

Till socialförsäkringsutskottet

Socialförsäkringsutskottet har den 11 september 2000 beslutat bereda konstitutionsutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1999/2000:147 Lag om svenskt medborgarskap jämte eventuella motioner.

Konstitutionsutskottets yttrande avser frågor som berör regeringsformen.

Utskottet

Propositionen

I propositionen (prop. 1999/2000:147) föreslås en ny lag om svenskt medborgarskap. Lagförslaget innebär bl.a. att det skall bli fullt ut möjligt att ha dubbelt medborgarskap. Det skall således inte krävas av den som söker svenskt medborgarskap att han eller hon avsäger sig sitt tidigare medborgarskap. Inte heller skall en svensk medborgare som söker och förvärvar ett annat medborgarskap därmed förlora det svenska medborgarskapet. Med dubbelt medborgarskap avses medborgarskap i en, två eller flera länder.

Regeringen föreslår också riksdagen att godkänna att Sverige säger upp 1963 års konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap samt godkänna 1997 års europeiska konvention om medborgarskap.

Motioner

Propositionen har föranlett fyra motioner, varav en kommittémotion från Moderata samlingspartiet och en kommittémotion från Kristdemokraterna samt två enskilda motioner (m).

Av de nämnda motionerna berör endast *motion 2000/01:Sf3 av Margit Gennser m.fl. (m)* konstitutionsutskottets beredningsområde. I motionen, vari inledningsvis yrkas avslag på förslaget att överge principen om undvikande av dubbelt medborgarskap, begärs tillkännagivanden om vad som anförs i motionen dels om dubbel rösträtt och dubbelt medborgarskap (*yrkande 2*), dels om förlust av svenskt medborgarskap (*yrkande 9*).

Motionärerna anser att det ur principiell synpunkt är viktigt att fastslå att en medborgare inte genom dubbelt medborgarskap och därav följande dubbel

rösträtt bör ha möjlighet att aktivt genom valhandlingar eller genom valbarhet vara med och påverka den politiska utvecklingen i flera länder.

Motionärerna hänvisar i frågan om förlust av medborgarskap till att de tidigare föreslagit att medborgarskap skall kunna förloras i vissa fall. De anser det stötande för den allmänna rättskänslan att grova brottslingar som har förvärvat svenskt medborgarskap genom falska uppgifter inte skall kunna fråntas medborgarskapet. Om regeringens förslag godtas av riksdagen borde det enligt motionärerna i större utsträckning vara möjligt att frånta en sådan person det svenska medborgarskapet, eftersom personen då i de flesta fall har ett annat medborgarskap.

Bakgrund

Gällande ordning

Grundlagsbestämmelser

Rösträtt och valbarhet vid riksdagsval

Regler om rösträtt och valbarhet till den svenska riksdagen finns i 3 kap. regeringsformen. Rösträtt vid val till riksdagen tillkommer endast svenska medborgare, som har fyllt 18 år, och som är eller någon gång har varit bosatta i Sverige. Endast den som uppfyller villkoren för rösträtt kan vara ledamot i riksdagen eller ersättare för ledamot.

Den svenska regleringen motsvarar vad som gäller i de flesta andra stater, dvs. rösträtten knyts vid val till ett lands parlament normalt till innehav av landets medborgarskap. Vissa länder kräver för rösträtt att man är eller har varit bosatt i landet.

Återkallelse av medborgarskap

I 2 kap. 7 § regeringsformen föreskrivs dels att ingen medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket, dels huvudregeln att ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får berövas sitt medborgarskap. Undantag från förbudet att beröva en medborgare medborgarskapet gäller om medborgaren samtidigt, efter uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst, blir medborgare i en annan stat. Vidare får föreskrivas att barn under arton år skall följa sina föräldrar eller en av dem i fråga om sitt medborgarskap samt – i enlighet med överenskommelse med en annan stat – att den som sedan födelsen är medborgare även i den andra staten och är varaktigt bosatt där förlorar sitt svenska medborgarskap vid arton års ålder eller senare.

Medborgarskapskrav i grundlagen

Svenskt medborgarskap är ett behörighetskrav för vissa befattningar. I regeringsformen föreskrivs detta krav för – utom statschef och statsråd – även domare och vissa förvaltningstjänstemän. Även i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen finns vissa bestämmelser om krav på svenskt

medborgarskap. Bestämmelserna innehåller endast krav på svenskt medborgarskap, och medborgarskap även i en annan stat utgör aldrig något behörighetshinder enligt regeringsformen. En annan sak är att medborgarskap även i en annan stat är en av de aspekter som bör vägas in vid säkerhetsprövning enligt säkerhetsskyddslagen (1996:627).

En översyn har gjorts av krav i lagstiftningen, som är relaterade till medborgarskap. Utredningen (Ku 1999:02, dir. 1999:4) skall bl.a. kartlägga i vilka sammanhang det i lagar och andra författningar ställs krav på svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap samt analysera dels de argument med vilka förekommande krav tidigare motiverats, dels vad olika krav relaterade till medborgarskap i praktiken innebär. Utredaren skall pröva relevansen av befintliga krav samt vid behov föreslå författningsändringar. Den ledande principen i arbetet skall vara att lika rättigheter och skyldigheter oavsett medborgarskap i största möjliga utsträckning skall gälla för landets invånare. Bakom krav på svenskt medborgarskap eller andra krav relaterade till medborgarskap skall det alltid ligga i sammanhanget godtagbara sakliga skäl. Sådana skäl kan vara t.ex. hänsyn till rikets säkerhet eller allmän säkerhet eller förhållandet till främmande stat eller mellanfolklig organisation.

Utredningens arbete är enligt vad utskottet inhämtat avslutat, och utredningen skall redovisa sitt uppdrag den 1 december 2000.

Rösträtt och valbarhet vid kommunalval och folkomröstningar

Rösträtt vid val till kommun- respektive landstingsfullmäktige regleras i 4 kap. kommunallagen (1991:900). För rösträtt vid kommunalval gäller – utom vissa medborgarskapskrav – att man skall ha fyllt 18 år och vara folkbokförd i kommunen, vid val till landstingsfullmäktige att man är röstberättigad vid val till kommunfullmäktige i en kommun inom landstinget. Medborgarskapskravet innebär krav på medborgarskap i Sverige eller någon annan EU-stat, i Island eller i Norge. Den som inte är medborgare i någon av dessa stater har rösträtt, om han eller hon har varit folkbokförd i Sverige tre år i följd före valdagen.

Rösträtt vid folkomröstningar tillkommer enligt folkomröstningslagen (1979:369) den som är röstberättigad vid riksdagsval. Det finns dock inte något hinder att i en lag om folkomröstning i en särskild fråga bestämma rösträtten på annat sätt. Genom lagen (1980:7) om folkomröstning i kärnkraftsfrågan tillerkändes dock utländska medborgare bosatta i Sverige rösträtt i 1980 års folkomröstning under samma förutsättningar som i de kommunala valen.

Lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap, MedbL

Den nuvarande svenska medborgarskapslagstiftningen bygger på att dubbelt medborgarskap i princip bör undvikas. Principen har i många delar varit avgörande för utformningen av den nuvarande lagen om svenskt medborgarskap. Flera av lagens bestämmelser har till syfte att begränsa uppkomsten av dubbla medborgarskap.

Enligt 7 § förlorar den som är svensk medborgare sitt svenska medborgarskap, om han eller hon förvärvar utländskt medborgarskap efter ansökan eller uttryckligt samtycke. Den som tidigare har varit svensk medborgare och enligt 4 § skulle kunna återvinna det svenska medborgarskapet genom anmälan kan inte göra det om han eller hon inte styrker att han eller hon därigenom skulle förlora det utländska.

För en utländsk medborgare som söker svenskt medborgarskap kan det enligt 6 § femte stycket vara ett villkor för naturalisation att sökanden inom viss tid styrker att han eller hon fått medgivande till befrielse från sitt utländska medborgarskap.

I 7 a § finns föreskrifter om förlust av svenskt medborgarskap i vissa fall för den som från födelsen genom sin far eller mor förvärvat medborgarskap i en annan stat. Syftet med föreskrifterna är att genom avtal begränsa antalet dubbla medborgarskap.

Europarådskonventioner m.m.

1963 års konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap

Konventionen, som ratificerades av Sverige år 1968, har till huvudsakligt syfte att reducera antalet fall av dubbla medborgarskap. En vuxen person som är medborgare i någon av konventionsstaterna och som av fri vilja förvärvar medborgarskap i en annan sådan stat skall enligt konventionen förlora sitt tidigare medborgarskap.

Konventionen har ratificerats av – utöver Sverige – Österrike, Belgien, Danmark, Frankrike, Tyskland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Spanien och Storbritannien.

1997 års europeiska konvention om medborgarskap

1997 års konvention är neutral i fråga om dubbelt medborgarskap och överlämnar till konventionsstaterna att själva bestämma i vilken utsträckning dubbelt medborgarskap skall tillåtas. 1997 års konvention behandlar samtliga aspekter på medborgarskap, bl.a. bestämmelser om s.k. expatriering. Konventionen inverkar inte på tillämpningen av 1963 års konvention mellan de konventionsstater som är bundna av båda konventionerna.

Utveckling mellan konventionerna

Sedan tillkomsten av 1963 års Europarådskonvention har det skett en ständig ökning av antalet personer i Europa med dubbelt medborgarskap. En stor grupp av dessa utgörs av barn som vid födelsen fått dubbla medborgarskap på grund av att deras föräldrar har olika medborgarskap. Utvecklingen är en följd av att ett flertal länder med tiden ändrat sin nationella lagstiftning så att det råder större jämställdhet mellan föräldrarna i fråga om rätten att överföra medborgarskap på sina barn, vilket står helt i överensstämmelse med en rekommendation som Europarådet utfärdade år 1977. I rekommendationen

förutsattes att berörda stater genom konventioner eller bilaterala avtal skulle kunna enas om principer varigenom barn som innehade flerfaldiga medborgarskap skulle kunna avsäga sig – alternativt tvingas avsäga sig – alla utom ett av medborgarskapen vid uppnådd myndig ålder. En möjlighet att för svenskt vidkommande ingå de förutsatta avtalen finns inskriven i 7 a § MedbL. Något sådant avtal har dock inte ingåtts.

I ett protokoll 1993 till 1963 års konvention hänvisas till det stora antalet migranter som är permanent bosatta i medlemsländerna och till att deras integration skulle underlättas av möjligheten till dubbelt medborgarskap. Samtidigt gavs konventionsstaterna rätt att i sin nationella lagstiftning föreskriva möjlighet för make att behålla sitt dittillsvarande medborgarskap vid förvärv av den andre makens medborgarskap och för invandrare i andra generationen att behålla sitt gamla medborgarskap vid naturalisation m.m.

Protokollet har ratificerats av vissa stater, medan andra, bl.a. Sverige, har avstått från att ratificera protokollet.

Beräkning av antalet personer i Sverige med dubbelt medborgarskap

1997 års medborgarskapskommitté uppskattade i sitt betänkande Svenskt medborgarskap (SOU 1999:34) det totala antalet personer med dubbelt medborgarskap som är bosatta i Sverige till omkring 300 000. Omkring 197 000 personer beräknades ha fått dubbelt medborgarskap genom naturalisation. Av dessa beräknades ca 82 000 komma från Europa utanför Norden och lika många från Asien. Omkring 100 000 personer beräknades ha fått dubbelt medborgarskap genom att de fötts i Sverige av gifta föräldrar, av vilka minst en var född utomlands eller utländsk medborgare.

Regeringens bedömning av frågan om rösträtt och valbarhet

Regeringen anför i propositionen att ett av de områden där problem ansetts kunna uppstå till följd av dubbelt medborgarskap gäller rösträtt och valbarhet. I denna del påpekas att dubbel rösträtt kan ses som ett hinder mot att tillåta dubbelt medborgarskap. Principen ”en individ, en röst” gäller dock enligt propositionen i första hand ett och samma val, och frågan är vilken tyngd principen bör tillmätas när det handlar om valdeltagande i olika länder.

Ur principiell synpunkt är det enligt propositionen rimligt och önskvärt att en enskilds möjlighet att ge det stöd för inriktningen av ett lands försvars-, utrikes- och säkerhetspolitik som en röst i ett parlamentsval innebär endast kan användas i ett land. Regeringen redogör för olika metoder som har diskuterats för att undvika dubbelröstande men avvisar dem och anser att vad som är av betydelse i stället är i vilken utsträckning det kan förväntas att möjligheten att rösta dubbelt också skulle utnyttjas.

Enligt regeringen finns det ingen statistik som visar i vilken omfattning dubbel rösträtt utnyttjas. Regeringen hänvisar till att i tidigare utrednings- och lagstiftningsarbete den slutsatsen har dragits att så sker endast i begränsad omfattning och att denna slutsats stämmer överens med vad 1997 års medborgarskapskommitté erfarit i sina kontakter med i Sverige bosatta personer med dubbelt medborgarskap. Sammanfattningsvis kan enligt regering-

en den bedömningen göras att det sannolikt är förhållandevis få människor som verkliga utnyttjar sin dubbla rösträtt.

I frågan om dubbel valbarhet delar regeringen kommitténs uppfattning att frågan – med hänsyn till krav på närvaro, väljarkontakter och liknande – är en närmast teoretisk fråga som inte behöver tillmätas någon vikt i sammanhanget.

Regeringen hänvisar vidare till bestämmelserna i EG:s s.k. valrättsakt och i direktiv 93/109/EG om att EU:s medlemsstater skall utbyta information för att säkerställa att ingen röstar mer än en gång samt till att valrättsakten och direktivet har införlivats i vallagen, där det bl.a. föreskrivs att unionsmedborgare har rösträtt vid val till Europaparlamentet i Sverige och att en förutsättning för detta är att de inte röstar i någon annan medlemsstat i EU.

Regeringen anser att dubbel rösträtt och valbarhet inte är ett skäl mot att tillåta dubbelt medborgarskap fullt ut.

Tidigare motivuttalanden om förlust av svenskt medborgarskap

Frågan om återkallelse av medborgarskap behandlades av riksdagen senast under 1998/99 års riksmöte (prop. 1997/98:178, bet. 1998/99:SfU3), då riksdagen beslöt att öppna möjlighet att göra undantag från kravet på styrkt identitet i ärenden om svenskt medborgarskap. I propositionen, där regeringen föreslog lättnader i fråga om kravet på styrkt identitet vid ansökan om svenskt medborgarskap, lämnades en redogörelse för såväl folkrättslig bakgrund som vissa tidigare överväganden i frågan om återkallelse. En hänvisning gjordes till förarbetena till den nu gällande medborgarskapslagen (prop. 1950:217). Bland annat återgavs Lagrådets konstaterande att expatriering var ett i svensk rätt dittills okänt institut och Lagrådets påpekande att det, om den då i lagsrådsremissen föreslagna möjligheten till expatriering infördes, med fog kunde göras gällande att naturaliserade medborgares rättigheter och förmåner inte var desamma som andra medborgares. Lagrådet hänvisade i ärendet till 33 § i den dåvarande regeringsformen, där det bl.a. föreskrevs att naturaliserade svenska medborgare skulle njuta samma rättigheter och förmåner som infödda svenska medborgare med endast det undantaget att de inte kunde bli statsråd.

I 1974 års regeringsform uttrycktes förbudet mot att landsförvisa svenska medborgare eller beröva dem medborgarskapet till en början genom ett förbud att meddela lag eller annan föreskrift av sådant innehåll. Undantag från förbudet gällde för det fall att medborgaren var eller samtidigt blev medborgare i en annan stat. Vid 1977 års ändringar i regeringsformen fördes förbudet över till sin nuvarande plats i kapitlet om grundläggande fri- och rättigheter och uttrycktes som ett direkt förbud mot landsförvisning respektive berövande av medborgarskap.

Paragrafen har haft sin nuvarande lydelse sedan 1979, då skyddet för svenskt medborgarskap förstärktes (prop. 1978/79:195, KU 1978/79:39, rskr. 1978/79:359, KU 1979/80:1, rskr. 1979/80:2). Föredragande statsrådet framhöll som angeläget att skyddet mot förlust av medborgarskapet i regeringsformen så långt möjligt skulle komma att gälla även sådana medborgare som utan eget initiativ eller egen önskan innehade medborgarskap också i annan

stat. De kategorier av personer som därvid främst stod i blickpunkten var personer som hade kommit till Sverige som flyktingar eller av annan orsak och som därefter hade blivit svenska medborgare utan att befrias från sitt tidigare medborgarskap i annan stat. Man kunde inte utesluta möjligheten att vårt land i ett skärpt utrikespolitiskt läge kunde utsättas för påtryckningar i syfte att tvinga fram sådana lagändringar att de berörda personerna skulle berövas sitt svenska medborgarskap. Också i fråga om ett par andra kategorier med dubbelt medborgarskap – bl.a. svenska kvinnor som var eller hade varit gifta med medborgare i sådana stater där hustrun automatiskt fick mannens medborgarskap – framstod det enligt föredragande statsrådet som angeläget med ett starkare skydd för det svenska medborgarskapet än den tidigare grundlagsregeln gav.

I det i inledningen till detta avsnitt nämnda lagstiftningsärendet från 1998 gjorde regeringen bedömningen att ett beslut om naturalisation som meddelats på grundval av felaktiga identitetsuppgifter inte heller i fortsättningen borde kunna återkallas. Regeringen hänvisade till att strävan i svensk politik under de senaste årtiondena hade varit att så långt möjligt utjämna skillnaderna i rättsligt avseende mellan svenska medborgare och den övriga befolkningen och att införande av en möjlighet att återkalla ett beslut om svenskt medborgarskap skulle innebära en grundläggande förändring av den svenska medborgarskapsrätten, vilket bl.a. skulle kräva en grundlagsändring. Mot denna bakgrund krävde enligt regeringens bedömning en sådan förändring mycket starka skäl. Regeringen erinrade om att frågan varit föremål för regeringens prövning i flera tidigare lagstiftningsärenden och att skälen mot att införa en sådan ordning därvid befunnits vara så starka att något förslag aldrig hade förelagts riksdagen.

Samtidigt som det kunde förefalla stötande att det saknades möjligheter att ingripa och återkalla medborgarskapet för en person som naturaliserats i falsk identitet, särskilt när det skett för att dölja ett kriminellt förflutet eller en terroristanknytning, fanns det enligt regeringen starka skäl som talade mot en sådan ordning både från en principiell ståndpunkt och ur en mer praktisk synvinkel. En återkallelsemöjlighet skulle bl.a. innebära att det skulle komma att finnas två slag av svenskt medborgarskap – ett oåterkalleligt för den som blivit svensk medborgare vid födseln och ett som kan återkallas för den som förvärvat medborgarskapet genom naturalisation.

Till detta kom enligt regeringen att en person som berövats det svenska medborgarskapet i de flesta fall skulle bli statslös, något som hängde samman med huvudprincipen i den svenska medborgarskapslagstiftningen att den som naturaliserades samtidigt måste avsäga sig sitt tidigare medborgarskap om det inte förlorades automatiskt. En avsikt bakom återkallelse av ett medborgarskap var att kunna avlägsna vederbörande från landet, men det torde inte vara möjligt beträffande den som blivit statslös. Även i andra fall bedömdes verkställighetshinder kunna uppkomma. En återkallelse av svenskt medborgarskap skulle vidare kunna leda till familjerättsliga komplikationer.

Ökningen av antalet medborgarskap som beviljats i falsk identitet till följd av den föreslagna möjligheten till undantag från kravet på styrkt identitet bedömdes av regeringen komma att bli förhållandevis marginell och förut-

sättningarna för att uppdaga det verkliga förhållandet, när så trots allt skett, komma att vara små.

Vid en samlad bedömning ansåg regeringen att skälen för en återkallelse-möjlighet, ställda mot de starka invändningar som kunde resas däremot, inte motiverade att en sådan möjlighet infördes i svensk rätt.

Socialförsäkringsutskottet, som behandlade frågan med anledning av en motion, delade regeringens bedömning att en möjlighet att återkalla beslut om naturalisation inte borde införas.

Frågan om återkallelse av ett beslut om naturalisation som har meddelats på grundval av felaktiga uppgifter berörs även i den nu föreliggande propositionen (s. 47 f.).

Fråga om bemyndigande för regeringen att meddela vissa föreskrifter

Förslag om bemyndigande

Den föreslagna nya lagen om svenskt medborgarskap innehåller vissa bestämmelser rörande de nordiska länderna och övriga EES-länder. Bland annat föreslås i 16 § ett bemyndigande för regeringen att, efter avtal med Danmark, Finland, Island eller Norge, meddela föreskrifter om tillämpning av en eller flera av vissa bestämmelser om undantag från en föreskrift om förlust av svenskt medborgarskap samt om möjlighet för medborgare i de nordiska länderna till förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan.

Lagförslaget har granskats av Lagrådet. Lagrådet har inte särskilt kommenterat förslaget i denna del. Utskottets uppmärksamhet har ändå fästs på frågan om bemyndigandets förenlighet med regeringsformens bestämmelser.

Bakgrund

Normgivningsföreskrifter i regeringsformen

Reglerna om normgivningsmakten finns huvudsakligen samlade i 8 kap. regeringsformen.

Enligt 8 kap. 2 § regeringsformen skall föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes meddelas genom lag. Föreskrifter om enskildas personliga ställning är bl.a. föreskrifter om svenskt medborgarskap. Beträffande föreskrifter enligt 2 § ges inte riksdagen den möjlighet att till regeringen delegera rätten att sätta en föreskrift i eller ur tillämpning som beträffande föreskrifter på andra områden ges i kapitlets 10 §.

Regeringen har viss egen normgivningskompetens. Bland annat kan regeringen enligt 8 kap. 13 § första stycket 1 besluta föreskrifter om verkställighet av lag. Med verkställighetsföreskrifter avses dels tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär, dels föreskrifter som ”fyller ut” en lag utan att tillföra något väsentligt nytt.

Lagrådet behandlade frågan om bemyndigande för regeringen att sätta en lag i kraft och att bestämma om begränsning av tillämpningsområdet för den föreslagna lagstiftningen i ett ärende om ändringar i luftfartslagen vid anpassning till den s.k. Warszawakonventionen (prop. 1985/86:119).

I frågan om *bemyndigandet att sätta lagen i kraft* ansåg Lagrådet efter viss diskussion, där bl.a. angivits att motivet för att acceptera sådana föreskrifter av regeringen torde vara att de betraktas som verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 13 § första stycket 1 regeringsformen, att det inte fanns anledning att rikta någon kritik mot denna del av ikraftträdandebestämmelserna.

I frågan om *bemyndigandet att bestämma om begränsning av tillämpningsområdet* för den föreslagna lagstiftningen påpekade Lagrådet att den föreslagna lagstiftningen visserligen gick längre men att även liknande former av delegation hade godtagits av riksdagen vid flera tillfällen. Det hade i dessa fall främst rört sig om bemyndiganden att förordna om tillämpning av en lag eller vissa bestämmelser i lagen i förhållande till andra länder eller till internationella organisationer. Lagrådet nämnde också exempel på sådana delegationer, och vid en sammantagen bedömning ansåg sig Lagrådet för sin del kunna godta bestämmelsen. Lagrådet förutsatte emellertid att frågor av det slag som hade berörts skulle uppmärksammas, om regeringsformens bestämmelser om normgivningskompetensen ses över i framtiden.

Frågan om utfyllnad av lag genom föreskrifter av lägre rang behandlas av Håkan Strömberg i hans bok Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, 3:e uppl., 1999. Strömberg tar bl.a. upp Lagrådets yttrande i det nämnda ärendet, och han anser att Lagrådets resonemang innan förslaget godtogs var något pressat. Han anför vidare att bemyndiganden för regeringen att i anslutning till internationella överenskommelser meddela föreskrifter om en lags tillämplighet i förhållande till andra länder säkerligen fyller ett viktigt praktiskt behov, som inte har förutsetts vid utformningen av regeringsformens regler om normgivningsmakten men som bör beaktas vid en eventuell framtida översyn av dessa regler.

Utskottets bedömning

Konstitutionsutskottet delar den bedömning som gjorts i propositionen om att dubbel rösträtt och valbarhet inte utgör skäl mot att tillåta dubbelt medborgarskap fullt ut.

I fråga om den motionsvis väckta frågan om möjligheten att beröva en svensk medborgare som är eller har varit bosatt här det svenska medborgarskapet vill utskottet hänvisa till att det, som påpekats i proposition 1997/98:178, skulle kräva en grundlagsändring. Det innebär att det bör krävas mycket starka skäl för en ändring och i princip också att en ändring inte bör beslutas utan stor politisk enighet. Förslaget i motionen skulle innebära en genomgripande förändring av den svenska medborgarskapsrätten. Efter en sådan ändring skulle det komma att finnas två slag av svenskt medborgarskap: ett oåterkalleligt för den som blivit svensk medborgare vid födseln och ett återkalleligt för den som förvärvat medborgarskapet genom naturalisation.

Utskottet anser inte att en ändring i regeringsformen på denna punkt är motiverad.

Det föreslagna bestämmelsen i 16 § om bemyndigande för regeringen att efter avtal med Danmark, Finland, Island eller Norge meddela föreskrifter om tillämpning av vissa bestämmelser i lagen kan enligt utskottets uppfattning jämföras med ett bemyndigande för regeringen att sätta bestämmelserna i kraft i förhållande till ett eller flera av de nordiska länderna. I 8 kap. 10 § regeringsformen ges emellertid en särskild föreskrift om bemyndigande för regeringen att sätta lagar i kraft, och föreskriften omfattar inte lagar inom de områden som regleras i 2 § samma kapitel. I förarbetena till 1974 års regeringsform underströk föredragande statsrådet (prop. 1973:90 s. 209) att delegation av normgivningskompetens självfallet inte skulle vara tillåten i andra fall än de som angavs i regeringsformen.

Bemyndiganden liknande det nu föreslagna har tidigare godtagits av riksdagen. En motsvarande bestämmelse finns intagen i nu gällande medborgarskapslag. Lagrådet har godtagit det nu föreslagna bemyndigandet. Även utskottet anser med den angivna bakgrunden att bemyndigandet får godtas.

Bestämmelsen är emellertid endast i praktiken en bestämmelse om ikraftträdande, och bemyndigandet grundas huvudsakligen på konstitutionell praxis. Utskottet finner det inte tillfredsställande med en konstitutionell praxis som inte står i överensstämmelse med regeringsformens ordalag. Som Lagrådet tidigare förordat bör därför en översyn göras av berörda regler i regeringsformen. Översynen bör göras i lämpligt sammanhang.

Stockholm den 5 december 2000

På konstitutionsutskottets vägnar

Per Unckel

I beslutet har deltagit: Per Unckel (m), Göran Magnusson (s), Barbro Hietala Nordlund (s), Pär Axel Sahlberg (s), Kenneth Kvist (v), Kerstin Kristiansson Karlstedt (s), Björn von der Esch (kd), Nils Fredrik Aurelius (m), Per Lager (mp), Åsa Torstensson (c), Helena Bargholtz (fp), Britt-Marie Lindkvist (s), Per-Samuel Nisser (m), Anders Bengtsson (s), Inger Strömbom (kd), Carl-Erik Skårman (m) och Peter Pedersen (v).

Avvikande mening

(m) anser att de två första styckena av utskottets yttrande under rubriken Utskottets bedömning borde ha haft följande lydelse:

Enligt utskottets mening är det från principiell synpunkt viktigt att fastslå att en person inte bör ha möjlighet att aktivt genom valhandlingar eller genom

valbarhet vara med och påverka den politiska utvecklingen i flera länder, även om undantag från denna princip kan göras för lokala val.

De personer som i dag har dubbelt medborgarskap genom att de fått svenskt medborgarskap utan att befrias från ett tidigare medborgarskap är huvudsakligen flyktinginvandrare, och det förhållandet att de har dubbel rösträtt är därför i praktiken inte av så stor betydelse. Om rätten till dubbelt medborgarskap görs till huvudregel, kommer däremot principfrågan om dubbel rösträtt att bli av väsentligt större betydelse. Utskottet anser därmed att en författningsändring som leder till att dubbel rösträtt i nationella val inte bör genomföras.

Utskottet anser att regeringsformens regler om undantag från förbudet att beröva svenska medborgare medborgarskapet bör kompletteras. Möjligheten bör utredas att genom lag göra ytterligare undantag för den som förvärvat medborgarskapet genom naturalisation. Det är stötande för den allmänna rättskänslan att t.ex. en grov narkotikabrottsling, eller en annan person belastad med grovt brottsregister, som förvärvat det svenska medborgarskapet genom falska uppgifter, inte kan fråntas detta. En person med dubbelt medborgarskap bör i sådana fall kunna fråntas det svenska medborgarskapet. Detta får dock inte leda till att en person blir statslös. Frågorna om hänsyn till statslöshet och betydelsen av dubbla medborgarskap bör regleras i lag.

Till socialförsäkringsutskottet.....	1
Utskottet	1
Propositionen	1
Motioner	1
Bakgrund.....	2
Gällande ordning.....	2
Grundlagsbestämmelser.....	2
Rösträtt och valbarhet vid kommunalval och folkomröst- ningar.....	3
Lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap, MedbL	3
Konventioner m.m.....	4
1963 års konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap.....	4
1997 års europeiska konvention om medborgarskap	4
Utveckling mellan konventionerna.....	4
Beräkning av antalet personer i Sverige med dubbelt medborgarskap	5
Regeringens bedömning av frågan om rösträtt och valbarhet	5
Tidigare motivuttalanden om förlust av svenskt medborgar- skap	6
Fråga om bemyndigande för regeringen att meddela vissa föreskrifter.....	8
Förslag om bemyndigande.....	8
Bakgrund	8
Utskottets bedömning	9
Avvikande mening.....	10