöms inte i övrigt innebära några konsekvenser av det slag som anges i 14 § kommittéförordningen.

12.5.2 Övriga konsekvenser m.m.

Bedömning: Ett genomförande av förslaget kommer att främja möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet.

Det är först genom svenskt medborgarskap som en individ får samma formella rättigheter och skyldigheter som övriga medborgare. I den mån den föreslagna ändringen innebär att EES-medborgare och familjemedlemmar kan bli svenska medborgare efter kortare tid än i dag förväntas ändringen därför främja möjligheterna att nå det integrationspolitiska målet.

I övrigt förutses ett genomförande av förslaget inte medföra några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen. Det förutses inte heller medföra några konsekvenser av det slag som anges i 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Ett genomförande av förslaget förväntas inte ha några särskilda konsekvenser för barn och ungdomar. Den föreslagna regleringen bedöms överensstämma med de skyldigheter

som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Något behov av särskilda informationsinsatser bedöms inte finnas.

12.6 Återfående av svenskt medborgarskap

Utredningen har haft i uppdrag att utarbeta författningsförslag som gör det möjligt för tidigare svenska medborgare som förlorat sitt medborgarskap enligt 1950 års medborgarskapslag, när de förvärvade ett annat medborgarskap, att återfå det svenska medborgarskapet. Utredningens förslag innebär att dessa personer ska återfå svenskt medborgarskap om de anmäler önskemål om det. En anmälan ska som huvudregel göras hos Migrationsverket. En anmälan som avser medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge ska i stället göras hos länsstyrelsen.

12.6.1 Ekonomiska konsekvenser

Bedömning: Ett genomförande av förslaget kommer att leda till en kostnadsökning för Migrationsverket, med cirka 450 000 kronor under det första året efter införandet, med cirka 225 000 kronor under det därpå följande året och därefter med cirka 112 500 kronor per år. Migrationsverket bör ersättas för kostnaderna.

Ett genomförande av förslaget innebär även vissa marginella kostnadsökningar för länsstyrelserna, som ryms inom ramen för befintliga anslag.

Ett genomförande av förslaget kommer att innebära ytterligare intäkter för staten med cirka 175 000 kronor under det första året efter införandet, cirka 87 500 kronor under det därpå följande året och därefter cirka 44 000 kronor årligen.

Det saknas uppgift om hur många personer som skulle kunna ansöka om att återfå sitt svenska medborgarskap enligt den föreslagna regleringen. Under perioden den 1 juli 2001 till den 30 juni 2003 gavs dock i princip samma grupp personer en tidsbegränsad möjlighet att återfå svenskt medborgarskap genom anmälan. Under denna period gjorde sammanlagt 5 575 personer anmälningar om återfående av svenskt medborgarskap. Mot den bakgrunden har Migrationsverket gjort uppskattningen att det, om förslaget genomförs, kan bli fråga om något tusental anmälningar, varav cirka 1 000 under det första

året (inklusive de anmälningar gällande nordiska medborgare som ska ges in till länsstyrelsen).

Utredningen bedömer det vara osannolikt att antalet nya ärenden under det första året skulle överstiga det antal som Migrationsverket angett. Det följande året kan det sammanlagda antalet anmälningar uppskattas till 500 ärenden, och det årliga antalet ärenden därefter kan uppskattas till 250. Efter några års tid kan antalet anmälningar förväntas avta ytterligare.

Av antalet anmälningar kan uppskattningsvis 5 procent förutses göras hos någon av de länsstyrelser som enligt 3 § medborgarskapsförordningen (2001:218) är behöriga att pröva anmälningar om svenskt medborgarskap.

Med hänsyn till ärendenas karaktär bör de inte kräva en alltför stor arbetsinsats. Enligt uppgift från Migrationsverket uppgår den genomsnittliga kostnaden för att handlägga ett ärende om anmälan om svenskt medborgarskap för barn till 474 kronor. Handläggningen av ett ärende om återfående av svenskt medborgarskap kan förväntas innebära motsvarande kostnad. Mot den bakgrunden kan kostnaden för Migrationsverkets handläggning av ärendena enligt utredningens förslag uppskattas till cirka 450 000 kronor under det första året efter införandet. Kostnaden under det därpå följande året kan uppskattas till cirka 225 000 kronor och därefter till cirka 112 500 kronor årligen. Migrationsverket bör ersättas för dessa kostnader. Den sammanlagda kostnaden för länsstyrelsernas handläggning av ärendena kan uppskattas till cirka 24 000 kronor under det första året efter införandet, cirka 12 000 kronor under det därpå följande året och därefter cirka 6 000 kronor årligen. Dessa kostnader för länsstyrelserna bör dock rymmas inom ramen för nuvarande anslag.

För anmälningarna ska en avgift om 175 kronor tas ut (jfr 11 § medborgarskapsförordningen). Förslaget kommer därför att leda till ökade intäkter för staten i form av anmälningsavgifter. Statens tillkommande intäkter på grund av förslaget kan uppskattas till cirka 175 000 kronor under det första året efter införandet av anmälningsmöjligheten, cirka 87 500 kronor under det därpå följande året och därefter cirka 44 000 per år.

Ett genomförande av förslagen bedöms inte i övrigt innebära några konsekvenser av det slag som anges i 14 § kommittéförordningen.

12.6.2 Övriga konsekvenser m.m.

Ett genomförande av förslaget förväntas inte medföra några konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen eller 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Förslaget förväntas inte ha några särskilda konsekvenser för barn och ungdomar. Den föreslagna regleringen bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Migrationsverket och Sveriges utlandsmyndigheter förväntas på sedvanligt sätt informera om möjligheten till återfående av svenskt medborgarskap och något behov av särskilda informationsinsatser bedöms inte finnas.

12.7 Konsekvenser av utredningens övriga förslag

Utredningens övriga förslag bedöms inte ha några konsekvenser av det slag som anges i 14 eller 15 § kommittéförordningen eller 7 § förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. Förslagen förväntas inte ha några särskilda konsekvenser för barn och ungdomar. Den reglering som utredningen har föreslagit bedöms överensstämma med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Inga behov av speciella informationsinsatser bedöms finnas.

12.8 Sammanställning av intäkter och vissa kostnader samt finansiering

Förslag: Genomförandet av utredningens förslag ska finansieras genom omprioriteringar inom utgiftsområde 13 (Integration och jämställdhet).

Som framgått innebär utredningens förslag kostnader för bl.a. kommunerna, Migrationsverket och Skatteverket. Flera av utredningens förslag bedöms leda till ytterligare intäkter för staten i form av avgifter för ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap. För att ge en övergripande bild av intäkterna och vissa av kostnaderna har de sammanställts nedan.

Tabell 12.3 Ökade intäkter till staten i form av avgifter

Förslag (avsnitt)	År 1	År 2	Därefter
Språkbonus (7.7 och 12.3)	2 250 000	-	-
Medborgarskap för barn och unga (8.2–8.6 och 12.4)	175 000	87 500	87 500
Kravet på permanent uppehållstillstånd när det gäller EES-medborgare m.fl. (9.3 och 12.5)	375 000	375 000	-
Återfående av svenskt medborgarskap (9.5 och 12.6)	175 000	87 500	44 000
Summa	2 975 000	550 000	131 500

Tabell 12.4 Ökade kostnader för vilka Migrationsverket bör ersättas

Förslag (avsnitt)	År 1	År 2	Därefter
Språkbonus (7.7 och 12.3)	2 250 000	-	-
Medborgarskap för barn och unga (8.2–8.6 och 12.4)	825 000	537 500	537 500
Kravet på permanent uppehållstillstånd när det gäller EES-medborgare m.fl. (9.3 och 12.5)	375 000	375 000	-
Återfående av svenskt medborgarskap (9.5 och 12.6)	450 000	225 000	112 500
Summa	3 900 000	1 137 500	650 000

I vissa delar har utredningen bedömt att ett förslag kommer att leda till kostnader för Migrationsverket, men att dessa kostnader ryms inom befintliga anslagsramar. Också sedda tillsammans bedöms dessa kostnader rymmas inom ramen för befintliga anslag. Så är också fallet när det gäller de kostnader som bedöms uppkomma för de allmänna förvaltningsdomstolarna till följd av de överklaganden av Migrationsverkets och Skatteverkets beslut som föranleds av utredningens förslag.

Genomförandet av utredningens förslag bör finansieras genom omprioriteringar inom utgiftsområde 13 (Integration och jämställdhet).

13 Författningskommentar

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

Medborgarskapets betydelse

1 §

Det svenska medborgarskapet är det viktigaste rättsliga förhållandet mellan medborgaren och staten. Medborgarskapet innebär friheter, rättigheter och skyldigheter. Det är en grund för folkstyrelsen och står för samhörighet med Sverige.

I denna lag regleras hur en person blir och upphör att vara svensk medborgare.

Paragrafen, som är ny, är en s.k. portalparagraf. Övervägandena finns i avsnitt 3.7.

I *första stycket* fastslås medborgarskapets grundläggande betydelse. Bestämmelsen påverkar inte tillämpningen av lagens materiella bestämmelser angående förvärv och upphörande av svenskt medborgarskap. En utförlig redogörelse för medborgarskapets innebörd återfinns i avsnitt 3.7.

Av 29 § andra stycket framgår att innehållet i 1 § första stycket ska förmedlas till nya svenska medborgare vid medborgarskaps-ceremonier.

I *andra stycket* upplyses om att lagen innehåller bestämmelser om hur en person blir och upphör att vara svensk medborgare.

Förvärv av svenskt medborgarskap vid födelsen

2 §

Ett barn förvärvar svenskt medborgarskap vid födelsen, om

1. *en förälder till barnet är svensk medborgare,*
2. *en avliden förälder till barnet var svensk medborgare vid sin död,*
3. *barnet föds i Sverige och en förälder till barnet dels är folkbokförd i Sverige sedan fem år, dels har permanent uppehållstillstånd här i landet, eller*
4. *barnet föds i Sverige och inte förvärvat något annat medborgarskap vid födelsen samt en förälder till barnet dels är folkbokförd i Sverige sedan tre år, dels har permanent uppehållstillstånd här i landet.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar ett barn vid födelsen förvärvar svenskt medborgarskap. Detta reglerades tidigare i 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.1, 8.3.1 och 8.3.2.

Enligt *första punkten* förvärvar ett barn svenskt medborgarskap vid födelsen om en förälder till barnet är svensk medborgare. Bestämmelsen bygger på tidigare 1 § första stycket, första till tredje punkten, och andra stycket. Ändringen innebär att ett barn som föds utomlands förvärvar svenskt medborgarskap även om föräldrarna inte är gifta med varandra och endast fadern, eller en förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken, är svensk medborgare. Det saknar alltså betydelse vilken förälder som har svenskt medborgarskap. Av 1 kap. föräldrabalken framgår vilka som ska anses vara barnets föräldrar. Ändringen medför att barn som tidigare kunde förvärva medborgarskap genom anmälan enligt den numera upphävda 5 § MedbL i stället förvärvar medborgarskap automatiskt vid födelsen. Detsamma gäller vissa av de barn som tidigare förvärvade svenskt medborgarskap genom s.k. legitimation enligt den numera upphävda 4 §.

Enligt *andra punkten* förvärvar ett barn svenskt medborgarskap vid födelsen om en avliden förälder till barnet var svensk medborgare vid sin död. Bestämmelsen bygger på tidigare 1 § första stycket, fjärde och femte punkterna, och andra stycket. Ändringen innebär att om endast fadern, eller en förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken, är svensk medborgare och denne avlider innan barnet föds, förvärvar barnet svenskt medborgarskap även om barnet föds utomlands och den avlidne inte var gift med barnets mor. Ändringen innebär

vidare att det av bestämmelsen framgår att barnet förvärfvar svenskt medborgarskap även om endast modern är svensk medborgare och hon avlider innan barnet föds, jfr 2 a § lagen (1987:269) om kriterier för bestämmande av människans död. Det saknar alltså betydelse vilken av barnets föräldrar som varit svensk medborgare men avlidit före barnets födelse.

Bestämmelsen i *tredje punkten* är ny och innebär att ett barn som föds i Sverige förvärfvar svenskt medborgarskap om en förälder till barnet vid barnets födelse är folkbokförd i Sverige sedan fem år och har permanent uppehållstillstånd här i landet.

Av 20 § framgår att kravet på permanent uppehållstillstånd inte gäller personer som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge. För att ett barn till en medborgare i något av dessa länder ska förvärva svenskt medborgarskap krävs alltså endast att barnet föds i Sverige och att föräldern är folkbokförd här sedan fem år. Av nämnda paragraf framgår vidare, i fråga om övriga EES-medborgare och sådana familjemedlemmar som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716), att uppehållsrätt ska likställas med ett permanent uppehållstillstånd. Det innebär att dessa personers barn, som föds i Sverige, även förvärfvar svenskt medborgarskap om en av föräldrarna har varit folkbokförd i Sverige i minst fem år och har uppehållsrätt. Se vidare kommentaren till 20 §.

Även *fjärde punkten* innehåller en ny bestämmelse om barns förvärfv av medborgarskap när en förälder till barnet är folkbokförd i landet och har permanent uppehållstillstånd här. Bestämmelsen innebär att ett barn som föds i Sverige och som inte förvärfvar något annat medborgarskap vid födelsen, förvärfvar svenskt medborgarskap om en förälder till barnet är folkbokförd här i landet sedan tre år och har permanent uppehållstillstånd. För barn som inte förvärfvar något annat medborgarskap vid födelsen krävs alltså inte att barnets förälder varit folkbokförd i Sverige under lika lång tid som krävs när det gäller andra barn (jfr tredje punkten). Se även kommentaren till tredje punkten angående innebörden av 20 §, som gäller på motsvarande sätt i fråga om denna bestämmelse.

De nya bestämmelserna i tredje och fjärde punkten innebär att Skatteverket, när ett nyfött barn ska registreras i folkbokföringen, i vissa fall kommer att behöva hämta in uppgifter om huruvida någon av föräldrarna har uppehållsrätt eller permanent uppehållstillstånd i Sverige. En EES-medborgares uppehållsrätt i Sverige kontrolleras visserligen i samband med dennes folkbokföring här, men uppehållsrätten kan därefter ha upphört. Detsamma gäller

familjemedlemmar som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen. För att kunna bedöma om barnet förvärvat svenskt medborgarskap på grund av en förälders uppehållsrätt måste Skatteverket därför hämta in kompletterande uppgifter från föräldrarna. Uppgifter om permanent uppehållstillstånd kan däremot erhållas från Migrationsverket. (Se vidare avsnitt 8.3.1.) Registreringen i folkbokföringen har inte någon betydelse för barnets medborgarskapsförvärv som sådant. Om förutsättningarna för förvärv är uppfyllda blir barnet alltså svensk medborgare vid födelsen oavsett om medborgarskapet registreras i folkbokföringen.

Förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan

6 §

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

Anmälan *ska* ske innan barnet har fyllt *arton* år.

Paragrafen reglerar möjligheten för statslösa barn, som fötts i Sverige, att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.3.

Bestämmelsen i *andra stycket* ändras så att en anmälan kan göras till dess att barnet har fyllt 18 år. Enligt tidigare bestämmelse skulle anmälan ske innan barnet hade fyllt fem år.

Att även barn till den som förvärvar svenskt medborgarskap enligt 6 § i vissa fall blir svenska medborgare följer av 10 §.

7 §

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

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

Anmälan *ska* ske innan barnet har fyllt *arton* år.

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

Paragrafen ger barn som har permanent uppehållstillstånd i Sverige en möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan efter viss tids hemvist här i landet. Övervägandena finns i avsnitt 8.4.1.

Ändringen i *första stycket andra punkten* innebär att kravet på hemvist i Sverige sänks från fem år till tre år. För statslösa barn sänks kravet från tre år till två år.

8 §

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

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

Paragrafen ger vissa personer mellan 18 och 21 år en möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Ändringen innebär en anpassning till artikel 1.2 i FN:s konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12). Övervägandena finns i avsnitt 8.5.2.

Första stycket har ändrats så att en anmälan enligt bestämmelsen kan göras till dess att personen i fråga har fyllt 21 år. Tidigare gällde att anmälan skulle ske innan personen hade fyllt 20 år.

9 a §

Den som vid förvärv av annat medborgarskap har förlorat sitt svenska medborgarskap enligt 7 § i den upphävda lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap återfår svenskt medborgarskap genom anmälan.

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

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

Paragrafen, som är ny, ger vissa personer som förlorat sitt svenska medborgarskap en möjlighet att återfå det genom anmälan. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.2.

Enligt *första stycket* ska den som vid förvärv av annat medborgarskap har förlorat sitt svenska medborgarskap enligt 7 § i den upphävda lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap kunna återfå svenskt medborgarskap genom anmälan. I den paragrafen angavs att svenskt medborgarskap förlorades av den som förvärvade utländskt medborgarskap efter ansökan eller uttryckligt samtycke och av den som förvärvade utländskt medborgarskap genom att inträda i allmän tjänst i annan stat. Enligt samma bestämmelse förlorades svenskt medborgarskap även av ett ogift barn under 18 år, om barnets vårdnadshavare förvärvade utländskt medborgarskap på något av ovan nämnda sätt och därmed förlorade sitt svenska medborgarskap. Som ytterligare förutsättning gällde att barnet förvärvat samma utländska medborgarskap som biperson till vårdnadshavaren. Före den 1 juli 1979 förlorade ett ogift barn under 18 år även svenskt medborgarskap om barnet blev utländsk medborgare genom att föräldrarna ingick äktenskap med varandra. Om ett sådant barn hade hemvist i Sverige förlorades dock medborgarskapet endast om barnet flyttade utomlands innan barnet fyllt 18 år och då hade utländskt medborgarskap. Nämnda personer kan således, med stöd av den nya 9 a §, återfå svenskt medborgarskap genom en anmälan. Det gäller även om personen i fråga tidigare haft en möjlighet att återfå sitt svenska medborgarskap (jfr övergångsbestämmelserna till lagen [1979:139] om ändring i lagen [1950:382] om svenskt medborgarskap och den nu upphävda punkt 4 i övergångsbestämmelserna till lagen [2001:82] om svenskt medborgarskap).

Av 22 § följer att en anmälan som huvudregel ska prövas av Migrationsverket. Anmälningar som gäller en medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge ska dock prövas av länsstyrelsen.

Av *andra stycket* framgår att om den person som anmälan avser vid tidpunkten för anmälan står under annans vårdnad, görs anmälan i stället av den eller dem som är vårdnadshavare.

Om anmälan avser ett barn som har fyllt tolv år och har utländskt medborgarskap, krävs enligt *tredje stycket* för förvärv av svenskt medborgarskap att barnet samtycker därtill. Sådant samtycke behövs dock inte om barnet är varaktigt förhindrat att lämna samtycke på grund av psykisk störning eller på grund av något annat liknande förhållande, t.ex. på grund av att kommunikation med barnet är utesluten på grund av en kroppslig sjukdom eller ett tillstånd som ligger sjukdomen nära (jfr prop. 1980/81:112 s. 6 f.).

10 §

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

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

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

Paragrafen reglerar förvärv av svenskt medborgarskap för ogifta barn till personer som förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan. Övervägandena finns i avsnitt 8.3.3 och 9.5.2.

Bestämmelserna i *första* och *andra stycket* har ändrats så att även barn till den som förvärvar svenskt medborgarskap enligt 6 eller 9 a § förvärvar svenskt medborgarskap om de i paragrafen angivna villkoren är uppfyllda. Vidare har hänvisningarna till den numera upphävda 5 § tagits bort.

Förvärv av svenskt medborgarskap efter ansökan (naturalisation)

11 §

En utlänning kan efter ansökan beviljas svenskt medborgarskap (naturaliseras), om han eller hon har

1. styrkt sin identitet,

- 2. fyllt arton 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.
- En sökande som avses i första stycket 4 b eller c kan naturaliseras även om han eller hon haft hemvist här i landet ett år kortare än vad som annars hade krävts, om han eller hon har*
- 1. deltagit i utbildning i svenska för invandrare eller en motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. skollagen (2010:800) och uppnått betyg för godkänt resultat på kurs D, eller
 - 2. deltagit i annan utbildning, genomgått prövning eller annars genomgått prov och därigenom visat minst motsvarande kunskaper.

I paragrafen anges de grundläggande förutsättningarna för att en person ska beviljas svenskt medborgarskap efter ansökan (naturalisation). Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Enligt *andra stycket*, som är nytt, kan en sökande som har en viss nivå av kunskaper i det svenska språket bli svensk medborgare genom naturalisation även om han eller hon haft hemvist i Sverige ett år kortare än vad som annars hade krävts (språkbonus). Bestämmelsen gäller dels för statslösa och flyktingar enligt 4 kap. 1 § utlänningslagen (2005:716), dels för medborgare i andra länder än Danmark, Finland, Island eller Norge.

Av 11 § första stycket fjärde punkten framgår att nordiska medborgare även utan denna språkbonus kan beviljas svenskt medborgarskap efter två års hemvist i Sverige.

Av *första punkten* framgår att en sökande uppfyller förutsättningarna för språkbonus om han eller hon har deltagit i utbildning i svenska för invandrare (sfi) enligt 22 kap. skollagen (2010:800), eller en motsvarande utbildning vid folkhögskola enligt 24 kap. samma lag, och uppnått betyg för godkänt resultat på kurs D. På kurs D erbjuds den mest avancerade språkundervisningen inom sfi (se vidare avsnitt 7.7.3). Det ankommer på sökanden att visa att han eller hon har uppnått betyg för godkänt resultat på denna kurs.

Av *andra punkten* framgår att förutsättningarna för språkbonus även är uppfyllda om sökanden har deltagit i annan utbildning,

genomgått provning eller annars genomgått prov och därigenom visat kunskaper som minst motsvarar det som krävs för att klara den utbildning som anges i första punkten.

Med provning avses en bedömning av individens kunskaper i förhållande till uppställda kunskapskrav, exempelvis de krav som gäller för betyg för godkänt resultat på kurs D inom sfi eller för kurser inom gymnasieskolan eller komvux. En provning kan bestå av att individen visar sina kunskaper genom muntliga och skriftliga prov. Provning kan dock även ske på annat sätt. För att genomgå provning krävs inte att personen är antagen till utbildningen i fråga. Det finns också prov som inte sker inom ramen för en provning.

Även i fall som avses i denna punkt ankommer det på sökanden att styrka att han eller hon genom utbildningen, provningen eller provet visat den aktuella kunskapsnivån. Det är alltså inte möjligt att uppfylla förutsättningarna för språkbonus genom att t.ex. infinna sig vid Migrationsverket och demonstrera en viss nivå av kunskaper i det svenska språket.

Vilka utbildningar, provningar och prov som är på tillräckligt hög nivå får bedömas från fall till fall. Den som i grundskolan eller grundsärskolan avslutat något av ämnena svenska eller svenska som andraspråk och uppnått något av betygen A, B, C, D eller E bör dock anses ha tillräckliga kunskaper. Detsamma bör gälla den som har uppnått betyg för godkänt resultat i någon av gymnasieskolans eller gymnasiesärskolans kurser i svenska eller svenska som andraspråk. Även den som uppnått sådant betyg i svenska eller svenska som andraspråk inom kommunal vuxenutbildning bör anses ha tillräckliga kunskaper, oavsett om utbildningen är på grundläggande nivå (dvs. i princip motsvarar grundskolan) eller på gymnasial nivå. Den angivna kunskapsnivån bör även anses vara uppfylld av den som med godkänt resultat genomfört en kurs eller längre utbildning på högskolenivå, med svenska som undervisningsspråk. Detsamma bör gälla den som klarat Tisus (Test i svenska för universitets- och högskolestudier), vilket är ett prov i det svenska språket som ger högskolebehörighet.

Språkbonusen innebär att den som är statslös eller flykting kan beviljas svenskt medborgarskap efter tre års hemvist i Sverige samt att den som är medborgare i ett icke-nordiskt land kan beviljas svenskt medborgarskap efter fyra års hemvist i Sverige. Enligt huvudregeln krävs fyra respektive fem års hemvist i Sverige. Möjligheten till språkbonus påverkar inte övriga krav för naturalisation. Även de sökande som uppfyller förutsättningarna för språkbonus ska alltså

ha styrkt sin identitet, fyllt 18 år, ha permanent uppehållstillstånd eller uppehållsrätt (se 20 §) i Sverige samt ha haft och kunna förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt för att kunna naturaliseras (se dock 12 § angående möjligheten till dispens).

12 §

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

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

En sökande som inte kan styrka sin identitet enligt 11 § *första stycket* 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. *En sökande som uppfyller förutsättningarna i 11 § andra stycket 1 eller 2 får dock naturaliseras även om han eller hon haft hemvist här i landet endast sedan sju år.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag, s.k. dispens, från de naturalisationsvillkor som anges i 11 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Ändringarna i *första stycket* och *andra stycket första meningen* är redaktionella. Någon ändring i sak är alltså inte avsedd.

Andra stycket första meningen innehåller sedan tidigare en bestämmelse som innebär att dispens från kravet att sökanden ska ha styrkt sin identitet endast får ges om sökanden har hemvist i Sverige sedan minst åtta år och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. Den bestämmelsen har kompletterats med en ny bestämmelse i *andra meningen* som innebär att språkbonusen gäller även i dessa fall. En sökande som uppfyller förutsättningarna i 11 § andra stycket första eller andra punkten får alltså beviljas dispens från kravet att sökanden ska ha styrkt sin identitet, om han eller hon har hemvist i Sverige sedan minst sju år och gör sannolikt att den uppgivna identiteten är riktig. Detta gäller även om personen uppger sig vara nordisk medborgare (jfr 11 § andra stycket). I praktiken torde det dock vara osannolikt att en nordisk medborgare inte kan styrka sin identitet.

Vissa bestämmelser rörande de nordiska länderna och övriga EES-länder

18 §

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

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

Vid sådant förvärv av medborgarskap tillämpas 10 § när det gäller medborgarens barn.

Enligt paragrafen kan medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge under vissa förutsättningar förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Övervägandena finns i avsnitt 9.6.1.

I paragrafen uppställdes tidigare krav på att sökanden skulle ha förvärvat sitt medborgarskap i Danmark, Finland, Island eller Norge på annat sätt än efter ansökan (naturalisation). Ändringen innebär att det kravet utgår. Även den som har förvärvat sitt medborgarskap i ett annat nordiskt land genom naturalisation kan alltså, under de förutsättningar som anges i paragrafen, förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan. Ändringen har stöd i det senaste avtalet mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om medborgarskap (SÖ 2012:6).

20 §

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

I fråga om medborgare i övriga länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och sådana familjemedlemmar som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716) ska vid tillämpningen av denna lag uppehållsrätt likställas med ett permanent uppehållstillstånd.

Paragrafen innehåller undantag från kravet på permanent uppehållstillstånd i 2, 6–9 och 11 §§, för EES-medborgare och vissa av deras familjemedlemmar. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.2.

Enligt *första stycket*, som är oförändrat, gäller lagens krav på permanent uppehållstillstånd inte för nordiska medborgare.

Andra stycket gäller övriga EES-medborgare och familjemedlemmar som avses i 3 a kap. 2 § utlänningslagen (2005:716). I stycket angavs tidigare att permanent uppehållsrätt skulle likställas med ett permanent uppehållstillstånd. Det innebär att dessa personer skulle anses uppfylla lagens krav på permanent uppehållstillstånd om de hade permanent uppehållsrätt i Sverige, vilket i regel förutsätter att man har vistats lagligt i Sverige utan avbrott under minst fem år (se 3 a kap. utlänningslagen och 3 a kap. 5 och 6 §§ utlänningsförordningen [2006:97]). Ändringen innebär att det inte längre krävs att dessa personers uppehållsrätt i Sverige är permanent. Om de har uppehållsrätt i Sverige och övriga förutsättningar för medborgarskap är uppfyllda (inklusive eventuella krav på hemvist i Sverige under viss tid), kan de alltså beviljas svenskt medborgarskap trots att deras uppehållsrätt i Sverige ännu inte är permanent. Det innebär bl.a. att dessa personer kan beviljas svenskt medborgarskap genom naturalisation efter tre eller fyra år, om de kan uppvisa sådana språkkunskaper som anges i 11 § andra stycket (språkbonus).

Bestämmelser om förfarandet

22 §

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

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

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

Av paragrafen framgår att länsstyrelsen prövar anmälningar som gäller nordiska medborgare samt att Migrationsverket prövar övriga ärenden enligt lagen.

Ändringen i paragrafen är föranledd av att det genom 9 a § införs en ny möjlighet att återfå svenskt medborgarskap genom anmälan. Ändringen innebär att även sådana anmälningar ska prövas av länsstyrelsen om de gäller nordiska medborgare samt att övriga ärenden ska prövas av Migrationsverket.

Av 3 § medborgarskapsförordningen (2001:218) framgår vilken länsstyrelse som är behörig när anmälan ska prövas av länsstyrelsen.

Medborgarskapsceremonier

29 §

Varje kommun ska årligen anordna en ceremoni som markerar det svenska medborgarskapets betydelse (medborgarskapsceremoni) och erbjuda nya svenska medborgare att närvara vid denna. Kommunens skyldighet omfattar personer som är folkbokförda i kommunen och som under de senaste 18 månaderna förvärvat svenskt medborgarskap efter födelsen. Skyldigheten omfattar inte personer som tidigare har erbjudits att närvara vid en medborgarskapsceremoni.

Vid en medborgarskapsceremoni ska innehållet i 1 § första stycket förmedlas till de närvarande.

Paragrafen, som är ny, reglerar kommunernas skyldighet att anordna medborgarskapsceremonier. Övervägandena finns i avsnitt 5.4.

Av första stycket framgår att varje kommun årligen ska anordna en ceremoni som markerar det svenska medborgarskapets betydelse. Kravet att varje kommun årligen ska anordna en ceremoni innebär att alla kommuner ska anordna minst en medborgarskapsceremoni varje kalenderår. Det finns dock inte något hinder mot att en kommun anordnar flera ceremonier per år.

Vidare anges att ceremonin ska syfta till att markera det svenska medborgarskapets betydelse. Det innebär att ceremonin ska vara inriktad på att välkomna de nya medborgarna som svenska medborgare och högtidlighålla medborgarskapsförvärvet. Kommunerna har dock, utöver vad som framgår av andra stycket, stor frihet att själva bestämma ceremoniernas närmare innehåll och att anpassa dem efter i kommunerna skiftande förutsättningar och förhållanden. Bilaga 3 innehåller exempel på hur en medborgarskapsceremoni kan genomföras.

Av första stycket framgår även att vissa närmare angivna personer ska erbjudas att närvara vid ceremonierna. Att de ska erbjudas att närvara innebär att var och en av dem ska bjudas in till ceremonin. Det är alltså inte tillräckligt att de på annat sätt, exempelvis genom annonser eller reklam, kan få kännedom om att en ceremoni ska äga

rum, utan det krävs en personlig inbjudan. Av uttrycket erbjudas att närvara följer vidare att de inbjudna inte är skyldiga att delta.

De som ska bjudas in till en ceremoni är personer som under de senaste 18 månaderna har förvärvat svenskt medborgarskap efter födelsen och som inte tidigare har bjudits in till en ceremoni. Skyldigheten omfattar alltså personer som förvärvat medborgarskap genom naturalisation, anmälan, adoption eller föräldrarnas äktenskap (s.k. legitimation). Genom att skyldigheten omfattar personer som förvärvat medborgarskap under de senaste 18 månaderna och inte tidigare har inbjudits till en ceremoni, säkerställs att även personer som, t.ex. på grund av att en ceremoni äger rum kort tid efter medborgarskapsförvärvet eller inflyttning till kommunen, inte får en inbjudan till denna i vart fall bjuds in till nästa års ceremoni.

Ansvaret mellan kommunerna är fördelat på så sätt att de ska bjuda in personer som är folkbokförda i respektive kommun. Det saknar betydelse om personen i fråga var folkbokförd i en annan kommun när svenskt medborgarskap förvärvades. Om en person folkbokförts i en annan kommun kort tid efter förvärvet av medborgarskap, övergår skyldigheten alltså på den nya kommunen. Även i denna situation gäller att skyldigheten inte omfattar personer som tidigare har erbjudits att närvara vid en medborgarskapsceremoni. Om den tidigare kommunen har erbjudit medborgaren att närvara vid en ceremoni under den period som denne var folkbokförd där, finns alltså ingen skyldighet för den nya kommunen att bjuda in medborgaren till ytterligare en ceremoni. För att inte behöva undersöka hur det förhåller sig med detta kan dock en kommun välja att bjuda in även dessa personer till en ceremoni. Det finns alltså inte något hinder mot att den nya kommunen bjuder in även personer som tidigare erbjudits att närvara vid en ceremoni i någon annan kommun.

Om ingen som är folkbokförd i kommunen har förvärvat svenskt medborgarskap efter födelsen under de senaste 18 månaderna, eller om alla dessa personer redan har erbjudits att närvara vid en ceremoni, föreligger självfallet inte någon skyldighet för kommunen att anordna en ceremoni det året.

Av *andra stycket* framgår att innehållet i 1 § första stycket ska förmedlas till de närvarande vid ceremonierna. Vid samtliga medborgarskapsceremonier ska det alltså förmedlas att det svenska medborgarskapet är det viktigaste rättsliga förhållandet mellan medborgaren och staten. Det ska också förmedlas att medborgarskapet innebär friheter, rättigheter och skyldigheter samt att

medborgarskapet är en grund för folkstyrelsen och står för samhörighet med Sverige. Kommunerna får dock själva avgöra om detta budskap ska förmedlas genom att 1 § första stycket läses upp, eller om innebörden av den bestämmelsen ska utvecklas närmare i ett tal eller motsvarande.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2015.

2. De upphävda 4 och 5 §§ gäller fortfarande för barn som har fötts före den 1 april 2015. Vid förvärv av medborgarskap enligt den upphävda 5 § tillämpas 10 § när det gäller medborgarens barn.

Övervägandena finns i avsnitt 11.

Av *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 april 2015.

Enligt *andra punkten* gäller de upphävda 4 och 5 §§ även efter nämnda datum för barn som fötts före ikraftträdandet. Av bestämmelsen framgår vidare att vid förvärv av medborgarskap enligt den upphävda 5 § tillämpas 10 § när det gäller medborgarens barn.

Syftet med övergångsbestämmelserna är att säkerställa att barn som fötts före ikraftträdandet och inte har förvärvat svenskt medborgarskap, även framöver kan utnyttja möjligheten att förvärva medborgarskap enligt de upphävda bestämmelserna. Övergångsbestämmelserna påverkar inte tillämpningsområdet för bestämmelsen i den nya 4 § (tidigare 3 §). Även ett barn som fötts före ikraftträdandet kan alltså förvärva svenskt medborgarskap genom adoption enligt den nya 4 §.

Övergångsbestämmelserna innebär att om en svensk man ingår äktenskap med en utländsk kvinna, blir ett barn till makarna, som fötts före ikraftträdandet och före äktenskapet och som inte har förvärvat svenskt medborgarskap vid födelsen enligt den tidigare 1 §, även framöver svensk medborgare om barnet är ogift och inte har fyllt 18 år.

Bestämmelserna innebär även att ett barn, som är fött utomlands och inte har förvärvat svenskt medborgarskap vid födelsen enligt den tidigare 1 § eller genom föräldrarnas äktenskap enligt den upphävda 4 §, men vars far eller förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken sedan barnets födelse är svensk medborgare, även framöver kan förvärva

svenskt medborgarskap genom att anmälan härom görs innan barnet har fyllt 18 år.

Av övergångsbestämmelserna framgår slutligen att vid förvärv av medborgarskap enligt den upphävda 5 § tillämpas 10 § när det gäller medborgarens barn. Om ett barn som förvärvar medborgarskap enligt den upphävda 5 § själv har barn, blir alltså även det barnet under vissa förutsättningar svensk medborgare.

Källförteckning

Litteratur

- Bertossi, Christophe och Hajjat, Abdellali, *Country report: France*, European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, 2013
- Bevelander, Pieter, *Voting Participation of Natives and Immigrants in Sweden – a Cohort Analysis of the 2002, 2006 and 2010 Elections*, Journal of International Migration and Integration (ännu inte publicerad)
- Bevelander, Pieter och Helgertz, Jonas, *Är det lönsamt att bli medborgare? Finns det en positiv effekt av att bli medborgare på inkomster, och när faller den ut?*, Rapport för Arbetsmarknadsdepartementet, 2012
- Dronkers, Jaap och Vink, Maarten Peter, *Explaining access to citizenship in Europe: How citizenship policies affect naturalization rates*, European Union Politics, 13(3), 2012
- Engdahl, Mattias, *The Impact of Naturalisation on Labour Market Outcomes in Sweden*, i *Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?*, OECD Publishing, 2011
- Engdahl, Mattias och Åslund, Olof, *The value of earning for learning: performance bonuses in immigrant language training*, IFAU, working paper 2012:24
- Engdahl, Mattias och Åslund, Olof, *Ekonomiska drivkrafter och studieresultat – effekter av Sfi-bonus*, IFAU, rapport 2012:27
- Heilbronner, Kay, *Country Report: Germany*, European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, 2012
- Holmberg, Erik; Stjernquist, Nils; Isberg, Magnus; Eliason, Marianne och Regner, Göran, *Grundlagarna*, tredje upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm 2012

- Honohan, Iseult, *The Theory and Politics of Ius Soli*, European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, 2010
- Johansson Heinö, Andreas, *Vem ska få bli svensk medborgare? En analys av medborgarskapets betydelse för integrationen*, Timbro, rapport maj 2011
- Johansson Heinö, Andreas, *Gillar vi olika? Hur den svenska likhetsnormen hindrar integrationen*, Timbro, Stockholm 2012
- Joppke, Christian, *Citizenship and Immigration*, Polity, Cambridge 2010
- Just, Aida och Anderson, Christopher J., *Immigrants, Citizenship and Political Action in Europe*, British Journal of Political Science, volym 42 (3), 2012
- Liebig, Thomas och Von Haaren, Friederike, *Citizenship and the Socio-economic Integration of Immigrants and their Children – An Overview across European Union and OECD Countries*, i Naturalisation: A Passport for the Better Integration of Immigrants?, OECD Publishing, 2011
- Lokrantz Bernitz, Hedvig, *Medborgarskapet i Sverige och Europa, Räckvidd och rättigheter*, Iustus Förlag AB, Uppsala 2004
- Rooth, Dan-Olof och Strömblad, Per, *Språk, krav och medborgarskap – Underlagsrapport nr 14 till Globaliseringsrådet*, 2008
- Rooth, Dan-Olof och Åslund, Olof, *Utbildning och kunskaper i svenska – framgångsfaktorer för invandrade?*, SNS, Stockholm 2006
- Sandesjö, Håkan och Björk, Kurt, *Nya medborgarskapslagen med kommentarer*, andra upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm 2009
- Sawyer, Caroline och Wray, Helena, *Country Report: United Kingdom*, European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, EUDO Citizenship Observatory, 2012
- Shachar, Ayelet, *The Birthright Lottery, Citizenship and Global Inequality*, Harvard University Press, Cambridge 2009.
- Szabó, Mátyás, *Vägen mot medborgarskap, studier i medborgarskapsbyte och integration*, Arena, Stockholm 1997
- Viblemo, Tor Egil; Gustafsson, Marianna; Ersbøll, Eva; Damsholt, Tine; Agedal, Olaf; Slottved, Mette och Salomonsen, Josef, *Rettigheter og tilhørighet, Evaluering av statsborgerregelverket*, Oxford Research, 2010

Wahlbäck, Martin och Nordström, Torkel, *Lagen om svenskt medborgarskap med förklarande anmärkningar*, P.A. Norstedts & Söners Förlag, Stockholm 1952

Warnling-Nerep, Wiweka; Lagerqvist, Annica; Roca, Veloz och Reichel, Jane, *Statsrättens grunder*, fjärde upplagan, Norstedts Juridik, Stockholm 2011

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 1924:137 *om förvärvande och förlust av svenskt medborgarskap*

Prop. 1950:217 *om svenskt medborgarskap*

Prop. 1968:158 *angående ändring i utlänningslagen den 30 april 1954*

Prop. 1973:90 *Förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning*

Prop. 1975/76:136 *om ändring i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap*

Prop. 1980/81:112 *om samtycke och tillstånd till adoption*

Prop. 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik*

Prop. 1997/98:178 *Medborgarskap och identitet*

Prop. 1999/2000:147 *Lag om svenskt medborgarskap*

Prop. 2005/06:77 *Genomförande av EG-direktiven om unionsmedborgares rörlighet inom EU och om varaktigt bosatta tredje-landsmedborgares ställning*

Prop. 2008/09:1 *Budgetpropositionen för 2009*

Prop. 2009/10:188 *Nationell sfi-bonus*

Prop. 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013, Utgiftsområde 13: Integration och jämställdhet*

Prop. 2012/13:63 *Utvidgad målgrupp för samhällsorientering samt ett kunskapsunderlag och en analys om integrationens tillstånd och utveckling*

Nytt juridiskt arkiv, avdelning II

NJA II 1925 nr 5 *Ny lagstiftning om medborgarskap* (s. 80 f.)

Statens offentliga utredningar

SOU 1974:69 *Invandrarna och minoriteterna*

SOU 1984:11 *Rösträtt och medborgarskap*

SOU 1994:33 *Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden m.m.*

SOU 1999:34 *Svenskt medborgarskap*

SOU 2000:106 *Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning*

SOU 2006:2 *Omprövning av medborgarskap*

SOU 2008:125 *En reformerad grundlag*

SOU 2010:40 *Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas*

SOU 2010:96 *Riktiga betyg är bättre än höga betyg. Förslag till omprövning av betyg*

SOU 2011:19 *Tid för snabb flexibel inläring*

SOU 2011:28 *Cirkulär migration och utveckling – förslag och framåtblick*

SOU 2011:71 *Utlämning*

SOU 2012:81 *Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform*

Departementspromemorior

Ds A 1975:14 *Förvärv av svenskt medborgarskap*

Ds 2012:60 *Uppföljning av rörlighetsdirektivets genomförande*

Rättsfall**Svenska domstolar**

RÅ 2006 ref. 73

Svea hovrätts dom den 9 november 2012 (mål nr T 10639-11)

Stockholms tingsrätts dom den 24 november 2011 (mål nr T 12479-10)

EU-domstolen

- Dom den 7 juli 1992 i mål C-369/90, Mario Vicente Micheletti m.fl. mot Delegación del Gobierno en Cantabria, REG 1992, s. I-04239
- Dom den 23 september 2003 i mål C-109/01, Secretary of State for the Home Department mot Hacene Akrich, REG 2003, s. I-09607
- Dom den 19 oktober 2004 i mål C-200/02, Kunqian Catherine Zhu och Man Lavette Chen mot Secretary of State for the Home Department, REG 2004, s. I-09925
- Dom den 25 juli 2008 i mål C-127/08, Blaise Baheten Metock m.fl. mot Minister for Justice, Equality and Law Reform, REG 2008, s. I-06241
- Dom den 2 mars 2010 i mål C-135/08, Janko Rottmann mot Freistaat Bayern, REG 2010, s. I-01449
- Dom den 8 mars 2011 i mål C-34/09, Ruiz Zambrano, REG 2011, s. I-01177
- Dom den 5 maj 2011 i mål C-434/09, Shirley McCarthy mot Secretary of State for the Home Department, REG 2011, s. I-03375
- Dom den 15 november 2011 i mål C-256/11, Murat Dereci m.fl. mot Bundesministerium für Inneres (ännu inte publicerat i REG)

Europadomstolen

- Beslut den 12 januari 1999, Karashev mot Finland, nr 31414/96
- Dom den 9 oktober 2003, Slivenko mot Lettland, nr 48321/99
- Dom den 11 oktober 2011, Genovese mot Malta, nr 53124/09

Internationella domstolen

- Nottebohm (Liechtenstein mot Guatemala), I.C.J Reports 1955, s. 4 f.

Övrigt

- EU-kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om vägledning till ett bättre införlivande och en bättre tillämpning av direktiven 2004/38/EG, KOM[2009] 313 slutlig

- EU-rådets slutsatser av den 19 november 2004 om gemensamma grundprinciper för en integrationspolitik för invandrare inom Europeiska unionen, rådets dokument 14615/04
- FN:s generalförsamling, Resolution 55/153, *Nationality of natural persons in relation to the succession of States*
- OECD, *International Migration Outlook 2012*, OECD Publishing
- Norsk proposition, Ot. prp. nr. 41 (2004–2005) *Om lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven)*
- The INTEC Project: Synthesis Report, *Integration and Naturalisation tests: the new way to European Citizenship*, Centre for Migration Law, Radboud University Nijmegen, 2010
- UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 4: Ensuring Every Child's Right to Acquire a Nationality through Articles 1-4 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness*, 21 December 2012, HCR/GS/12/04

Kommittédirektiv 2012:2

Vissa medborgarskapsfrågor

Beslut vid regeringssammanträde den 12 januari 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag i vissa medborgarskapsfrågor. Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag till en definition av det svenska medborgarskapets betydelse och, om lämpligt, hur detta skulle kunna regleras i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen),
- föreslå innehåll i och organisation av medborgarskapsceremonier som är tillgängliga för alla nya svenska medborgare,
- analysera i vilken omfattning EU-samarbetet påverkar medlemsstaternas medborgarskapslagstiftning och hur Sverige bör förhålla sig till denna utveckling,
- undersöka om medborgarskapet i större utsträckning kan användas som ett incitament för att främja integrationen,
- analysera erfarenheterna av medborgarskapslagen, och
- utreda om Sverige ska tillträda Europarådets konvention om undvikande av statslöshet i samband med statssuccession (CETS 200).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2013.

Medborgarskap i en modern stat

Trots globalisering, internet, EU-medborgarskap och stora multinationella bolag fortsätter staterna att vara de centrala aktörerna på den internationella arenan. Staten är även den främsta arenan för utövandet av medborgerliga och politiska rättigheter. De politiska rättigheterna är i regel förbehållna en stats medborgare. Dessutom utgör medborgarskap i en eller flera stater en viktig del av vad enskilda människor uppfattar som sin identitet. Det svenska samhället bygger på ett demokratiskt styrelseskick och respekt för de mänskliga rättigheterna, där respekten för alla människors lika värde och för enskilda människors frihet och värdighet står i centrum. I en sekulär och modern stat är det mångfald, demokratiska institutioner och respekt för de grundläggande mänskliga fri och rättigheterna som utgör grunden för statens sammanhållning.

Det svenska medborgarskapets tyngd och betydelse

Medborgarskapet har å ena sidan en juridisk betydelse med rättigheter och skyldigheter knutna till medborgarskapet, å andra sidan en symbolisk betydelse som inbegriper medborgarnas egen upplevelse av att som medborgare tillhöra gemenskapen Sverige. Medborgarskapets juridiska betydelse har utretts och klarlagts bl.a. i betänkandena Svenskt medborgarskap (SOU 1999:34) och Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning (SOU 2000:106), men kunskapen om medborgarskapets symboliska betydelse är begränsad. Den juridiska betydelsen av svenskt medborgarskap har i flera avseenden minskat eftersom rättigheter och skyldigheter kommit att baseras på hemvist i stället för medborgarskap. Då är det viktigt att svenskt medborgarskap inte, utöver rätten att rösta i riksdagsval, uppfattas främst som en teknisk fråga om möjligheten att få ett svenskt pass.

Medborgarskapsceremonier kan vara ett sätt att förmedla ett budskap om vad den offentliga makten anser att det innebär att vara svensk medborgare. Det är viktigt att ramarna för budskapet är enhetliga. Det finns därför skäl att förtydliga dessa. De bör utgå från de grundläggande principerna om demokrati och mänskliga rättigheter, vilka innebär lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter och borgar för ett samhälle präglad av såväl mångfald som social

sammanhållning, samt från att medborgarskapet är bevis för att en person är svensk.

I länder som Kanada, USA och Australien försöker man medvetet fylla medborgarskapet med ett innehåll. Grundtanken i dessa länder är att medborgarskapet ska symbolisera en gemensam framtid snarare än en gemensam historia.

I regleringsbrevet för 2002 hade dåvarande Integrationsverket i uppdrag att utarbeta information om medborgarskapets innebörd. Myndigheten utarbetade även ett informationsmaterial med exempel på hur särskilda ceremonier kan hållas för personer som fått svenskt medborgarskap. Sedan 2002 har inget liknande material tagits fram.

Utredaren ska därför

- lämna förslag till en definition av det svenska medborgarskapets betydelse,
- om lämpligt, föreslå hur definitionen skulle kunna regleras i medborgarskapslagen,
- med utgångspunkt i förslaget till definition av medborgarskapets betydelse, föreslå generella ramar för det budskap som bör förmedlas genom en medborgarskapsceremoni och eventuella kompletterande åtgärder, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i sina förslag utgå från att medborgarskapet vilar på de grundläggande principerna om demokrati och mänskliga rättigheter. Det innebär lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter och borgar för ett samhälle präglad av såväl mångfald som social sammanhållning samt att medborgarskapet är bevis för att en person är svensk. Utredaren ska i sina överväganden även beakta medborgarskaps-ceremonier, medborgarskapsavtal och eder samt medborgarskaps-lagstiftning i övriga medlemsstater i EU samt i andra demokratiska länder som präglas av stor mångfald och rörlighet.

Medborgarskapsceremonier

Att bli svensk medborgare är en stor händelse i många människors liv. I regeringsförklaringen den 5 oktober 2010 signalerade regeringen sin ambition att markera medborgarskapets tyngd och betydelse och att bekräfta detta genom en ceremoni.

Ceremonier för nya svenska medborgare är i dag ett frivilligt åtagande för kommunerna. Länsstyrelserna har haft i uppdrag att i respektive län samordna och stimulera kommunernas insatser för att uppmärksamma nya svenska medborgare genom särskilda ceremonier (Ju2006/518/IM). Resultaten av uppdraget, som rapporterades hösten 2008, visar att möjligheterna att delta i ceremonier för nya medborgare varierar stort över landet.

Utredaren ska därför

- föreslå innehåll i och organisation av medborgarskapsceremonier som är tillgängliga för alla nya medborgare med syfte att i högre grad än i dag bidra till att markera medborgarskapets tyngd och betydelse,
- överväga om medborgarskapsceremonierna bör kompletteras med andra insatser med samma syfte och i så fall lämna förslag till sådana insatser, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Svenskt medborgarskap och EU-medlemskapet

EU-medborgarskapet infördes genom Maastrichtfördraget 1993. Varje person som är medborgare i ett medlemsland är unionsmedborgare. Det är medlemsländerna som, i enlighet med sin nationella lagstiftning, bestämmer vilka som är unionsmedborgare. Den som förlorar medborgarskapet i ett medlemsland utan att vara medborgare i ett annat medlemsland, förlorar även sitt unionsmedborgarskap. EU-domstolen har, bl.a. i mål C-135/08 Janko Rottmann mot Freistaat Bayern, REG 2010 I-01449, slagit fast att medlemsländerna måste beakta EU-lagstiftningen när de utövar sina befogenheter inom medborgarskapsområdet.

Utredaren ska därför

- analysera vilka konsekvenser vårt EU-medlemskap, fallet Rottman och andra relevanta avgöranden i EU-domstolen har på medborgarskapsområdet för Sverige, och

- bedöma i vilken omfattning EU-samarbetet påverkar medlemsstaternas medborgarskapslagstiftning och hur Sverige bör förhålla sig till denna utveckling.

Medborgarskap och statssuccession

Inom Europarådet har en konvention utarbetats om undvikande av statslöshet i samband med statssuccession (CETS 200). Konventionen öppnades för undertecknande i maj 2006. Den har hittills tillträtts av fem länder och undertecknats av ytterligare tre. Bakgrunden till konventionen är att förändringar i statsindelningen ofta innebär betydande problem med statslöshet, vilket var särskilt påtagligt under omvälvningarna i Europa i början på 1990-talet. Även om gränserna i Europa förefaller stabilare i dag än på 1990-talet, är nya situationer av statssuccession långt ifrån osannolika. Det är därför viktigt att konventionen tillträds av så många länder som möjligt. Sverige har haft en positiv hållning till konventionen under arbetet med att utarbeta den.

Utredaren ska därför

- utreda om Sverige ska tillträda Europarådets konvention om undvikande av statslöshet i samband med statssuccession (CETS 200), och
- i så fall utarbeta författningsförslag, om sådana är nödvändiga, för att Sverige ska kunna tillträda konventionen.

Medborgarskap som en del av integrationspolitiken

Den nu gällande lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap trädde i kraft den 1 juli 2001. Medborgarskapslagen bygger liksom den tidigare lagen på härstamningsprincipen, dvs. att medborgarskap förvärfvas vid födelsen om någon av föräldrarna är svensk medborgare. En annan grundprincip är att undvika statslöshet. Principen om undvikande av dubbelt medborgarskap övergavs genom 2001 års lag.

I Sverige har det under senare år skett stora förändringar inom integrationspolitiken, där medborgarskapsfrågorna utgör en del. Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Först genom naturalisering ges nya svenskar fullt ut samma rättigheter

och skyldigheter. Som de flesta andra länders medborgarskapslagar innehåller medborgarskapslagen detaljerade villkor som ska vara uppfyllda för att en sökande ska kunna beviljas medborgarskap genom naturalisering. Kopplingen mellan naturalisation och integration har emellertid endast i begränsad omfattning berörts i förarbetena till medborgarskapslagen (prop. 1999/2000:147).

Förhållandet mellan naturalisation och integration

En klar tendens i Europa är att olika former av integrationspolitiska överväganden har fått ökad betydelse. Exempelvis har nya eller skärpta regler om krav på språkkunskaper, kunskaper om samhället eller ceremonier införts. Acceptansen för dubbelt medborgarskap har också ökat.

Integrationspolitikens mål är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Arbete och egen försörjning är centrala delar av integrationspolitiken. Den reform om nyanlända invandrades etablering som trädde i kraft den 1 december 2010 har som huvudsyfte att påskynda nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Målgruppen är huvudsakligen personer som anlänt till Sverige inom ramen för flyktingmottagandet. Som en del av etableringsreformen fick kommunerna i uppdrag att erbjuda målgruppen minst 60 timmar samhällsorientering.

Medborgarskap har betydelse för integration och det finns därför anledning att undersöka om medborgarskapet kan användas för att främja integrationen. En utgångspunkt i arbetet ska vara att risk för diskriminering på grund av exempelvis härkomst ska undvikas.

Utredaren ska därför

- undersöka om medborgarskapet i större utsträckning kan användas som ett incitament för att främja integrationen, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Härstamningsprincipen och territorialprincipen

Medborgarskapslagar i olika länder brukar grovt delas upp i lagar där det är föräldrarnas medborgarskap som är avgörande för barnets medborgarskap (härstamningsprincipen) och lagar där det i stället är födelselandet som är avgörande (territorialprincipen). Det

finns dock knappast något land i dag som uteslutande tillämpar den ena eller den andra principen. I äldre svensk rätt tillämpades emellertid en extrem form av territorialprincipen. Den som flyttade till Sverige blev svensk medborgare, medan den som flyttade från Sverige förlorade sitt svenska medborgarskap. Under 1800- och 1900-talen fram till i dag har däremot härstamningsprincipen dominerat i svensk medborgarskapslagstiftning.

I länder där härstamningsprincipen är förhärskande är kulturell och språklig gemenskap generellt viktig och anses ofta utgöra själva grunden för staten. Situationen är dock mångtydig eftersom härstamningsprincipen innebär att naturaliserade medborgare överför sitt medborgarskap till sina barn på samma sätt som infödda medborgare. 2001 års medborgarskapslag innebär att territorialprincipen ökade något i betydelse i Sverige, bl.a. genom att ett statslöst barn fött i Sverige fick rätt till svenskt medborgarskap genom anmälan som kan göras omedelbart efter födelsen och innan barnet fyllt fem år.

Utredaren ska därför

- belysa hur ett land som Sverige med stor mångfald och rörlighet påverkas av att härstamningsprincipen är huvudregel.

Utredaren ska beakta bestämmelserna i några andra demokratiska länder som präglas av stor mångfald och rörlighet, särskilt EU:s övriga medlemsländer.

Erfarenheterna av 2001 års medborgarskapslag

Medborgarskapslagen trädde i kraft för tio år sedan. Under denna tid har en del frågor aktualiserats som kräver närmare analys.

Hemvistkrav för naturalisation

I dag gäller olika tidsgränser för hemvist i landet som villkor för medborgarskap för olika kategorier sökande. Det normala är att fem års hemvist krävs. För flyktingar och statslösa räcker det dock med fyra år och för nordiska medborgare är två års hemvist tillräckligt. Enligt praxis finns det dessutom möjlighet för den som är gift med en svensk medborgare att få medborgarskap efter tre år, om äktenskapet varat en viss tid. Även i övrigt ger lagen utrymme

för individuell dispens från kravet på viss hemvistid, om det finns särskilda skäl.

Utredaren ska därför

- bedöma om nuvarande tidsgränser är ändamålsenliga eller om det finns anledning att tillämpa andra tidsgränser, t.ex. ett mer enhetligt system, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i sina bedömningar och förslag särskilt beakta Sveriges internationella åtaganden.

Medborgarskap för barn och unga

Genom 2001 års lag om svenskt medborgarskap förbättrades möjligheterna att bli svenska medborgare för utländska föräldrars barn som växer upp i Sverige. Särskilt underlättades det för barn som föds eller kommer hit som statslösa att få medborgarskap. Fortfarande förutsätts dock att vårdnadshavarna gör en anmälan. Även när det gäller barn som föds utomlands med en svensk far utökades möjligheterna att ge barnet svenskt medborgarskap genom ett anmälningsförfarande. Det finns anledning att ta reda på effekterna av dessa regler och bedöma om ytterligare förbättringar bör göras, särskilt mot bakgrund av principen om att statslöshet bör undvikas.

Europarådets ministerkommitté antog 2009 en rekommendation om barns medborgarskap (CM/Rec(2009)13), bl.a. med syfte att motverka statslöshet. ECRI (European Commission against Racism and Intolerance), ett av Europarådets övervakningsorgan, rekommenderade i sin tredje rapport om Sverige (CRI(2005)26) att Sverige utreder varför så få av vårdnadshavarna till de barn som uppfyller villkoren för medborgarskap genom anmälningsförfarande utnyttjar denna möjlighet.

Utredaren ska därför

- utreda varför så få av vårdnadshavarna till de barn som uppfyller villkoren för medborgarskap genom anmälningsförfarande utnyttjar denna möjlighet och föreslå de ändringar i regelverket som bedöms lämpliga, t.ex. genom att barnen automatiskt beviljas medborgarskap,

- med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter (SÖ 1990:20), FN:s konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) och Europarådets arbete inom området, bedöma om rätten till medborgarskap för barn och unga även i övrigt bör stärkas, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Återfå svenskt medborgarskap

Innan den gällande lagen trädde i kraft 2001 tillämpade Sverige principen om att undvika dubbelt medborgarskap. En fråga som tagits upp i olika sammanhang, bl.a. i en skrivelse från Föreningen Svenskar i Världen, gäller möjligheten att återfå svenskt medborgarskap för tidigare svenska medborgare bosatta utomlands som förlorat sitt medborgarskap enligt den tidigare gällande medborgarskapslagen (1950:382) när de blev medborgare i ett annat land. Enligt en övergångsbestämmelse till den gällande lagen fanns det en möjlighet att återfå svenskt medborgarskap under två år efter lagens ikraftträdande. Det har ifrågasatts om inte övergångstiden var för kort och om informationen om möjligheten var tillräcklig.

Utredaren ska därför

- utarbeta författningsförslag som gör det möjligt för tidigare svenska medborgare som förlorat sitt medborgarskap enligt den tidigare medborgarskapslagen (1950:382) när de blev medborgare i ett annat land att återfå det svenska medborgarskapet, och
- bedöma om en sådan ordning bör införas permanent eller som en tidsbegränsad möjlighet.

Utredaren ska i sina bedömningar och förslag beakta förhållandet till andra regler i medborgarskapslagen, bl.a. de regler som möjliggör återvinning av svenskt medborgarskap.

Övriga erfarenheter av 2001 års medborgarskapslag

Utredaren ska

- analysera erfarenheterna i övrigt av 2001 års medborgarskapslag, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag eller andra förslag med anledning av analysen.

Uppdragets genomförande och redovisning

Utredaren ska inhämta relevant information om förhållandena i andra länder som är jämförbara med Sverige, särskilt EU:s övriga medlemsländer och länder som präglas av stor mångfald och rörlighet.

Utredaren ska under arbetet rådgöra med Migrationsverket. Utredaren ska också i den utsträckning det är lämpligt rådgöra med andra berörda myndigheter och med Sveriges Kommuner och Landsting. Berörda ideella organisationer bör på lämpligt sätt få tillfälle att lämna synpunkter.

Utredaren ska redovisa hur jämställdhetsperspektivet har beaktats i de förslag som lämnas. Utredaren ska också redovisa vilka konsekvenser förslagen får för barn och ungdomar.

Utredaren ska vidare redovisa ekonomiska konsekvenser av de förslag som lämnas.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2013.

(Arbetsmarknadsdepartementet)



Statistiska centralbyrån



**STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR**

65889578

Hur ser du på svenskt medborgarskap?

Syftet med denna undersökning är att ta reda på hur människor som bor i Sverige ser på svenskt medborgarskap. Svaren ska användas i en utredning som regeringen har beslutat om (*Utredningen om vissa medborgarskapsfrågor*). Utredningen handlar bland annat om det svenska medborgarskapets betydelse och om ceremonier för nya medborgare. Ett annat av utredningens mål är att undersöka om medborgarskapet i större utsträckning kan användas för att främja integrationen.

Undersökningen genomförs av Statistiska centralbyrån, SCB, på uppdrag av Utredningen om vissa medborgarskapsfrågor.

Dina svar är viktiga

Du är en av de 4 800 personer som har dragits med hjälp av statistiska metoder för att delta i undersökningen. Dina svar är betydelsefulla – de bidrar till kunskapen om hur människor som bor i Sverige ser på svenskt medborgarskap.

Det är frivilligt att delta i undersökningen, men för att få en rättvisande bild är din medverkan viktig. Dina svar kan inte ersättas med någon annans.

Vi ber dig svara på frågorna och skicka tillbaka enkäten i det portofria svarskuvertet så snart som möjligt.

Tack på förhand för din medverkan!

Med vänliga hälsningar

Gunnar Strömmer
Särskild utredare
Utredningen om vissa
medborgarskapsfrågor
(A2012:01)

Fredrik Bergdahl
Undersökningsledare
Statistiska centralbyrån

Kontakta oss gärna

Insamling av enkäten:

SCB, enkätenheten

Telefon: 019-17 69 30 E-post: ulrika.stolth@scb.se

Postadress: 701 89 Örebro

www.scb.se

Undersökningens syfte eller hjälp med frågorna:

Daniel Brunson

Telefon: 08-405 51 89 E-post: daniel.brunson@employment.ministry.se

Jens Ölander

Telefon: 08-405 41 71 E-post: jens.olander@employment.ministry.se

Dina svar är skyddade

Dina uppgifter skyddas enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt personuppgiftslagen (1998:204). Personerna som arbetar med undersökningen omfattas av reglerna om sekretess. Undersökningens resultat kommer att publiceras i tabeller, diagram och texter som beskriver statistiken. Det kommer inte att framgå vad just du har svarat när undersökningens resultat redovisas.

Numret högst upp på enkäten är bl.a. till för att SCB under insamlingen ska kunna se vilka som har svarat.

Dina enkätsvar kommer att kompletteras med registeruppgifter. Från SCB:s register hämtas uppgifter om kön, ålder, födelseland (i grupper), medborgarskap (i grupper) och kommun.

Efter avslutad bearbetning hos SCB avlägsnas alla identitetsuppgifter innan materialet överlämnas i form av tabeller till Utredningen om vissa medborgarskapsfrågor för fortsatt bearbetning.

Resultat

Resultaten från undersökningen kommer att redovisas i utredningens betänkande (rapport) som kommer i april 2013.

Instruktioner:

Enkäten kommer att läsas maskinellt. När du besvarar enkäten ber vi dig därför tänka på att:

- Använda kulspetspenna med svart eller blå färg, inte röd. Använd inte blyertspenna!
- Skriva tydliga siffror:

1	2	3	4	5	6	7	8	9	0
---	---	---	---	---	---	---	---	---	---
- Markera dina svar med kryss, så här ☒ och INTE så här ☒
- Om du vill ändra ditt svar, täck hela rutan: 
- Om du vill skriva mer text än vad som får plats på de anvisade raderna/boxarna eller om du vill förklara/förtydliga något:
 - skriv inte mellan eller i närheten av svarsrutorna
 - skriv i stället på eventuell kommentarsida

1.
Är du man eller kvinna?

☐ Man
☐ Kvinna

2.
Vilket år är du född?

År:

1

9

3.
Hur viktigt eller oviktigt är det för dig att vara/bli svensk medborgare?

☐ Väldigt viktigt
☐ Ganska viktigt
☐ Ganska oviktigt
☐ Helt oviktigt
☐ Ingen uppfattning

4.
Oavsett vad du svarat på fråga 3:
Ett antal rättigheter är knutna till det svenska medborgarskapet. Hur viktiga är följande rättigheter för dig?

	Väldigt viktigt	Ganska viktigt	Inte särskilt viktigt	Inte alls viktigt	Vet inte
a. Få rösta i riksdagsval?	☐	☐	☐	☐	☐
b. Möjlighet att få anställningar och uppdrag som kräver svenskt medborgarskap (t.ex. polis, domare, riksdagsledamot)?	☐	☐	☐	☐	☐
c. Kunna få svenskt pass?	☐	☐	☐	☐	☐
d. Rättigheter som medborgare i EU-land?	☐	☐	☐	☐	☐
e. Alltid ha rätt att bo i Sverige?	☐	☐	☐	☐	☐
f. Rätt till skydd och hjälp från Sverige när du är utomlands?	☐	☐	☐	☐	☐
g. Något annat? Fyll i vad i rutan nedan.	☐	☐	☐	☐	☐

5.
Hur viktigt är ett svenskt medborgarskap för att du ska känna...

	Väldigt viktigt	Ganska viktigt	Inte särskilt viktigt	Inte alls viktigt	Vet inte
a. ... att du har en svensk identitet?	☐	☐	☐	☐	☐
b. ... att du är delaktig i det som händer i samhället?	☐	☐	☐	☐	☐
c. ... gemenskap med andra i Sverige?	☐	☐	☐	☐	☐
d. ... något annat? Fyll i vad i rutan nedan.	☐	☐	☐	☐	☐

6. Om det finns någonting som skulle göra att svenskt medborgarskap fick en större betydelse för dig får du gärna skriva det här.

7. Har du något ytterligare som du vill framföra är du välkommen att skriva det här.

Tack för att du svarade på enkäten!

65889578



Genomförandet av medborgarskapsceremonier

Inledning

I dag anordnar ungefär hälften av Sveriges kommuner medborgarskapsceremonier. Utredningens förslag innebär att alla kommuner ska anordna sådana ceremonier. Förslaget innebär vidare att det anges vissa ramar för dessa ceremonier, men kommunerna får stor frihet att själva bestämma ceremoniernas innehåll och att anpassa dem efter sina skiftande förutsättningar och förhållanden. Utredningen har dock förstått att många kommuner, främst kommuner som inte själva har anordnat medborgarskapsceremonier, har ett intresse av att få information om hur olika frågor kan hanteras eller har hanterats i andra kommuner. Det gäller såväl ceremoniernas innehåll som andra praktiska frågor. Denna bilaga innehåller därför viss sådan information. Därutöver har utredningen föreslagit att länsstyrelserna ska ges i uppdrag att verka för att kommunerna får information om hur ceremonier genomförs i andra kommuner och att det i detta uppdrag ska ingå att utarbeta ett mer utförligt informationsmaterial, med exempel på lämpliga sätt att genomföra medborgarskapsceremonier.

Mer om utredningens förslag gällande medborgarskapsceremonier finns att läsa i avsnitt 5 i utredningens betänkande. I avsnitt 3 i betänkandet behandlas medborgarskapets betydelse och utredningens förslag till en ny portalparagraf.

Val av plats

Valet av lokal är till viss del beroende av antalet deltagare och ceremonins tänkta innehåll. Det är mycket vanligt att ceremonierna äger rum i stadshuset eller rådhuset, om lokalerna och antalet deltagare

medger detta. Andra lokaler som används för ceremonier är exempelvis Folkets hus, hembygdsgårdar, teatrar och operahus. Det förekommer även att ceremonier äger rum utomhus, exempelvis i en park eller på ett torg.

Val av tidpunkt

Förslaget innebär att varje kommun ska anordna en medborgarskaps-ceremoni per år. Om en kommun önskar dela upp arrangemanget genom att anordna flera ceremonier samma år så är dock även detta tillåtet.

De flesta kommuner brukar anordna sina medborgarskaps-ceremonier på nationaldagen, separat eller som en del av nationaldagsfirandet, eftersom det ger ceremonierna en festlig och extra högtidlig inramning. Enstaka kommuner har dock av olika skäl, exempelvis på grund av att nationaldagsfirandet ansetts ta för mycket fokus från medborgarskaps-ceremonierna, valt att anordna ceremonier en annan dag på året.

Inbjudan

Kommunen ska enligt utredningens förslag bjuda in alla personer som är folkbokförda i kommunen och som under de senaste 18 månaderna förvärvat svenskt medborgarskap efter födelsen – dvs. efter ansökan (naturalisation) eller genom anmälan, adoption eller föräldrarnas äktenskap. Genom att perioden uppgår till 18 månader säkerställs att en person som förvärvat medborgarskap eller flyttar till kommunen kort tid innan en ceremoni äger rum och därför inte hinner få någon inbjudan, i stället bjuds in till följande ceremoni. En person som har bjudits in till en ceremoni behöver inte bjudas in till följande ceremoni. För att alla nya medborgare ska nås av inbjudan bör den skickas till var och en av dem. Information om vilka kommuninvånare som har förvärvat medborgarskap och deras adresser kan hämtas in från Skatteverkets folkbokföring.

I vissa kommuner erbjuds de nya medborgarna att ta med sig en eller flera närstående till ceremonin, vilket brukar vara mycket uppskattat. Det förekommer även att ceremonier är öppna för allmänheten, bl.a. när ceremonin ingår som en programpunkt i ett

större nationaldagsfirande. Kommunernas skyldighet omfattar dock endast de personer som har förvärvat medborgarskap.

För att få en närmare uppfattning om hur många personer som avser att delta vid en ceremoni brukar många kommuner till inbjudan bifoga ett svarskort med ett frankerat kuvert.

Ceremoniernas innehåll

Medborgarskapsceremoniernas syfte är att högtidlighålla medborgarskapsförvärvet och markera medborgarskapets betydelse. Fokus bör därför ligga på detta. Utredningens förslag innebär vidare att kommunen vid ceremonin ska förmedla budskapet att det svenska medborgarskapet är det viktigaste rättsliga förhållandet mellan medborgaren och staten, att medborgarskapet innebär friheter, rättigheter och skyldigheter samt att medborgarskapet är en grund för folkstyrelsen och står för samhörighet med Sverige.

Kommunerna får själva bestämma hur budskapet ska förmedlas. Det kan t.ex. ske genom att innehållet i första stycket i den nya portalparagrafen (1 § lagen [2001:82] om svenskt medborgarskap) läses upp. Det är också möjligt att närmare utveckla budskapet i ett lite längre tal. I ett sådant tal kan exempelvis följande nämnas. Det svenska medborgarskapet står för samhörighet med Sverige. Medborgarskapet innebär friheter, rättigheter och skyldigheter. Dessa friheter, rättigheter och skyldigheter är desamma oavsett när eller hur man har blivit svensk medborgare. Medborgarskapet innebär alltså en jämlikhet medborgarna emellan. De friheter och rättigheter som bara gäller för svenska medborgare är av stor betydelse. Det är t.ex. endast svenska medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. Medborgarna har också en särskild förtroendeställning i förhållande till Sverige. Denna särskilda ställning markeras bl.a. genom att vissa offentliga anställningar och uppdrag endast får innehas av svenska medborgare. Det är t.ex. endast svenska medborgare som får vara domare och poliser. Det är dessutom endast svenska medborgare som är valbara till riksdagen och har rösträtt i riksdagsval. Medborgarskapet är på så vis en grund för folkstyrelsen och en förutsättning för en väl fungerande och levande demokrati. Det är viktigt för Sverige att personer som bor i landet blir svenska medborgare. Ur statens synvinkel är det svenska medborgarskapet det viktigaste rättsliga förhållandet mellan medborgaren och staten.

I övrigt får respektive kommun avgöra vad ceremonin ska innehålla. De ceremonier som förekommer i dag är av olika storlek och skiftande slag. Vid många ceremonier förekommer dock ett tal av någon företrädare för kommunen, uppträdanden i form av sång eller musik samt ett gemensamt framförande av nationalsången. Eftersom alla inte kan nationalsången utantill är det lämpligt att texten delas ut till eller visas för deltagarna.

Vid vissa ceremonier överlämnas även någon form av diplom eller minnesdokument till de nya medborgarna. För att dessa dokument inte ska sammanblandas med de medborgarskapsbevis som erhålls från Migrationsverket eller länsstyrelsen vid själva beslutet om medborgarskap, är det dock viktigt att sådana dokument inte ger intryck av att vara något annat än just ett minne från ceremonin. Det förekommer även att olika minnesgåvor, exempelvis böcker eller mindre flaggor, överlämnas till de nya medborgarna. Vid vissa ceremonier sker överlämnandet av minnesbevis och/eller andra minnesgåvor genom att deltagarna kallas upp på en scen eller motsvarande. Vid andra ceremonier får deltagarna i stället hämta minnesgåvor på en särskilt anvisad plats i lokalen. Det förekommer även att deltagarna bjuds på någon typ av förtäring i samband med ceremonin.

Preliminär svensk översättning av Europarådets konvention om undvikande av statslöshet i samband med statssuccession

Ingress

Europarådets medlemsstater och övriga stater som har undertecknat denna konvention,

som beaktar att undvikandet av statslöshet är en av det internationella samfundets viktigaste utmaningar inom området medborgarskap,

som konstaterar att statssuccession fortfarande är en av de främsta anledningarna till statslöshet,

som erkänner att europeiska konventionen om medborgarskap (ETS nr 166), som öppnades för undertecknande i Strasbourg den 6 november 1997, endast innehåller allmänna principer och inga specifika regler om medborgarskap vid statssuccession,

som med avseende på statslöshet i samband med statssuccession konstaterar att andra internationella instrument antingen inte är bindande eller inte tar upp vissa viktiga frågor,

som därför är övertygade om att det finns ett behov av ett heltäckande internationellt instrument om statssuccession och undvikande av statslöshet som bör tolkas och tillämpas mot bakgrund av principerna i europeiska konventionen om medborgarskap,

som beaktar ministerkommitténs rekommendation nr R (99) 18 om undvikande och begränsning av statslöshet, samt de praktiska erfarenheter som har gjorts under de senaste åren när det gäller statssuccession och statslöshet,

som beaktar andra bindande internationella instrument, såsom Förenta nationernas konventioner om statslösa personers rättsliga ställning och om begränsning av statslöshet, samt Wienkonventionerna om statssuccession såvitt avser traktater och om statssuccession såvitt avser statlig egendom, arkiv och skulder,

som även beaktar det förslag till artiklar om medborgarskap för fysiska personer i samband med statssuccession, som har utarbetats av Förenta nationernas folkrättskommission, som ingår i bilagan till resolution 55/153 antagen av Förenta nationernas generalförsamling 2001 samt den deklaration som har antagits av europeiska kommissionen för demokrati genom lag (Venedigkommissionen) om följderna av statssuccession för fysiska personers medborgarskap,

som genom att lägga till specifika regler som är tillämpliga på den särskilda situation som statslöshet i samband med statssuccession innebär, bygger vidare på, men utan att det påverkar, de allmänna principer som har fastställts i ovannämnda internationella instrument och dokument,

och för att ge verkan åt de principer som fastställs i europeiska konventionen om medborgarskap att var och en har rätt till ett medborgarskap samt att rättsstatens principer och de mänskliga rättigheterna, inbegripet förbud mot godtyckligt berövande av medborgarskap och principen om icke-diskriminering, måste respekteras för att undvika statslöshet,

har kommit överens om följande.

Artikel 1 – Definitioner

I denna konvention avses med

- a) statssuccession: när en stat efterträder en annan och tar över ansvaret för territoriets internationella relationer,
- b) berörd stat: beroende på omständigheterna, föregångarstaten eller efterträdarstaten,

- c) statslöshet: den situation som uppstår då en person inte av någon stat med tillämpning av dess lagstiftning anses som dess medborgare,
- d) stadigvarande bosättning: varaktig faktisk vistelse,
- e) berörd person: varje enskild person som, vid tidpunkten för statssuccessionen, var medborgare i föregångarstaten och som har blivit eller kommer att bli statslös till följd av statssuccessionen.

Artikel 2 – Rätt till ett medborgarskap

Var och en som, vid tidpunkten för statssuccessionen, var medborgare i föregångarstaten och som har blivit eller kommer att bli statslös till följd av statssuccessionen har rätt att bli medborgare i en berörd stat, i enlighet med följande artiklar.

Artikel 3 – Förhindrande av statslöshet

Den berörda staten ska vidta alla lämpliga åtgärder för att förhindra att personer som var medborgare i föregångarstaten vid tidpunkten för statssuccessionen blir statslösa till följd av successionen.

Artikel 4 – Icke-diskriminering

Berörda stater ska tillämpa denna konvention utan åtskillnad såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

Artikel 5 – Efterträdarstatens ansvar

1. En efterträdarstat ska bevilja personer medborgarskap, som vid tidpunkten för statssuccessionen var medborgare i föregångarstaten och som har blivit eller kommer att bli statslösa till följd av statssuccessionen om de vid den tidpunkten
 - a) var stadigvarande bosatta inom det territorium som har blivit efterträdarstatens territorium eller

- b) inte var stadigvarande bosatta i en berörd stat men hade en lämplig anknytning till efterträdarstaten.
- 2. I punkten 1 b avses med lämplig anknytning bland annat
 - a) en rättslig koppling till en föregångarstats territoriella enhet som har blivit efterträdarstatens territorium,
 - b) födsel inom det territorium som har blivit efterträdarstatens territorium,
 - c) senaste stadigvarande bosättning inom föregångarstatens territorium som har blivit efterträdarstatens territorium.

Artikel 6 – Föregångarstatens ansvar

En föregångarstat ska inte ta medborgarskapet ifrån sina medborgare som inte har förvärvat medborgarskap i en efterträdarstat och som annars skulle bli statslösa till följd av statssuccessionen.

Artikel 7 – Respekt för den berörda personens uttryckliga vilja

En efterträdarstat ska inte vägra att bevilja medborgarskap enligt artikel 5.1 b, när ett sådant medborgarskap motsvarar den berörda personens uttryckliga vilja, på grund av att personen kan förvärva medborgarskap i en annan berörd stat därför att det finns en lämplig anknytning till den staten.

Artikel 8 – Regler om dokumentation

- 1. En efterträdarstat ska frångå sina standardkrav angående dokumentation för att bevilja personer medborgarskap, om personerna har blivit eller kommer att bli statslösa till följd av statssuccession och det kan antas att personerna inte kan uppfylla standardkraven.
- 2. En efterträdarstat ska inte kräva ett intyg om att ett annat medborgarskap inte förvärvas innan den beviljar personer medborgarskap, som vid tidpunkten för statssuccessionen är stadigvarande bosatta inom dess territorium och som till följd av denna har blivit eller kommer att bli statslösa.

Artikel 9 – Underlättande av medborgarskap för statslösa personer

En berörd stat ska underlätta förvärv av medborgarskap för personer som har legalt och varaktigt hemvist inom dess territorium och som, artiklarna 5 och 6 till trots, är statslösa till följd av statssuccession.

Artikel 10 – Undvikande av statslöshet vid födseln

En berörd stat ska bevilja ett barn medborgarskap vid födseln om barnet föds inom dess territorium efter statssuccessionen, om en förälder till barnet vid tidpunkten för statssuccessionen var medborgare i föregångarstaten och barnet i annat fall skulle bli statslös.

Artikel 11 – Information till berörda personer

Berörda stater ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att berörda personer får tillräcklig information om regler och förfarande angående förvärv av medborgarskap.

Artikel 12 – Förfarandegarantier

Den berörda staten ska vid tillämpningen av denna konvention och inom ramen för medborgarskapsförfarandet säkerställa att

- a) de relevanta ansökningarna handläggs inom rimlig tid,
- b) de relevanta besluten innehåller skriftliga motiveringar och kan bli föremål för en administrativ eller rättslig omprövning i enlighet med nationell lagstiftning,
- c) avgifterna är skäliga och inte utgör ett hinder för sökanden.

Artikel 13 – Överenskommelse genom internationella avtal

Berörda stater ska när så är lämpligt söka reglera medborgarskapsfrågor, särskilt i syfte att undvika statslöshet, genom internationella avtal.

Artikel 14 – Internationellt samarbete

1. Berörda stater ska samarbeta med varandra för att vidta lämpliga åtgärder för att undvika statslöshet till följd av statssuccession, inbegripet genom att utbyta information om tillämpningen av relevant nationell lagstiftning.
2. För samma ändamål som i punkt 1 ska berörda stater även samarbeta
 - a) med Europarådets generalsekreterare och Förenta nationernas flyktingkommissarie (UNHCR) och
 - b) när så är lämpligt med andra stater och internationella organisationer.

Artikel 15 – Tillämpning av denna konvention

1. Denna konvention gäller vid en statssuccession som inträffar efter att denna konvention har trätt i kraft.
2. En berörd stat får emellertid, genom underrättelse till Europarådets generalsekreterare samtidigt som samtycket till att vara bunden av denna konvention uttrycks eller när som helst därefter, förklara att den även kommer att tillämpa bestämmelserna i denna konvention vid en statssuccession som inträffar innan denna konvention träder i kraft.
3. Om flera berörda stater gör en förklaring enligt punkt 2, med avseende på samma statssuccession, gäller denna konvention mellan de stater som gör en sådan förklaring.

Artikel 16 – Konventionens verkan

1. Denna konventions bestämmelser ska inte inverka på bestämmelserna i nationell lagstiftning och de bindande internationella instrument som är eller kan komma att träda i kraft enligt vilka mer förmånliga rättigheter står eller kommer att stå den enskilde till buds när det gäller undvikande av statslöshet.
2. Denna konvention ska inte inverka på tillämpningen av

- a) europeiska konventionen om medborgarskap, särskilt kapitel VI om statssuccession och medborgarskap,
- b) andra bindande internationella instrument i den mån dessa instrument är förenliga med denna konvention,

i relationen mellan de konventionsstater som är bundna av dessa instrument.

Artikel 17 – Lösning av tvister

Tvister om tolkningen eller tillämpningen av denna konvention ska i första hand lösas genom förhandling.

Artikel 18 – Undertecknande och ikraftträdande

1. Denna konvention ska vara öppen för undertecknande av Europarådets medlemsstater och de stater som inte är medlemmar men som har deltagit i utarbetandet av den. Dessa stater kan uttrycka sitt samtycke till att vara bundna genom
 - a) undertecknande utan förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande eller
 - b) undertecknande med förbehåll för ratifikation, godtagande eller godkännande följt av ratifikation, godtagande eller godkännande.

Ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet ska deponeras hos Europarådets generalsekreterare.

2. Denna konvention träder i kraft för alla stater som har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av den den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader räknat från den dag då tre medlemsstater i Europarådet har uttryckt sitt samtycke till att vara bundna av konventionen i enlighet med bestämmelserna i föregående punkt.
3. För en stat som senare uttrycker sitt samtycke till att vara bunden av konventionen träder den i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader räknat från dagen för undertecknandet eller den dag då ratifikations-, godtagande- eller godkännandeinstrumentet deponerades.

Artikel 19 – Anslutning

1. Efter denna konventions ikraftträdande får Europarådets ministerkommitté bjuda in stater som inte är medlemmar av Europarådet, och som inte har deltagit i dess utarbetande, att ansluta sig till konventionen.
2. För varje stat som ansluter sig till konventionen träder denna i kraft den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader efter den dag då dess anslutningsinstrument deponerades hos Europarådets generalsekreterare.

Artikel 20 – Reservationer

1. Ingen reservation får göras mot denna konvention förutom såvitt avser bestämmelserna i artikel 7, artikel 8.2, artikel 12 och artikel 14.2 b.
2. Reservationer som görs av en stat i enlighet med punkt 1 ska framföras vid tidpunkten för undertecknandet eller vid deponeringen av ratifikations-, godtagande-, godkännande- eller anslutningsinstrumentet.
3. En stat får helt eller delvis återkalla en reservation som har gjorts i enlighet med punkt 1 genom en förklaring ställd till Europarådets generalsekreterare, vilken ska gälla från den dag den tas emot.

Artikel 21 – Uppsägning

1. En konventionsstat får när som helst säga upp denna konvention genom en underrättelse till Europarådets generalsekreterare.
2. Uppsägningen ska gälla från och med den första dagen i den månad som följer efter utgången av en period om tre månader räknat från den dag då generalsekreteraren tog emot underrättelsen.

Artikel 22 – Underrättelser

Europarådets generalsekreterare ska underrätta Europarådets medlemsstater, alla signatärstater, alla konventionsstater samt alla andra stater som har anslutit sig till denna konvention om

- a) varje undertecknande,
- b) deponering av varje ratifikations-, godtagande-, godkännande- och anslutningsinstrument,
- c) dag för konventionens ikraftträdande enligt artiklarna 18 och 19 i denna konvention,
- d) varje reservation och återkallelse av reservationer i enlighet med bestämmelserna i artikel 20 i denna konvention,
- e) varje underrättelse eller förklaring enligt bestämmelserna i artiklarna 15 och 21 i denna konvention,
- f) varje annan åtgärd, underrättelse och information avseende denna konvention.

Till bekräftelse härav har undertecknade, därtill vederbörligen bemyndigade, undertecknat denna konvention.

Upprättad i Strasbourg den 19 maj 2006 på engelska och franska, vilka båda texter är lika giltiga, i ett enda exemplar som ska deponeras i Europarådets arkiv. Europarådets generalsekreterare ska översända bestyrkta kopior till var och en av Europarådets medlemsstater, till stater som inte är medlemmar men som har deltagit i utarbetandet av denna konvention samt till alla stater som har bjudits in att ansluta sig till konventionen.

Statens offentliga utredningar 2013

Kronologisk förteckning

1. Förändrad hantering av importmoms. Fi.
2. Patientlag. S.
3. Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. Fi.
4. Tillstånd och medling. Ju.
5. Djurhållning och miljön
– hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. L.
6. Att förebygga och hantera finansiella kriser. Fi.
7. Skärpningar i vapenlagstiftningen. Ju.
8. Den svenska veteranpolitiken
Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. Fö.
9. Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. Fi.
10. Rätta byggfelen snabbt!
– med effektivare förelägganden och försäkringar. S.
11. Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning: kompletteringskrav och framtidsalternativ. M.
12. Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. Fi.
13. Ungdomar utanför gymnasieskolan
– ett förtydligat ansvar för stat och kommun. U.
14. En översyn inom Sevesoområdet
– förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. Fö.
15. För framtidens hälsa –
en ny läkarutbildning. U.
16. Effektivare konkurrenstillsyn. N.
17. Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. Ju.
18. Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. Fö.
19. Mera glädje för pengarna. Ku.
20. Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. U.
21. Internationell straffverkställighet. Ju.
22. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
– samordning och digital samverkan. N.
23. Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmånerna. S.
24. E-röstning och andra valfrågor. Ju.
25. Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. S.
26. Fri att leka och lära
– ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. U.
27. Vissa frågor om gode män och förvaltare. Ju.
28. Försäkring på transportområdet i krig och kris. Fi.
29. Det svenska medborgarskapet. A.

Statens offentliga utredningar 2013

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Tillstånd och medling. [4]
- Skärpningar i vapenlagstiftningen. [7]
- Brottmålsprocessen. Del 1 och 2. [17]
- Internationell straffverkställighet. [21]
- E-röstning och andra valfrågor. [24]
- Vissa frågor om gode män och förvaltare. [27]

Försvarsdepartementet

- Den svenska veteranpolitiken
 - Statligt bidrag till frivilliga organisationer som stödjer veteransoldater och anhöriga. [8]
- En översyn inom Sevesoområdet
 - förslag till en förstärkt organisation för att förebygga och begränsa följderna av allvarliga kemikalieolyckor. [14]
- Regeringsbeslut av ett statsråd – SRÅ. [18]

Socialdepartementet

- Patientlag. [2]
- Rätta byggfelen snabbt!
 - med effektivare förelägganden och försäkringar. [10]
- Ersättning vid läkemedelsskador och miljöhänsyn i läkemedelsförmåner. [23]
- Åtgärder för ett längre arbetsliv. + Lättläst + Daisy. [25]

Finansdepartementet

- Förändrad hantering av importmoms. [1]
- Trängselskatt – delegation, sanktioner och utländska fordon. [3]
- Att förebygga och hantera finansiella kriser. [6]
- Riksbankens finansiella oberoende och balansräkning. [9]
- Goda affärer – en strategi för hållbar, offentlig upphandling. [12]
- Försäkring på transportområdet i krig och kris. [28]

Utbildningsdepartementet

- Ungdomar utanför gymnasieskolan
 - ett förtydligt ansvar för stat och kommun. [13]
- För framtidens hälsa – en ny läkarutbildning. [15]
- Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet. [20]
- Fri att leka och lära
 - ett målinriktat arbete för barns ökade säkerhet i förskolan. [26]

Landsbygdsdepartementet

- Djurhållning och miljön
 - hantering av risker och möjligheter med stallgödsel. [5]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på Kärnavfallsområdet 2013. Slutförvarsansökan under prövning: kompletteringskrav och framtidsalternativ. [11]

Näringsdepartementet

- Effektivare konkurrenstillsyn. [16]
- Så enkelt som möjligt för så många som möjligt
 - samordning och digital samverkan. [22]

Kulturdepartementet

- Mera glädje för pengarna. [19]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Det svenska medborgarskapet. [29]