

Till socialförsäkringsutskottet

Försvarsutskottet vill härmed yttra sig över proposition 1999/2000:147 Lag om svenskt medborgarskap jämte en motion som avgivits med anledning av propositionen.

Regeringen

Utgångspunkter

Regeringen föreslår en ny lag om svenskt medborgarskap. Lagförslaget innebär bl.a. att det skall bli fullt ut möjligt att ha dubbelt medborgarskap.

De nuvarande reglerna om förvärv och förlust av svenskt medborgarskap finns i lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap (MedbL). MedbL bygger på tre grundprinciper; härstamningsprincipen – som innebär att föräldrarnas medborgarskap är avgörande för vilket medborgarskap ett barn skall få vid födelsen – samt principerna om att undvika dubbelt medborgarskap och att undvika statslöshet.

Regeringen anför att det under den tid som förflutit sedan lagen trädde i kraft har skett stora förändringar i samhället. Det är i dag, jämfört med för 50 år sedan, betydligt vanligare att personer bosätter sig i ett annat land än det där de föddes.

Regeringens utgångspunkt för en ny lagstiftning är bl.a. att härstamningsprincipen och principen om undvikande av statslöshet fortfarande skall gälla medan principen om undvikande av dubbelt medborgarskap skall överges, om det inte medför betydande nackdelar.

Regeringen anger att det på medborgarskapsrättens område finns två konventioner som tillkommit inom ramen för det arbete som bedrivs i Europarådet. Den ena är 1963 års europeiska konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap. 1963 års konvention ratificerades av Sverige år 1968 och har till huvudsakligt syfte att reducera antalet fall av dubbelt medborgarskap. År 1997 tillkom en ny europeisk konvention om medborgarskap som lägger fast heltäckande principer och regler om förvärv och förlust av medborgarskap. 1997 års konvention är neutral i fråga om dubbelt medborgarskap och överlämnar i stället till konventionsstaterna att själva bestämma i vilken utsträckning dubbelt medborgarskap skall tillåtas. Sverige har i november 1997

undertecknat konventionen med förbehåll för ratifikation. Konventionen trädde i kraft den 1 mars 2000. 1997 års konvention sägs i stora delar ha legat till grund för regeringens förslag i detta lagstiftningsarbete.

Den nuvarande svenska medborgarlagstiftningen bygger på att dubbelt medborgarskap i princip bör undvikas. Regeringen nämner att de skäl som anförts för denna hållning främst hänger samman med att undvika rösträtt och valbarhet i flera länder, att dubbelt medborgarskap kan innebära problem när det gäller att ge konsulerbistånd i det andra medborgarskapslandet, att begränsa skyldigheten att göra värnplikt till ett land samt att dubbla lojaliteter kan innebära säkerhetsproblem.

Med begreppet dubbelt medborgarskap avses att en person har fler än ett medborgarskap.

Förslag om dubbelt medborgarskap

Förslaget

Regeringen föreslår att nu gällande princip om undvikande av dubbelt medborgarskap överges. Innehav av dubbelt medborgarskap blir därmed fullt ut möjligt.

Regeringen föreslår vidare att riksdagen godkänner att 1963 års europeiska konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap sägs upp. Eftersom artiklarna som rör militära förpliktelser vid flerfaldigt medborgarskap också finns i 1997 års konvention, finns det enligt regeringen inget hinder mot att hela 1993 års konvention sägs upp.

Önskemålen från enskilda att få ha dubbelt medborgarskap måste dock, hävdar regeringen, ställas mot de skäl mot dubbelt medborgarskap som är grunden för den nuvarande principen. Det är därför nödvändigt att göra en samlad bedömning av för- respektive nackdelar med dubbelt medborgarskap. Regeringens utgångspunkt vid denna bedömning är att den nuvarande ordningen bör bestå endast om betydande nackdelar kan påvisas med en ordning som i större utsträckning än i dag tillåter dubbla medborgarskap.

Regeringen granskar sedan de fyra områden där problem kan uppstå. I det följande sammanfattas vad regeringen anför om skyldigheten att fullgöra värnplikt samt om säkerhetsaspekter.

Skyldigheten att fullgöra värnplikt

Frågor som hänger samman med dubbelt medborgarskap och fullgörande av värnplikt regleras i 1963 års europeiska konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap (SÖ 1969:24) samt i 1977 års protokoll om ändring av konventionen (SÖ 1978:117). Sverige har på området vidare träffat särskilda överenskommelser med övriga nordiska länder samt med USA och Argentina. Frågorna regleras även i 1997 års konvention.

Gemensamt för 1963 års konvention och de särskilda överenskommelserna, liksom för 1997 års konvention, är att de syftar till att den som är med-

borgare i mer än en avtalsslutande stat inte skall behöva göra värnplikt i mer än en av dem. Eventuella problem är därmed i praktiken begränsade till personer som är medborgare i Sverige och i ett land som varken har tillträtt någon av konventionerna eller träffat en särskild överenskommelse med Sverige.

Av 4 kap. 3 § lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt framgår att den som har dubbelt medborgarskap – även om den andra medborgarskapsstaten inte är ansluten till 1963 års konvention – kan befrias från värnplikt här i Sverige om han har fullgjort militärtjänst i sitt andra hemland. I det motsatta fallet, dvs. att någon först gjort värnplikt i Sverige och därefter rest till sitt andra hemland, kan det däremot inte uteslutas att denne kan komma att tvingas göra militärtjänst även där. Den aspekten på problemet anser regeringen emellertid vara av huvudsakligen teoretisk art.

Mot denna bakgrund, och med beaktande av de konventioner och överenskommelser som finns på området, framstår problemen med skyldigheter för personer med dubbelt medborgarskap att fullgöra värnplikt i mer än ett land sammantaget vara relativt små. Enligt regeringens uppfattning utgör de därför inte något hinder mot att tillåta dubbelt medborgarskap fullt ut.

Säkerhetsaspekter m.m.

Säkerhetsaspekter har av tradition ansetts vara ett viktigt skäl mot att tillåta dubbelt medborgarskap. Frågeställningen har sin grund i uppfattningen att dubbelt medborgarskap skulle kunna leda till dubbla lojaliteter mot länder och således till lojalitetskonflikter.

Regeringen anför att Försvarsmakten i sitt remissyttrande inte delar slutsatsen att fördelarna för den enskilde att ha dubbelt medborgarskap överväger de problem som uppkommer om dubbelt medborgarskap tillåts i en ökad omfattning. Försvarsmakten anser sålunda att den nuvarande principen att undvika dubbelt medborgarskap skall behållas. Försvarsmakten sägs i sitt yttrande särskilt peka på följande. För en del internationella uppdrag, främst fredsbevarande operationer, kan en persons dubbla medborgarskap vara direkt olämpligt och utesluta personen från sådana uppdrag. Vidare är dubbelt medborgarskap en av de aspekter som bör vägas in vid den säkerhetsprövning som Försvarsmakten skall att göra enligt 11 § säkerhetsskyddslagen (1996:627). Vid denna prövning kan det uppstå tvekan om en person med dubbelt medborgarskap skall krigsplaceras i särskilt känsliga befattningar. Anställda med dubbla medborgarskap inom Försvarsmakten kommer att vara uteslutna från vissa uppdrag, och härigenom föreligger en risk för särbehandling av dessa personer. Slutligen anser Försvarsmakten att förslaget inte i tillräckligt stor utsträckning tar hänsyn till de folkrättsliga problem som kan uppstå, exempelvis på grund av förbudet att tvinga en motparts medborgare att delta i krigsoperationer som är riktade mot deras land.

Regeringen anför att det under utredningsarbetet i kontakter med Rikspolisstyrelsen/Säkerhetspolisen och Försvarsmakten framkom att det erfarenhetsmässigt är andra faktorer än ett eventuellt dubbelt medborgarskap som är avgörande för om en person utgör en säkerhetsrisk för ett land. De säker-

hetsmässiga aspekterna på dubbelt medborgarskap upplevdes internationellt inte heller som något problem.

Det som Försvarsmakten framfört i fråga om den internationella verksamheten, och eventuella folkrättsliga problem, bör enligt regeringens mening kunna hanteras genom att personal med dubbelt medborgarskap inte ges uppdrag där just innehavet av dubbla medborgarskap bedöms utgöra ett problem. Enligt 7 § 3 säkerhetsskyddslagen skall en säkerhetsprövning göras i syfte att förebygga att personer som inte är pålitliga från säkerhetssynpunkt deltar i verksamhet som har betydelse för rikets säkerhet. Säkerhetsprövningen skall klarlägga om personen kan antas vara lojal mot de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt pålitlig från säkerhetssynpunkt (11 § säkerhetsskyddslagen). Vid den lämplighets- och säkerhetsbedömning som således föregår en anställning inom försvaret kan även dubbelt medborgarskap vägas in som en av flera omständigheter.

Sammantaget anser regeringen att inte heller säkerhetsaspekter utgör ett hinder mot att tillåta dubbelt medborgarskap fullt ut.

Motionen

I Moderata samlingspartiets *kommittémotion Sf3* av Margit Gennser m.fl. (m) hävdas att principen att undvika dubbelt medborgarskap bör kvarstå. Motionärerna säger att regeringen i propositionen själv har pekat ut fyra områden, bl.a. värnplikt och säkerhet, som varande problematiska till följd av att människor innehar dubbla medborgarskap.

Moderata samlingspartiet anser att de redovisade invändningarna är relevanta men tillmäter dem betydligt större tyngd än regeringen. Regeringen sägs sålunda tona ned och relativisera betydelsen och problemen med flerfaldiga medborgarskap. Motionärerna anser därför att det inte finns skäl för att överge den nuvarande principen om att undvika dubbelt medborgarskap.

Motionärerna föreslår bl.a. att riksdagen avslår regeringens förslag att säga upp 1963 års konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap (*yrkande 2*) samt att riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs angående värnplikt och säkerhetsaspekter vid dubbelt medborgarskap (*yrkande 5*).

Utskottet

Frågan om vilka konsekvenser som skulle kunna uppstå om det införs en möjlighet till dubbelt medborgarskap kan värderas från flera olika infallsvinklar. Utskottet begränsar sig här till synpunkter som rör militärtjänstgöring och säkerhetsaspekter, dvs. till frågor som faller inom utskottets beredningsområde.

Utskottet har inför sina överväganden tagit del av Försvarsmaktens yttrande över 1997 års medborgarkommittés betänkande (SOU 1999:34) Svenskt medborgarskap, vilket legat till grund för arbetet med regeringens proposition.

Utskottet kan konstatera att regeringen i propositionen, och motionärerna, pekar på samma slags problem som följd av att tillåta dubbelt medborgar-

skap, men att konsekvenserna värderas olika. Regeringen anser sålunda att de eventuella problemen går att hantera medan motionärerna bedömer att de är så betydande att nuvarande princip med att undvika dubbelt medborgarskap bör behållas.

När det gäller *skyldigheten att fullgöra militärtjänst* anser utskottet för sin del att 1977 års Europeiska konvention om medborgarskap och lagen (1994:1809) om totalförsvarspplikt, tillsammans med de särskilda överenskommelser som finns med vissa länder, utgör ett tillräckligt regelverk för att inte någon skall behöva göra militärtjänst i mer än ett land. Utskottet delar alltså regeringens uppfattning att problemen med skyldighet för personer med flera medborgarskap att fullgöra militärtjänst i mer än ett land är små och inte bör utgöra hinder för att tillåta dubbelt medborgarskap. Utskottet konstaterar också att Försvarsmakten i sitt remissyttrande över Medborgarskapskommitténs betänkande inte från dessa utgångspunkter har haft någon erinran mot förslaget.

I frågan om eventuella lojalitetkonflikter och därmed konsekvenser för *säkerhet m.m.* till följd av dubbelt medborgarskap pekar Försvarsmakten dels på vissa folkrättsliga problem samt risker vid utlandstjänstgöring, dels på behovet att särbehandla personer i samband med vissa tjänstetillsättningar och krigsplaceringar. Regeringen förnekar inte dessa problem men bedömer att de kan hanteras genom att undvika att ge sådana uppdrag till personer med dubbelt medborgarskap. Utskottet anser för sin del att Försvarsmakten överbetonar de aktuella problemen. Exempelvis skulle det vid en militär utlandstjänstgöring lika gärna kunna utgöra en fördel för en person att ha dubbelt medborgarskap som att detta förhållande skulle utgöra en nackdel. Utskottet menar, liksom regeringen, att det borde gå att anpassa urvals- och tillsättningsförfarandet till nya förutsättningar. Om det därvid, i ett mycket ringa antal fall, skulle leda till en särbehandling så får denna accepteras i det större sammanhanget, där fördelarna överväger. Utskottet kan för övrigt konstatera att det i Medborgarskapskommitténs arbete i kontakterna med Rikspolisstyrelsen/Säkerhetspolisen och Försvarsmakten framkommit att det erfarenhetsmässigt är andra faktorer än flerfaldigt medborgarskap som är avgörande för om en person utgör en säkerhetsrisk för ett land.

Utskottet anser sammanfattningsvis att det ur försvarspolitisk synvinkel inte finns avgörande nackdelar med att införa flerfaldigt medlemskap i enlighet med regeringens förslag.

På försvarsutskottets vägnar

Henrik Landerholm

I beslutet har deltagit: Henrik Landerholm (m), Tone Tingsgård (s), Christer Skoog (s), Karin Wegestål (s), Stig Sandström (v), Åke Carnerö (kd), Olle Lindström (m), Rolf Gunnarsson (m), Ola Rask (s), Håkan Juholt (s), Berit Jóhannesson (v), Margareta Viklund (kd), Lars Ångström (mp), Erik Arthur Egervärn (c), Runar Patriksson (fp), Laila Bäck (s) och Björn Leivik (m).

Avvikande mening

Henrik Landerholm, Olle Lindström, Rolf Gunnarsson och Björn Leivik (alla m) anför:

Vad gäller säkerhetsaspekterna riskeras enligt vår mening att en stor del av invånarna med flera medborgarskap kommer att uteslutas från tjänstgöring i Försvarsmakten. Förvisso utgör innehavet av flera medborgarskap ingen riks faktor i sig, men i en samlad bedömning av risker på kort och lång sikt kommer innehavet av flera medborgarskap självfallet att bland andra vägas in. Det innebär att en stor grupp människor med invandrabakgrund i praktiken kan komma att uteslutas från tjänstgöring i försvaret bl.a. för att de följt statsmakternas intentioner vad gäller medborgarskap. Det vore olyckligt för den etniska representativiteten och därmed försvarets förankring i hela det svenska samhället.

Risken för segregering är också uppenbar för de individer som trots flera medborgarskap tjänstgör i Försvarsmakten och i praktiken får begränsad användbarhet. I Försvarsmaktens remissvar påpekas risken för dubbla eller flerdubbla lojaliteter mellan olika hemländer som kan bli ett problem vid tjänstgöring utomlands. I en situation då internationella insatser doktrinmässigt jämföras med försvaret av Sverige är det orimligt att en del av försvarets anställda och värnpliktiga skall vara uteslutna från lösandet av en del av huvuduppgiften. När förbandsmassan i vårt försvar dessutom successivt integrerar förband för nationell och internationell verksamhet framstår det som än mer orimligt att individen inte kan tillåtas följa sitt förband för att lösa alla förelagda uppgifter. Oavsett om det gäller en fartygschef eller en specialiserad befattningshavare i t.ex. en bataljonsstab vore det fel att medvetet skapa ett system där man tvingas byta ut välövade och samtränade befattningshavare på grund av den risk för dubbla lojaliteter som också regeringen vidimerar, men samtidigt – liksom utskottsmajoriteten – negligerar. Försvarets personal måste vara allsidigt användbar och på sikt ha samma skyldighet att delta i all verksamhet inom ramen för de fyra huvuduppgifter-

na. En övergång till tillåtande av flera medborgarskap även i normalfallen riskerar att på sikt skapa ett A- och ett B-lag, främst bland Försvarsmaktens anställda. Det vore olyckligt.

2000/01:FöU2y

Till socialförsäkringsutskottet.....	1
Regeringen.....	1
Utgångspunkter	1
Förslag om dubbelt medborgarskap	2
Förslaget	2
Skyldigheten att fullgöra värnplikt	2
Säkerhetsaspekter m.m.	3
Motionen.....	4
Utskottet.....	4
Avvikande mening.....	6