

# Omprövning av medborgarskap

*Betänkande av Utredningen om omprövning av  
medborgarskap*

*Stockholm 2006*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

SOU 2006:2

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: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Omslagsfoto: Conny Holm

Tryckt av Elanders Gotab AB  
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22516-6  
ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Jens Orback

Genom beslut den 16 september 2004 bemyndigade regeringen statsrådet Mona Sahlin att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att undersöka i vilken omfattning det kan antas förekomma att beslut om svenskt medborgarskap fattas på felaktiga grunder eller annars på felaktigt sätt samt ta ställning till om det bör införas en möjlighet att efter omprövning återkalla felaktiga beslut om svenskt medborgarskap och, om så bedömdes vara fallet, lämna förslag till nödvändig författningsreglering.

Till särskild utredare förordnades regeringsrådet Marianne Eliason.

Som sakkunniga har i arbetet medverkat departementsråden Gunnar Hermanson, Justitiedepartementet, och Christina Sandqvist, Utrikesdepartementet. Avdelningsdirektören Bo Lundberg, Migrationsverket, och rättssakkunnige Johan Lundmark, Justitiedepartementet har medverkat som experter.

Hovrättsassessorn Lovisa Hansson har varit anställd som sekreterare åt utredningen.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om omprövning av medborgarskap (Ju 2004:09), överlämnar härmed betänkandet Omprövning av medborgarskap (SOU 2006:2).

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm i januari 2006

*Marianne Eliason*

*/Lovisa Hansson*



# Innehåll

<b>Förkortningar</b> .....	<b>11</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>13</b>
<b>Summary</b> .....	<b>17</b>
<b>Författningsförslag</b> .....	<b>21</b>
1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen .....	21
2 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap .....	23
<b>1 Utredningsuppdraget och dess genomförande</b> .....	<b>27</b>
1.1 Utredningsuppdraget .....	27
1.2 Utredningens arbete .....	27
<b>2 Begreppet medborgarskap</b> .....	<b>29</b>
2.1 Medborgarskapsbegreppet formella och materiella sida .....	29
2.2 Medborgarskapets rättsliga innebörd .....	30
2.2.1 Inledning .....	30
2.2.2 Grundläggande fri- och rättigheter .....	32
2.2.3 Rösträtten och valbarheten .....	37
2.2.4 Konsulärt bistånd .....	39

<b>3</b>	<b>Folkrättsliga aspekter .....</b>	<b>41</b>
3.1	Medborgarskapet enligt folkrätten.....	41
3.2	Sveriges folkrättsliga åtaganden.....	42
3.2.1	Rätten till medborgarskap och förlust därav enligt internationella konventioner.....	42
3.2.2	Andra internationella instrument som behandlar frågor om medborgarskap .....	45
<b>4</b>	<b>Den nuvarande ordningen .....</b>	<b>53</b>
4.1	Regeringsformen .....	53
4.2	Utlänningslagen (2005:716) .....	55
4.2.1	Beviljande av uppehållstillstånd.....	56
4.2.2	Återkallelse av uppehållstillstånd .....	56
4.2.3	Några statistiska uppgifter om återkallelse av uppehållstillstånd .....	62
4.2.4	Fingeravtryck med stöd av utlänningslagen .....	63
4.3	Lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.....	64
4.3.1	Inledning.....	64
4.3.2	Förvärv av svenskt medborgarskap.....	65
4.3.3	Förlust av svenskt medborgarskap.....	77
<b>5</b>	<b>Dubbelt medborgarskap .....</b>	<b>79</b>
5.1	Inledning.....	79
5.2	Förhållanden utomlands .....	80
5.3	Antalet personer i Sverige med dubbelt medborgarskap genom anmälan eller efter ansökan .....	84
<b>6</b>	<b>Ändring och upphävande av förvaltningsbeslut.....</b>	<b>87</b>
6.1	Inledning.....	87
6.2	Återkallelse av gynnande förvaltningsbeslut .....	88
6.3	Resning.....	89
6.4	Nullitet.....	91

<b>7</b>	<b>Tidigare utrednings- och lagstiftningsärenden om återkallelse av beslut om medborgarskap .....</b>	<b>97</b>
<b>8</b>	<b>Handläggningen av medborgarskapsärenden m.m.....</b>	<b>109</b>
8.1	Handläggningen av naturalisationsärenden hos Migrationsverket och Utlänningsnämnden.....	109
8.2	Säkerhetspolisens yttranden.....	112
8.3	Kontakter mellan Rikskriminalpolisen och Migrationsverket.....	114
8.4	Handläggningen av ärenden om anmälan om svenskt medborgarskap.....	115
8.5	Norrköpings tingsrätts deldom av den 1 december 2003....	115
8.6	Migrationsverkets internkontroll av medborgarskapsärenden .....	117
<b>9</b>	<b>Statistiska uppgifter om medborgarskap .....</b>	<b>119</b>
<b>10</b>	<b>Handläggningen av vissa folkbokföringsärenden .....</b>	<b>123</b>
<b>11</b>	<b>Utländska förhållanden .....</b>	<b>129</b>
<b>12</b>	<b>Synpunkter från organisationer .....</b>	<b>141</b>
<b>13</b>	<b>Är det vanligt att beslut om svenskt medborgarskap fattas på felaktiga grunder eller annars på felaktigt sätt? .....</b>	<b>145</b>
<b>14</b>	<b>Överväganden och förslag.....</b>	<b>151</b>
14.1	Kan ett beslut om medborgarskap anses vara en nullitet?.....	151
14.2	Bör det vara möjligt att återkalla ett medborgarskapsbeslut?.....	153
14.2.1	Nya faktorer som har tillkommit efter tidigare överväganden.....	153

14.2.2	Ett medborgarskapsbeslut skall kunna omprövas.....	154
14.3	Återkallelse efter förvärv genom anmälan eller efter ansökan .....	160
14.4	Oriktiga eller ofullständiga uppgifter .....	161
14.4.1	Grundläggande förutsättningar för återkallelse på grund av oriktiga eller ofullständiga uppgifter .....	161
14.4.2	Vilka oriktiga eller ofullständiga uppgifter skall kunna leda till återkallelse? .....	162
14.5	Annat otillbörligt förfarande .....	165
14.6	Omständigheter som skall beaktas vid prövningen .....	166
14.7	Konsekvenser för barn .....	169
14.8	Självständig förlust av barns medborgarskap som förvärvats automatiskt .....	171
14.9	Migrationsverket eller en länsstyrelse skall som första instans pröva frågor om återkallelse av medborgarskapsbeslut.....	172
14.10	Offentligt biträde .....	176
14.11	Rättsverkningar av förlust av svenskt medborgarskap.....	177
14.11.1	Retroaktiv verkan.....	177
14.11.2	Återförvärv av uppehållstillstånd .....	177
14.12	Ikraftträdande .....	178
<b>15</b>	<b>Ekonomiska och andra konsekvenser .....</b>	<b>179</b>
<b>16</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>183</b>
16.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen .....	183
16.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.....	183



**Bilagor**

1	Kommittédirektiv 2004:126 .....	187
2	Migrationsverkets blankett – Ansökan om svenskt medborgarskap .....	193



# Förkortningar

a.	anförd, anförda
barnkonventionen	Förenta Nationernas konvention om barnets rättigheter
bet.	betänkande
BR	Rikspolisstyrelsens belastningsregister
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EU	Europeiska unionen
Europakonventionen	Europeiska konventionen den 4 november 1950 om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna
FN	Förenta Nationerna
FPL	förvaltningsprocesslagen (1971:291)
FT	Förvaltningsrättslig tidskrift
Genèvekonventionen	Förenta Nationernas konvention om flyktingars rättsliga ställning
JO	Riksdagens ombudsmän
JuU	Justitieutskottet
KU	Konstitutionsutskottet
LU	Lagutskottet
medborgarskapskonventionen	Europeiska konventionen om medborgarskap
medborgarskapslagen	lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap
MR	Rikspolisstyrelsens misstankeregister
prop.	proposition
reg.	regeringen
RF	regeringsformen
rskr.	riksdagsskrivelse
SFS	svensk författningssamling

SfU	Socialförsäkringsutskottet
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
Säpo	Säkerhetspolisen
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
u.	upplaga
UN	Utlänningsnämnden
UtlL	utlänningslagen (2005:716)
UU	Utrikesutskottet

# Sammanfattning

## Uppdraget

Jag har haft i uppdrag att undersöka i vilken omfattning det kan antas förekomma att beslut om svenskt medborgarskap fattas på felaktiga grunder eller annars på felaktigt sätt. Jag skall också ta ställning till om det bör införas en möjlighet att efter omprövning återkalla felaktiga beslut om svenskt medborgarskap och, om så bedöms vara fallet, lämna förslag till nödvändig författningsreglering. Slutligen skall jag också göra en analys av i vilken mån man kan komma till rätta med felaktiga beslut genom att inte tillämpa dem (nullitet).

## Gällande bestämmelser

Bestämmelser om förvärv av svenskt medborgarskap finns i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. En utlänning kan efter ansökan tas upp som medborgare genom ett särskilt beslut (naturalisation). För naturalisation krävs att utlänningen har styrkt sin identitet, har fyllt 18 år, har permanent uppehållstillstånd i Sverige, har hemvist här i landet sedan normalt fem år samt har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt.

Svenskt medborgarskap kan i vissa fall också förvärfvas genom ett förenklat förfarande, anmälan. Anmälan innebär att en person blir svensk medborgare om han eller hon uppfyller vissa förutsättningar som anges i lagen.

Enligt gällande ordning godkänns i svensk rätt inte återkallelse av beslut om svenskt medborgarskap. Detta framgår av 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen.

## Kartläggningen

Av de kontakter utredningen har haft med olika myndigheter framgår att det förekommer att svenskt medborgarskap beviljas på grundval av oriktiga eller ofullständiga uppgifter från sökanden. Antalet fall per år bedöms dock vara litet. Hur många fall det rör sig om har inte kunnat fastställas. När det gäller beslut om medborgarskap som har fattats genom annat otillbörligt förfarande är de beslut som omfattas av Norrköpings tingsrätts deldom av den 1 december 2003 rörande grovt tjänstefel och mutbrott de enda kända fallen.

## Analys av frågan om nullitet

Jag konstaterar att stor försiktighet alltid måste iakttas innan ett för den enskilde gynnande beslut anses vara en nullitet. Ju mer långtgående rättsverkningar ett beslut har desto större är detta krav på försiktighet. Eftersom ett beslut om svenskt medborgarskap är just ett gynnande förvaltningsbeslut med långtgående rättsverkningar torde ett sådant beslut ytterst sällan kunna anses vara behäftat med så grundläggande brister att det skall anses vara en nullitet.

Även om en återkallelsemöjlighet införs för vissa fall medför detta inte att det i framtiden är uteslutet att inom ramen för rättstillämpningen betrakta ett beslut om medborgarskap som en nullitet. Frågan om man undantagsvis kan komma till rätta med felaktiga beslut om medborgarskap genom att inte tillämpa dem bör enligt min mening även i fortsättningen avgöras i rättstillämpningen.

## Ett medborgarskapsbeslut skall kunna omprövas

Frågan om det bör införas en möjlighet att återkalla ett beslut om svenskt medborgarskap har varit föremål för bedömning i ett flertal tidigare utrednings- och lagstiftningsärenden. De skäl som förts fram emot införande av en återkallelsemöjlighet har i huvudsak varit att en sådan möjlighet skulle leda till två sorters medborgarskap, ett definitivt och ett som går att ompröva. Vidare har risken för uppkomsten av statslöshet framhållits, liksom verkställighetsproblem och familjerättsliga komplikationer.

Sedan frågan senast övervägdes i lagstiftningssammanhang har det tillkommit några faktorer av betydelse. En sådan faktor är att den ökade risk för statslöshet som en återkallelsemöjlighet skulle med-

föra numera är mindre än tidigare eftersom Sverige och flera andra länder nu till skillnad från tidigare tillåter dubbelt medborgarskap. Vidare har flera länder i Europa under senare år infört nya regler som innebär möjlighet att återkalla beslut om medborgarskap som fattats på felaktiga grunder. Det har också i ett konkret fall uppdagats att svenska medborgarskap har beviljats på oriktiga grunder därför att det förekommit otillbörligheter vid handläggningen.

Skälen emot ett införande av en återkallelsemöjlighet är dock enligt min mening alltså många och starka. Det är därför tveksamt om de skäl som finns för en ändrad inställning är tillräckliga för att ändra ett stabilt system som ger den enskilde rättstrygghet och som en stor majoritet i riksdagen flera gånger har ställt sig bakom.

Jag har ändå valt att lägga fram ett förslag som innebär att det i fortsättningen skall vara möjligt att i vissa fall efter omprövning återkalla ett felaktigt medborgarskapsbeslut. Det är från allmänna utgångspunkter givetvis önskvärt att myndigheters beslut skall vara riktiga i såväl formellt som materiellt hänseende. Det är otillfredsställande att staten i efterhand inte kan ingripa mot den som på ett illojalt eller bedrägligt sätt har tillskansat sig en så långtgående och grundläggande rättighet som medborgarskap. Jag har därför sett som min uppgift att visa hur en rättslig reglering skulle kunna utformas. 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. Jag vill dock framhålla att vad som i första hand bör eftersträvas är att handläggningen av medborgarskapsärenden är noggrann och att myndigheternas internkontroll är effektiv. På det sättet kan risken för felaktiga beslut elimineras.

Förslaget kräver ändringar i regeringsformen och lagen om svenskt medborgarskap.

Förslaget ger en möjlighet till återkallelse av ett beslut om svenskt medborgarskap om detta förvärvats genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande. Den föreslagna återkallelserregeln omfattar medborgarskap som har förvärvats såväl genom anmälan som efter ansökan. Det otillbörliga förfarandet skall ha varit av avgörande betydelse för beslutet. Vid prövningen av om ett medborgarskapsbeslut skall återkallas skall en avvägning göras mellan å ena sidan hur klandervärt beteendet är och å andra sidan hur ingripande ett återkallelsebeslut blir för den enskilde. Ett medborgarskapsbeslut skall enligt förslaget inte återkallas om den

enskilde vid den tidpunkt då frågan om återkallelse uppkommer uppfyller förutsättningarna för förvärv av svenskt medborgarskap.

Ett barn som är under 18 år och som fått sitt svenska medborgarskap samtidigt som en förälder eller på grund av att föräldern varit svensk skall, om inte vägande skäl talar däremot, fråntas sitt medborgarskap som en följd av ett beslut om förlust av föräldrarnas medborgarskap. Frågan om barnet skall fråntas sitt medborgarskap skall prövas särskilt. Vid bedömningen av om barnet skall fråntas sitt medborgarskap skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Barnet får inte fråntas sitt medborgarskap i dessa fall om någon av barnets föräldrar behåller sitt svenska medborgarskap eller om en återkallelse skulle leda till att barnet blir statslös.

Migrationsverket eller den länsstyrelse som först har prövat en ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap föreslås som första instans pröva frågor om förlust av svenskt medborgarskap. Vid överklagande skall samma processordning som i övriga medborgarskapsärenden tillämpas.



# Summary

## **Remit**

My remit has been to investigate the likely extent of decisions on Swedish citizenship that are made on erroneous grounds or are otherwise made in an erroneous way. I have also been instructed to take a position on the question of whether a possibility should be introduced of revoking decisions on Swedish citizenship found upon review to be erroneous, and if so, to propose necessary legislative regulations. Finally, I am also instructed to analyse the extent to which erroneous decisions can be dealt with by treating them as nullities.

## **Current provisions**

The Swedish Citizenship Act (2001:82) contains provisions on the acquisition of Swedish citizenship. Upon application, an alien can be accepted as a citizen by special decision (naturalisation). For naturalisation, the alien must have provided proof of his or her identity, have reached the age of 18, hold a permanent Swedish residence permit, have been domiciled in Sweden for a certain minimum period, normally five years, and have led and can be expected to lead a respectable life.

In certain cases, Swedish citizenship can also be acquired by a simplified procedure known as notification. Under this procedure, a person becomes a Swedish citizen if he or she meets certain conditions that are specified in the Citizenship Act.

Current Swedish law does not allow revocation of a decision to grant Swedish citizenship. This is made clear in Chapter 2, Article 7, second paragraph of the Instrument of Government.

## Survey

From contacts with different authorities, the inquiry has found that there are cases in which Swedish citizenship is granted on the basis of false or incomplete information from applicants. However, the number of cases per year is estimated to be very small. It has not been possible to establish how many cases are involved. As regards decisions on citizenship that have been made by some other improper procedure, the only known cases are the decisions concerned in the judgment of Norrköping District Court of 1 December 2003, concerning gross misuse of office and bribery.

## Analysis of the issue of nullity

I note that great caution must always be observed before a decision favouring an individual is held to be a nullity. The more far-reaching consequences a decision has, the greater this requirement for caution becomes. Since a decision on Swedish citizenship is precisely a case of a favourable administrative decision with far-reaching legal consequences, it is probably extremely rare that such a decision can be regarded as marred by such fundamental deficiencies that it must be considered a nullity.

Even if a possibility of revocation is introduced for certain cases, this will not make it impossible in future to regard a decision on citizenship as a nullity for the purposes of legal application. The question as to whether erroneous decisions can be dealt with in exceptional cases by treating them as nullities should, in my opinion, continue to be settled in the application of the law.

## A decision on citizenship should be subject to review

The question of whether a possibility should be introduced of revoking a decision on Swedish citizenship has been assessed in the context of several previous inquiries and legislative works. The main reason that has been adduced against introducing a possibility of revocation has been that such a possibility would lead to two sorts of citizenship, one definitive and one that is subject to review. Further, the risk of statelessness arising as a result has been emphasised, as have enforcement problems and family law complications.

Since the issue was last considered in a legislative context, some new factors have become relevant. One such factor is that the increased risk of statelessness that a possibility of revocation would entail is now less significant than before since Sweden and several other countries now allow dual citizenship, which was not the case previously. Moreover, in recent years several countries in Europe have introduced new rules that make it possible to revoke decisions on citizenship that have been made on erroneous grounds. Also, in one specific case, it has been discovered that Swedish citizenship has been granted on false grounds because of irregularities in the processing of the case.

In my opinion, however, there are still many strong reasons against introducing a possibility of revocation. It is therefore questionable whether the reasons that exist for a change of position are sufficient to warrant changing a stable system that gives the individual legal security and that a large majority in the Riksdag has repeatedly endorsed.

Nonetheless, I have chosen to present a proposal under which in future, in certain cases, it will be possible to revoke a citizenship decision that is found upon review to be erroneous. Naturally, on general principles, it is desirable that decisions by authorities are correct in both formal and material terms. It is unsatisfactory that the state is unable to intervene against a person who has unfairly or fraudulently obtained possession of such a far-reaching and basic right as citizenship. I have therefore seen it as my task to show the shape a legal regulatory system could take. The proposal mainly targets cases in which a person has been granted citizenship as a result of bribery or other improper procedures. It also covers cases in which false identity information has been provided to conceal a serious criminal record, a link to terrorism or a similar background. I wish, however, to emphasise that the principal ambition should be for citizenship cases to be processed scrupulously and for the internal controls of the authorities concerned to function effectively.

The proposal requires amendments to the Instrument of Government and the Swedish Citizenship Act.

The proposal provides a possibility of revoking a decision on Swedish citizenship if this has been obtained through false or incomplete information or by some other improper procedure. The proposed revocation rule covers citizenship that has been obtained both by notification and upon application. The improper procedure must have had a decisive influence on the decision. When a review

is made of whether to revoke a citizenship decision, a balance must be struck between how reprehensible the conduct involved is, on the one hand, and how great an effect a revocation decision will have for the individual, on the other hand. Under the proposal, a citizenship decision must not be revoked if, at the time the question of revocation arises, the individual meets the requirements for obtaining Swedish citizenship.

Unless there are weighty reasons otherwise, a child who is under the age of 18 and who has obtained Swedish citizenship simultaneously with a parent or because the parent was Swedish is to be deprived of citizenship as a result of a decision to deprive the parent of citizenship. The question of whether to deprive the child of citizenship must be examined separately. In assessing whether to deprive the child of citizenship, particular attention must be paid to the best interests of the child. The child must not be deprived of citizenship in these cases if either of the child's parents retains Swedish citizenship or if deprivation would result in the child being stateless.

It is proposed that the Swedish Migration Board or the county administrative board that has first examined a Swedish citizenship application or notification should serve as first instance for examining questions concerning loss of Swedish citizenship. For appeals, the same sequence of instances will apply as in other citizenship cases.

# Författningsförslag

## 1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 7 § regeringsformen<sup>1</sup> skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 kap.

#### 7 §

Ingen medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket.

Ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får *berövas* sitt medborgarskap *i annat fall än då han samtidigt, efter uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst, blir medborgare i annan stat.*

Utan hinder *härav* får dock föreskrivas att barn under aderton år i fråga om sitt medborgarskap skall följa föräldrarna eller en av dem. Vidare får föreskrivas att, *i enlighet med överenskommelse med annan stat, den som sedan födelsen är medborgare även i den andra staten och är varaktigt bosatt där förlorar sitt svenska med-*

Ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får *fråntas* sitt medborgarskap.

Utan hinder *av vad som sägs i andra stycket* får dock föreskrivas att barn under aderton år i fråga om sitt medborgarskap skall följa föräldrarna eller en av dem. Vidare får föreskrivas att *medborgarskapet skall fråntas den som förvärvat det genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande.*

---

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 2003:593.

*borgarskap vid aderton års ålder  
eller senare.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

## 2 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 22 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 14 a–14 c och 29 §§, av följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### *14 a §*

*Om en person i samband med anmälan eller ansökan om svenskt medborgarskap medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av avgörande betydelse för beslutet om medborgarskap, får beslutet återkallas. Detsamma gäller om medborgarskapet har förvärvats genom annat otillbörligt förfarande.*

*Vid bedömningen av om beslutet skall återkallas skall hänsyn tas till hur klandervärt beteendet är.*

*Vidare skall särskilt beaktas*

*1. personens levnadsomständigheter,*

*2. om ett beslut om återkallelse leder till statslöshet, och*

*3. hur långt tid som gått sedan det svenska medborgarskapet förvärvades.*

*Om personen vid den tidpunkt då frågan om återkallelse uppkommer uppfyller förutsättningarna för förvärv av svenskt medborgarskap, skall medborgarskapsbeslutet inte återkallas.*

## 14 b §

*När någon fråntas sitt svenska medborgarskap enligt 14 a § skall, om inte vägande skäl talar däremot, även hans eller hennes barn, som inte har fyllt arton år, fråntas sitt svenska medborgarskap, om barnet förvärvat detta samtidigt som föräldern eller på grund av att föräldern varit svensk medborgare.*

*Vid bedömningen av om barnet skall fråntas sitt medborgarskap skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver.*

*Ett barn skall inte fråntas sitt medborgarskap om den andra föräldern har kvar sitt svenska medborgarskap eller om förlusten skulle leda till att barnet blir statslöst.*

## 14 c §

*En person som har fråntagits sitt svenska medborgarskap enligt 14 a eller 14 b § skall inte anses ha varit svensk medborgare vid tillämpningen av 9, 12 och 19 §§.*

22 §<sup>2</sup>

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

Migrationsverket prövar ärenden enligt denna lag, om inte annat framgår av andra och tredje styckena.

Anmälningar enligt 7–9, 18 eller 19 § som gäller en medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge prövas av länsstyrelsen i det län där den som anmälan gäller är folkbokförd.

*Den länsstyrelse som först har prövat en sådan anmälan om svenskt medborgarskap som avses*

<sup>2</sup> Senaste lydelse 2005:722 (träder i kraft den 31 mars 2006).



*i andra stycket beslutar om återkallelse av beslut enligt 14 a § och om förlust av medborgarskap enligt 14 b § för barn till den som återkallelsen avser.*

*29 §*

*I ärende eller mål angående förlust av svenskt medborgarskap enligt 14 a eller 14 b § skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.*

*Beslut av Migrationsverket eller en länsstyrelse i fråga om offentligt biträde eller ersättning till offentligt biträde får överklagas särskilt.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011. De nya bestämmelserna tillämpas endast i de fall medborgarskapet har förvärvats efter lagens ikraftträdande.



# 1 Utredningsuppdraget och dess genomförande

## 1.1 Utredningsuppdraget

Regeringen beslutade den 16 september 2004 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att utreda frågor om återkallelse av beslut om svenskt medborgarskap efter omprövning. Utredaren skall undersöka i vilken omfattning det kan antas förekomma att beslut om svenskt medborgarskap fattas på felaktiga grunder eller annars på felaktigt sätt. Vidare skall utredaren ta ställning till om det bör införas en möjlighet att efter omprövning återkalla felaktiga beslut om svenskt medborgarskap och, om så bedöms vara fallet, lämna förslag till nödvändig författningsreglering. Eventuella författningsbestämmelser skall utformas med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden.

Oavsett utredarens ställningstagande i fråga om återkallelse skall utredaren också göra en analys av i vilken mån man kan komma till rätta med felaktiga beslut genom att inte tillämpa dem (nullitet).

Direktiven (dir. 2004:126) är intagna som *bilaga 1* till betänkandet.

Bakgrunden till uppdraget är främst en dom av Norrköpings tingsrätt mot en anställd vid Migrationsverket rörande grovt tjänstefel och mutbrott (se under avsnitt 8.5).

## 1.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet påbörjades i november 2004. Det inleddes med att utredningen besökte Migrationsverkets medborgarskapsenhet och också sammanträffade med Migrationsverkets dåvarande verksamhetsjurist. Vidare har utredningen besökt Utlänningsnämnden, Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen (roteln Illegal invandring). Utredningen har också haft kontakter med länsstyrelserna i Stockholm respektive Malmö. Utredningens sekretariat har också träffat sakkunniga på folkbokföringsärenden vid Skatteverket i Stockholm

och Malmö samt en juridisk expert på rättsavdelningen på Skatteverkets huvudkontor i Solna.

Ett antal länder i främst Västeuropa har skriftligen tillställts och till övervägande del besvarat frågor om sina bestämmelser om återkallelse av beslut om medborgarskap m.m. Utredaren och sekreteraren har också besökt Kommunal- och regionaldepartementet, Integrerings- och mangfoldsavdelningen i Norge. Vid besöket deltog även tjänstemän från norska Utlänningsdirektoratet. Utredningssekreteraren har dessutom besökt Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, Infödsretskontoret i Danmark.

Utredningen anordnade i november 2005 två hearingar, en med Rådet för flykting- och invandringsfrågor och en med organisationer med företrädare för olika etniska grupper m.m.

Jur. dr. Olle Lundin, universitetslektor vid Juridiska institutionen vid Uppsala universitet, har medverkat vid ett utredningssammanträde och mot bakgrund av sin artikel "Om nullitet i förvaltningsrätten – en ovanlig historia" i Förvaltningsrättslig tidskrift 2000 diskuterat frågan om nullitet särskilt såvitt avser beslut om medborgarskap.

Migrationsverket har bistått utredningen med att ta fram statistiskt material.

Referenser i betänkandet till utlänningslagen avser när inget annat anges den utlänningslag som träder i kraft den 31 mars 2006 (SFS 2005:716).

## 2 Begreppet medborgarskap

### 2.1 Medborgarskapsbegreppets formella och materiella sida

Medborgarrätten eller medborgarskapsrätten utvecklades i Sverige under 1600- och 1700-talen. Svensk medborgare var den person som var född i Sverige av svenska föräldrar och bosatt i Sverige. Det förekom också naturalisation, det vill säga att en utländsk person efter att ha gjort en ansökan blev antagen som medborgare av den svenske kungen. Villkoren för beviljande av svenskt medborgarskap reglerades i lag första gången år 1858.

Med begreppet medborgarskap avses i rättslig mening det formella förhållandet mellan en individ och en stat i fråga om rättigheter och skyldigheter. Medborgarskap uppstår antingen automatiskt, t.ex. vid födelse, eller genom anmälan eller efter ansökan. Förutsättningarna regleras i lag.

Medborgarskapet kan sägas vara en rättslig kvalitet, till vilken lagstiftningen knyter vissa rättsverkningar. Medborgarskapsbegreppet har både en formell och en materiell sida.

Den formella sidan berör frågan om vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att en person skall anses vara medborgare i en stat. Enligt folkrätten bestämmer varje stat själv genom sin lagstiftning vilka personer som skall anses vara eller få bli dess medborgare. Vissa principer finns dock uttalade i internationella konventioner och praxis (se avsnitt 3). Ett förvärv av medborgarskap utan att den som förvärvet avser har någon anknytning till landet är till exempel inte folkrättsligt tillåtet. I regeringsformen finns regler om förbud mot att beröva någon medborgarskap. Regler om förvärv och förlust av svenskt medborgarskap finns i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen). Medborgarskapsbegreppets formella sida behandlas i avsnitt 4.3.

Den materiella sidan handlar om medborgarskapets reella innebörd och rättsliga betydelse. Denna framgår normalt inte av med-

borgarskapslagstiftningen utan får sökas i den materiella lagstiftningen (se betänkandet Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning [SOU 2000:106] av Kommittén om medborgarskapskrav).

Medborgarskapet har förutom en rättslig betydelse också en informell betydelse. Medborgarskapets informella betydelse har belysts av 1997 års medborgarskapskommitté i slutbetänkandet Svenskt medborgarskap (SOU 1999:34 s. 130 ff.). För en belysning vad gäller ideologiska perspektiv på nationalitet och medborgarskap hänvisas till 1983 års Röstrettskommittés betänkande Röstrett och medborgarskap (SOU 1984:11 s. 137 ff).

En närmare redogörelse för medborgarskapets historiska bakgrund finns i Nya medborgarskapslagen med kommentarer av Håkan Sandesjö och Kurt Björk och i betänkandet Dubbelt medborgarskap (Ds A 1986:6 s. 143 ff.) av 1985 års medborgarskapskommitté.

## **2.2 Medborgarskapets rättsliga innebörd**

### **2.2.1 Inledning**

Utvecklingen i Sverige under efterkrigstiden har haft en klar inriktning mot allt större jämlikhet i rättslig bemärkelse mellan å ena sidan svenska medborgare och å andra sidan utlänningar (dvs. utländska medborgare och statslösa). För att lagstiftning som innebär olikartad behandling av svenska medborgare och utlänningar skall accepteras krävs också godtagbara skäl.

Bosättningen har i stället för medborgarskapet fått ökad betydelse för en persons rättigheter och skyldigheter i samhället. Utlänningar som har hemvist i Sverige jämställs numera i stor utsträckning med svenska medborgare. Utvecklingen är densamma inom Norden i övrigt. Kommittén om medborgarskapskrav, som bl.a. hade i uppdrag att pröva relevansen av befintliga krav på medborgarskap, lade i betänkandet Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning (SOU 2000:106) fram ett antal förslag till lagändringar som innebär att kravet på svenskt medborgarskap tas bort i några fall. De flesta av förslagen i betänkandet är fortfarande föremål för beredning inom Regeringskansliet.

De utländska medborgarna i Sverige är inte en homogen grupp i fråga om rättslig ställning. Genom konventioner har vissa länders medborgare fått en starkare ställning än andra. Medborgare i nor-

diska länder har sedan lång tid tillbaka i ett flertal avseenden jämställts med svenska medborgare. Så är även fallet beträffande medborgare i länder inom Europeiska unionen (EU) och Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Av artikel 12 i EG-fördraget (Romfördraget) följer en likabehandlingsprincip, även kallad icke-diskrimineringsprincipen. Denna princip innebär ett förbud mot varje form av diskriminering, direkt eller indirekt, på grund av nationalitet inom Romfördragets tillämpningsområde. Detta grundläggande förbud kompletteras av mer precist utformade diskrimineringsförbud på olika områden, t.ex. vid anställning av arbetstagare och etablering av näringsverksamhet i andra medlemsländer. Fysiska och juridiska personer skall behandlas på samma sätt som medborgare i ett annat land inom EU. Detta betraktas som ett fundament för den gemensamma marknaden, byggd på principen om en öppen marknadsekonomi med fri konkurrens. Diskrimineringsförbudet har dock undantag där särbehandling på grund av nationalitet under vissa förutsättningar är tillåten.

Trots utvecklingen mot större jämlikhet i rättslig bemärkelse föreligger dock fortfarande vissa grundläggande skillnader mellan svenska medborgare och utlänningar. En viktig skillnad mellan den som har och den som inte har svenskt medborgarskap är att den förre men inte den senare har en ovillkorlig rätt att resa in i och uppehålla sig i landet. Andra väsentliga skillnader hänför sig till skyddet mot landsförvisning, de politiska rättigheterna och i viss mån möjligheterna att få konsulärt bistånd. Dessa förhållanden brukar anses vara en del av medborgarskapets innebörd. I det följande lämnas en redogörelse för den närmare innebörden av de angivna förhållandena.

Andra skillnader som dock inte tas upp här hänför sig till möjligheten att inneha vissa offentliga uppdrag och tjänster samt skyldigheten att göra värnplikt i medborgarskapslandet. Till detta kommer ett antal övriga regleringar som gör skillnad mellan svenska medborgare och utlänningar. Dessa tas inte heller upp här. För en närmare belysning av dessa frågor hänvisas till ovan nämnda betänkande Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning (SOU 2000:106) och till 1997 års medborgarskapskommittés betänkande Svenskt medborgarskap (SOU 1999:34 s. 109 ff. med där gjorda hänvisningar).

### 2.2.2 Grundläggande fri- och rättigheter

Bestämmelser om grundläggande fri- och rättigheter finns i 2 kap. regeringsformen (RF). De i kapitlet angivna fri- och rättigheterna gäller i främsta rummet för svenska medborgare. Flera bestämmelser är emellertid så utformade att de skyddar även utlänningar, t.ex. förbuden mot dödsstraff, retroaktiv lagstiftning och tillfälliga domstolar samt rätten till domstolsprövning vid frihetsberövande i samband med brott. Rätten att vidta fackliga åtgärder är ytterligare ett exempel.

Vid tillkomsten av 1974 års regeringsform avstod lagstiftaren från att låta grundlagen innehålla någon bestämmelse om utlänningars fri- och rättigheter. Skälet bakom detta ställningstagande var att ett rättighetsskydd skulle få full effekt endast om utlänningen hade en ovillkorlig rätt att uppehålla sig i landet och bereda sig sin utkomst här, vilket inte var fallet (prop. 1973:90 s. 200).

De bör erinras om att de grundläggande fri- och rättigheterna skyddas också genom den europeiska konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen, se avsnitt 3.2.2) som gäller som lag här i landet samt genom andra internationella överenskommelser till vilka Sverige har anslutit sig.

Det skydd RF ger gäller mot "det allmänna". Ett rättighetsskydd som skall gälla gentemot lagstiftaren, riksdagen, måste ges i en form som binder denna, alltså i grundlag, medan det däremot för att skydda medborgarnas rättigheter från andra enskilda i de flesta fall är tillräckligt med vanlig lag.

Även om de grundläggande fri- och rättigheterna i första hand gäller endast svenska medborgare har genom bestämmelser i 2 kap. 22 § RF utlänningar som befinner sig här i riket i stor utsträckning likställts med svenska medborgare. Med utlänning avses i RF såväl utländsk medborgare som den som är statslös.

I 2 kap. 22 § första stycket RF anges beträffande vilka fri- och rättigheter en utlänning här i riket är helt likställd med en svensk medborgare. Av andra stycket framgår att utlänningar här i riket likställs med svenska medborgare i fråga om ytterligare ett antal fri- och rättigheter, om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag.

Med utgångspunkt från föreskrifterna i 2 kap. 22 § RF brukar fri- och rättighetsreglerna delas in i tre kategorier;

1. de som endast gäller svenska medborgare,
2. de som gäller både svenska medborgare och utlänningar och



3. sådana där utlänningar och svenska medborgare i och för sig är likställda, men där rättighetsskyddet kan inskränkas för utlänningar.

### **Fri- och rättigheter som enligt RF är garanterade endast svenska medborgare**

Vissa fri- och rättigheter enligt RF är garanterade endast svenska medborgare. Dessa är:

1. Förbud mot åsiktsregistrering (2 kap. 3 § första stycket),
2. förbud mot landsförvisning och hinder att resa in i riket (2 kap. 7 § första stycket),
3. friheten att förflytta sig inom riket och att lämna detta (2 kap. 8 § andra meningen) och
4. skydd mot förlust av medborgarskapet (2 kap. 7 § andra stycket).

#### *Skyddet mot landsförvisning m.m.*

Ett grundläggande moment i medborgarskapet är den absoluta rätten för en svensk medborgare att vistas i Sverige. Enligt 2 kap. 7 § första stycket RF får en svensk medborgare inte landsförvisas eller hindras att resa in i landet. Bestämmelsen hör till de fri- och rättighetsregler som är absoluta, dvs. de går inte att inskränka i lag. Detta innebär emellertid inte något hinder mot utlämning av svenska medborgare till ett annat land, se avsnittet Utlämning. Om den utvisade i utlandet skulle komma att ådömas ett livstidsstraff skulle utlämningen emellertid i praktiken kunna få samma verkan som en landsförvisning. Sverige har därför i förhållande till de av FN upprättade tribunalerna för brott mot internationell humanitär rätt i före detta Jugoslavien och Rwanda åtagit sig att här i landet verkställa fängelsestraff som ådömts en svensk medborgare eller en utlänning med hemvist här, se prop. 1993/94:142 s. 30 och prop. 1995/96:48 s. 14 f. Något motsvarande grundlagsfäst förbud mot landsförvisning finns av naturliga skäl inte beträffande utlänningar.

I tilläggsprotokoll nr 4 av den 16 september 1963 till Europakonventionen föreskrivs i artikel 3 p. 1–2 att ingen må tvingas att lämna den stat eller förhindras att resa in i den stat vari han är medborgare.

I förarbetena till 1954 års utlänningslag anfördes bl.a. följande (prop. 1954:41 s. 59):

En ovillkorlig rätt att vistas i riket och att här vinna sin utkomst tillkommer endast svensk medborgare. Utlänning kan icke, vare sig enligt svensk lag eller internationellt erkända rättsregler, göra anspråk på att i dessa hänseenden vara likställd med svensk medborgare. Härefter ligger alltså en principiell skillnad mellan medborgarskap och utlänningsrättsställning, en skillnad som icke kan avlägsnas utan att dessa begrepp får en ändrad innebörd. Å andra sidan bör det finnas en legal reglering av utlänningsmöjligheter att uppehålla sig här i riket, varigenom det stadgas rättsliga garantier mot godtycklig behandling och i största möjliga utsträckning ges en tryggad ställning också för utlänning. Det är utlänningslagstiftningens uppgift att skapa ett sådant rättsskydd.

Den principiella utgångspunkten är densamma i 2005 års utlänningslag. Genom den förändrade synen på invandrarnas roll i Sverige, Sveriges anslutning till olika konventioner, EES-avtalet och medlemskapet i EU har dock stora grupper icke svenska medborgare fått en i praktiken mer eller mindre absolut rätt att vistas i landet.

I fallen 1–3 ovan är det fråga om åtgärder som måste kunna riktas mot en utlänning som ett led i en lagreglerad övervakning och behandling av utlänningar. Bestämmelser som begränsar dessa fri- och rättigheter för utlänningar finns huvudsakligen i utlänningslagen (2005:716) och utlänningsförordningen (1989:547). Bl.a. finns i utlänningslagen regler om utvisning av utlänningar som har begått brott av viss svårhetsgrad (8 kap. 8 §). En utlänning som har vistats i Sverige med permanent uppehållstillstånd sedan minst fyra år när åtal väcktes eller som då var bosatt i Sverige sedan minst fem år får utvisas endast om det finns synnerliga skäl. För den som har kommit till Sverige som barn gäller ett absolut utvisningsförbud om han eller hon har vistats här sedan minst fem år när åtal väcktes. För flyktingar gäller också särskilda restriktioner.

### *Utlämnning*

Enligt lagen (1957:668) om utlämnning för brott (utlänningslagen) får den som i en annan stat är misstänkt, tilltalad eller dömd för där straffbelagd gärning och uppehåller sig i Sverige efter beslut av regeringen utlämnas till den staten i enlighet med bestämmelserna i utlänningslagen. Utlämningslagen gäller inte mellan de nordiska länderna. För nordiska förhållanden gäller i stället lagen (1959:254) om

utlämning för brott till Danmark, Finland, Island och Norge (den nordiska utlämningslagen). Utlämning från Sverige till några av EU:s medlemsstater regleras från den 1 januari 2004 av lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder. I utlämningslagen regleras således endast utlämning från Sverige till stater utanför Norden och EU (1 och 27 §§ utlämningslagen).

En svensk medborgare får inte utlämnas enligt bestämmelserna i utlämningslagen. Avgörande är medborgarskapet vid den tidpunkt då utlämning skall ske. Utlänningar får utlämnas, dock under förutsättning att vissa närmare angivna villkor är uppfyllda. För brottet måste i Sverige vara föreskrivet fängelse i ett år eller mer. Vidare får utlämning inte ske om det är fråga om ett politiskt brott, eller om utlämningen på grund av sin härstamning, religiösa, politiska uppfattning eller liknande förhållanden riskerar förföljelse i sitt hemland. Vid en utlämning skall svenska staten ställa upp olika villkor, bl.a. att den utlämnade inte får dömas till döden.

Enligt de särskilda reglerna i den nordiska utlämningslagen får en svensk medborgare lämnas ut till dessa länder om bl.a. personen i fråga vistats minst två år i den stat till vilken utlämning skall ske eller att det för brottet är föreskrivet fängelse i minst fyra år i Sverige. I motsats till vad som gäller enligt den allmänna utlämningslagen kan utlämning under vissa förutsättningar äga rum även för politiska brott. Det gäller dock inte för den som är svensk medborgare. Enligt vissa bestämmelser i brottsbalkens 2 kap. har medborgarskapet en viss betydelse för tillämpligheten av svensk lag på brott begångna utomlands.

I lagen (2003:1156) om överlämnande från Sverige enligt en europeisk arresteringsorder finns som nämnts särskilda bestämmelser om överlämnande mellan medlemsstaterna. Med en arresteringsorder avses i lagen ett rättsligt avgörande som innebär en begäran om att en rättslig myndighet i en annan sådan stat skall gripa och överlämna en eftersökt person för lagföring eller för verkställighet av en frihetsberövande påföljd. Den som eftersöks enligt en arresteringsorder och som anträffas i Sverige skall enligt lagen som huvudregel överlämnas till den utfärdande medlemsstaten. Det görs således ingen skillnad mellan svenska medborgare och utlänningar. I lagen anges i vilka fall överlämnande skall beviljas. Dessa motsvarar i stora delar vad som gäller vid utlämning. För att överlämnande för lagföring skall kunna beviljas krävs att gärningen, enligt den utfärdande medlemsstatens lagstiftning, kan medföra fängelse i ett år eller mer. Överlämnande för verkställighet av straff förutsätter att det har dömts

ut en frihetsberövande påföljd om minst fyra månader. Som huvudregel gäller kravet på dubbel straffbarhet, dvs. att den gärning som ligger till grund för arresteringsordern är belagd med straff såväl i den utfärdande staten som i den verkställande staten. I lagen finns motsvarigheter till flera av utlämningslagens avslagsgrunder.

#### *Skydd mot förlust av medborgarskapet*

Det är helt naturligt endast svenska medborgare som omfattas av regeln i 2 kap. 7 § andra stycket RF (fallet 4 ovan; se vidare avsnitt 4.1).

#### **Fri- och rättigheter där svenska medborgare och utlänningar enligt RF är likställda (2 kap. 22 § första stycket RF)**

De fri- och rättigheter där RF likställer svenska medborgare och utlänningar är följande.

1. Skydd mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra trossamfund eller annan sammanslutning,
2. skydd för personlig integritet vid automatisk databehandling,
3. skydd mot dödsstraff, kroppsstraff och tortyr samt mot medicinsk påverkan i syfte att framtvunga eller hindra yttrande,
4. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande med anledning av brott eller misstanke om brott,
5. skydd mot retroaktiv brottspåföljd och annan retroaktiv rättsverkan av brott samt mot retroaktiv skatt eller statlig avgift,
6. skydd mot inrättande av domstol i vissa fall,
7. skydd mot missgynnande på grund av ras, hudfärg eller etniskt ursprung eller på grund av kön,
8. rätt till fackliga stridsåtgärder,
9. skydd mot expropriation eller annat sådant förfogande samt mot inskränkningar i användningen av mark eller byggnader och
10. rätt till utbildning.

Rätten till fackliga stridsåtgärder kan begränsas genom lag eller avtal. I övrigt är de här uppräknade fri- och rättigheterna absoluta, dvs. de kan inte inskränkas genom vanlig lag.

### Fri- och rättigheter där svenska medborgare och utlänningar enligt RF är likställda, men där det i lag är möjligt att meddela andra bestämmelser för utlänningar (2 kap. 22 § andra stycket RF)

De fri- och rättigheter där svenska medborgare och utlänningar enligt RF är likställda, men där det i lag är möjligt att meddela andra bestämmelser för utlänningar är följande.

1. Yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet och religionsfrihet,
2. skydd mot tvång att giva till känna åskådning,
3. skydd mot kroppsligt ingrepp även i annat fall än vad gäller skyddet mot dödsstraff, kroppsstraff, tortyr samt mot medicinskt ingripande som avses i 4 och 5 §§, mot kroppsvisitation, husrannsakan och liknande intrång samt mot intrång i förtrolig meddelelse,
4. skydd mot frihetsberövande,
5. rätt till domstolsprövning av frihetsberövande av annan anledning än brott eller misstanke om brott,
6. offentlighet vid domstolsförhandling,
7. skydd mot ingrepp på grund av åskådning,
8. författares, konstnärers och fotografers rätt till sina verk och
9. rätt att driva näring eller utöva yrke.

Vissa av dessa rättigheter kan såväl för utlänningar som för svenska medborgare under vissa förutsättningar inskränkas i vanlig lag (2 kap. 12 § första stycket RF). Föreskrifter i lag som inskränker fri- och rättigheter enbart för utlänningar här i riket finns huvudsakligen i den särskilda utlänningslagstiftningen. Som exempel kan nämnas att en utlänning kan bli utfrågad om sin politiska uppfattning vid prövningen av en asylansökan.

#### 2.2.3 Rösträtten och valbarheten

##### *Rösträtt och valbarhet vid riksdagsval*

Rösträtt vid val till riksdagen har svenska medborgare som uppnått 18 års ålder på valdagen och som är bosatta i landet. Detta framgår av 3 kap. 2 § RF. Svenska medborgare som är bosatta utomlands har rösträtt vid riksdagsval om de någon gång varit folkbokförda i

landet. Valbar till riksdagen är enligt 3 kap. 10 § RF den som har rösträtt.

Rösträtt vid folkomröstning tillkommer, enligt 5 § lagen (1979:369) om folkomröstning, den som är röstberättigad vid val till riksdagen.

#### *Rösträtt och valbarhet vid val till Europaparlamentet*

Rösträtt vid val till Europaparlamentet har medborgare i länder som ingår i den Europeiska unionen. Valbar till Europaparlamentet är som huvudregel den som har rösträtt (1 kap. 4 och 5 §§ vallagen [2005:837]).

#### *Rösträtt och valbarhet vid val till landstings- och kommunfullmäktige*

Rösträtt vid val till landstingsfullmäktige har den som fyller 18 år senast på valdagen och som är folkbokförd inom landstinget. Rösträtt vid val till kommunfullmäktige har den som fyller 18 år senast på valdagen och som är folkbokförd inom kommunen. Medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater (unionsmedborgare) samt medborgare i Island eller Norge som fyller 18 år senast på valdagen och är folkbokförda i landet har rösträtt vid val till landstings- och kommunfullmäktige. Andra utlänningar som fyller 18 år senast på valdagen har rösträtt vid val till landstings- och kommunfullmäktige om de har varit folkbokförda i landet tre år i följd före valdagen (4 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen [1991:900]).

Den som på valdagen har rösträtt vid val till landstings- och kommunfullmäktige är valbar i ett sådant val (4 kap. 5 § kommunallagen).

Genom Maastrichtfördraget infördes i Romfördraget bestämmelser om ett unionsmedborgarskap för alla medlemsstaters medborgare. Unionsmedborgarskapet har som syfte att underlätta unionsmedborgares integration i värdlandet. Genom Amsterdamfördraget har förtydligats att grunden för unionsmedborgarskapet är det nationella medborgarskapet. I artikel 19.1 i Romfördraget finns en bestämmelse om rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare som bor i ett land inom den Europeiska unionen, i vilket de inte är medborgare. Närmare bestämmelser i frågan finns i rådets direktiv 94/80/EG av den 19 december 1994 om närmare bestämmelser för rösträtt och valbarhet vid kommunala val för unionsmedborgare

som är bosatta i en medlemsstat där de inte är medborgare. Syftet med artikel 19.1 (tidigare artikel 8.1b) är, enligt direktivets ingress, att säkerställa att alla unionsmedborgare, oavsett om de är medborgare i det medlemsland de är bosatta i, kan utöva sin rösträtt och vara valbara vid kommunala val i den staten på lika villkor. Regeln är ett exempel på tillämpningen av principen om jämlikhet mellan och lika behandling av en medlemsstats medborgare och medborgare i andra medlemsstater. Direktivet genomfördes i svensk rätt genom bestämmelser i 1997 års vallag som trädde i kraft den 1 juni 1997 (prop. 1996/97:70, bet. 1996/97:KU16, rskr. 1996/97:177). Ändringen innebär alltså att medborgare i någon av Europeiska unionens medlemsstater, som är folkbokförda i Sverige och uppfyller övriga krav, har rätt att rösta och är valbara vid val till kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige. Lagen ändrades samtidigt på så sätt att samma regler skall gälla även för medborgare i Island och Norge. När det gäller övriga i Sverige bosatta personer ligger treårsregeln fast, dock med den ändringen att fristen skall räknas från valdagen och inte den 1 november året före valet.

#### 2.2.4 Konsulärt bistånd

Den konsulära biståndsverksamheten har sin grund i folkrätten. Folkrätten tillerkänner staterna rätten att ge skydd åt sina medborgare i utlandet på olika sätt (jus protectionis). Hit hör rätten för en stat att på diplomatisk väg ingripa för att skydda sina medborgares intressen i vistelselandet. En stat tillåts som regel att intervensera endast till förmån för egna medborgare. Ibland innehåller dock främmande länders rätt bestämmelser enligt vilka skydd skall lämnas också andra än medborgare. Sverige har anslutit sig till de två Wienkonventionerna om diplomatiska respektive konsulära förbindelser (SÖ 1967:1 och SÖ 1974:10). Enligt dessa ingår det i de diplomatiska beskickningarnas respektive konsulatens uppgifter att tillvarata den sändande statens respektive dess medborgares intressen.

Den rättsliga regleringen av det diplomatiska skyddet finns för Sveriges del i lagen (2003:491) om konsulärt ekonomiskt bistånd och Regeringskansliets föreskrifter (UF 2003:10) om konsulärt bistånd m.m. Lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd ersätter en lag i ämnet från år 1973.

Svenska utlandsmyndigheter kan enligt lagen om konsulärt ekonomiskt bistånd lämna en begränsad ekonomisk hjälp till den som

råkat i vissa nödsituationer eller annan svårighet i utlandet. Bestämmelserna tillämpas restriktivt och kan t.ex. ge möjlighet till hemresa om den hjälpsökande saknar pengar till detta. Hjälpn kan också bestå i att bistånd lämnas den som utomlands frihetsberövas, riskerar att frihetsberövas eller utsatts för våldsbrott.

Kretsen biståndsberättigade enligt 1973 års lag var oenhetligt bestämd genom flera olika bestämmelser gällande olika former av ekonomiskt bistånd. Kärnområdet var svenska medborgare bosatta i Sverige. Därutöver kunde i varierande utsträckning rätt till bistånd föreligga för flyktingar och statslösa personer som var bosatta i Sverige, andra utlänningar än flyktingar och statslösa personer, som var bosatta i Sverige, samt svenska medborgare som var bosatta utomlands.

Till skillnad från 1973 års lag är kretsen biståndsberättigade enligt 2003 års lag enhetligt bestämd för alla former av konsulärt ekonomiskt bistånd. Enligt gällande lag kan sådant bistånd i första hand lämnas till svenska medborgare som är bosatta i Sverige samt till flyktingar och statslösa personer som är bosatta i Sverige. Konsulärt ekonomiskt bistånd kan även, om det finns särskilda skäl för det, lämnas till svenska medborgare som inte är bosatta i Sverige samt till andra utlänningar än flyktingar och statslösa personer, som är bosatta i Sverige.

Gemenskapsrätten kan innebära att medborgare i EU/EES-länder och i Schweiz har rätt att jämföras med svenska medborgare i fråga om rätten till konsulärt ekonomiskt bistånd. Den rätt som kan föreligga för medborgare i EU/EES-länder och Schweiz att bli likabehandlade med svenska medborgare omnämns i lagen och preciseras genom föreskrifter på lägre nivå.



## 3 Folkrättsliga aspekter

### 3.1 Medborgarskapet enligt folkrätten

Folkrätten kan sammanfattas som de rättsregler som gäller för stater och andra internationella subjekt i deras inbördes offentligrättsliga förhållanden. Man kan även uttrycka det så att staterna och de internationella aktörerna sägs bilda en gemenskap, ett "internationellt samfund", vars rättsordning utgörs av folkrätten. Den del av folkrätten som rör de mänskliga rättigheterna innehåller även regler om förhållandet mellan stater och enskilda individer.

Folkrättens regler återfinns i första hand i den s.k. sedvanerätten och i internationella överenskommelser. Sedvanerätten binder alla stater oberoende av deras samtycke. Internationella överenskommelser binder däremot endast de som är parter i respektive överenskommelse.

Medborgarskapet är av folkrättslig betydelse vid tillämpningen av bl.a. reglerna om värdlandets skyldighet att respektera främlingars rättsställning. Till medborgarskapet anknyter den inomstatliga rätten en rad olika rättigheter och förpliktelser. Vid bedömningen av en viss persons medborgarskap hänvisar folkrätten till nationell lagstiftning. Frågan huruvida någon är medborgare i en viss stat bedöms enligt lagstiftningen i den staten. Någon annan möjlighet att positivt tillerkänna en person ett visst medborgarskap finns inte. Däremot är det tänkbart att en inomstatlig lagregel om medborgarskap strider mot folkrättsliga principer och därför från folkrättens synpunkt betraktas som ogiltig med påföljd att ett på lagregeln grundat medborgarskap inte godtas inför ett forum som beaktar folkrätten.

Enligt folkrätten ankommer det alltså på varje stat att själv genom lagstiftning bestämma vilka personer som skall räknas som dess medborgare. Det anses emellertid att medborgarskapet skall bygga på något förhållande, som innebär en naturlig samhörighet mellan staten och individen. Som ett sådant anknytningsfaktum betraktas, såvitt

nu är av intresse, långvarig vistelse inom statens territorium. I regel krävs särskild ansökan för naturalisation.

Folkrätten torde i sig inte ställa upp något sedvanerättsligt hinder mot att en person förlorar sitt medborgarskap och därigenom blir statslös genom ett beslut om förverkande av medborgarskapet. Det internationella samfundet strävar dock efter att undvika statslöshet. Inskränkningar i möjligheten till förverkande följer direkt av 1961 års FN-konventionen om begränsning av statslöshet och av 1997 års europeiska konvention om medborgarskap (se avsnitt 3.2.1). Rätten till och förlust av medborgarskap behandlas också i flera andra internationella konventioner som Sverige tillträtt.

## 3.2 Sveriges folkrättsliga åtaganden

### 3.2.1 Rätten till medborgarskap och förlust därav enligt internationella konventioner

Rätten till medborgarskap och förlust därav behandlas utifrån skilda utgångspunkter i ett flertal internationella konventioner som Sverige har tillträtt<sup>1</sup>.

#### *1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet*

Konventionen om begränsning av statslöshet antogs av FN den 30 augusti 1961. Sverige tillträdde konventionen den 19 februari 1969. Tillträdet föranledde vissa ändringar i 1950 års medborgarskapslag (prop. 1968:128, första lagutskottets utlåtande 1968:54, rskr. 1968:395, SÖ 1969:12). Ändringarna innebar att det blev lättare för medborgare i de andra nordiska länderna att erhålla svenskt medborgarskap. Vidare ändrades bestämmelsen om förlust av svenskt medborgarskap på grund av preskription.

Enligt artikel 8 i konventionen skall en fördragsslutande stat inte beröva någon medborgarskapet om det skulle göra vederbörande statslös. Genom en undantagsbestämmelse i samma artikel accepteras dock att medborgarskapet berövas någon, även om detta leder till statslöshet, när medborgarskapet har erhållits genom osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande. Avslutningsvis sägs i artikeln att en fördragsslutande stat inte skall utnyttja möjligheten att beröva

---

<sup>1</sup> En redogörelse av konventionsbundenheten år 1994 finns i SOU 1994:33 s. 42 ff.

någon medborgarskap annat än i överensstämmelse med lag, som skall tillförsäkra vederbörande rätt att bli hörd av domstol eller annat opartiskt organ. Artikel 6 i konventionen anger att om lagen i en fördragsslutande stat föreskriver förlust av medborgarskap för barn såsom biperson till den som förlorar sitt medborgarskap, förlusten för barnet skall inträda endast om barnet har eller förvärvar annat medborgarskap. Barnet får alltså i sådana fall inte bli statslöst.

#### *1997 års europeiska konvention om medborgarskap*

Den europeiska konventionen om medborgarskap (medborgarskapskonventionen) antogs i Strasbourg den 7 november 1997 inom ramen för det arbete som bedrivs av Europarådet. I samband med tillkomsten av 2001 års medborgarskapslag ratificerade Sverige konventionen (ETS 166, prop. 1999/2000:147, bet. 2000/01:SfU8, rskr. 2000/01:143, SÖ 2001:20). Bestämmelserna i den nya medborgarskapslagen anses stå i överensstämmelse med konventionen. Samtidigt sades 1963 års konvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och om militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap upp (ETS 043 [SÖ 1969:24 och prop. 1968:128], SÖ 2001:24). Uppsägningen av 1963 års konvention trädde i kraft den 29 juni 2002. Sverige har därefter åter tillträtt 1963 års konvention men då med förklaring att endast vara bundet av 2 kap. som gäller militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap. Till skillnad från 1963 års konvention är 1997 års konvention neutral i fråga om dubbelt medborgarskap.

Även 1997 års europeiska konvention om medborgarskap innehåller bestämmelser om återkallelse av medborgarskap. Enligt artikel 4 framgår att varje konventionsstats medborgarskapsregler skall grundas på principen att ingen godtyckligt skall berövas sitt medborgarskap. Principen gäller både de materiella och processuella grunderna för återkallelse. I en förklarande rapport till konventionen<sup>2</sup> framgår att principen generellt innebär att en återkallelse skall vara förutsägbar, proportionerlig och föreskriven i lag. En godtycklig grund för återkallelse skulle exempelvis vara om återkallelsen sker på politiska grunder. Exempel på en formell rättssäkerhetsgaranti som följer av principen är att ett beslut om återkallelse skall vara överklagbart (artikel 12). Enligt konventionen skall vidare en ansökan om återkallelse behandlas inom skälig tid och ett beslut om åter-

<sup>2</sup> Se Explanatory Report på <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html/166.htm>.

kallelse förses med skriftlig motivering (artiklarna 10 och 11; se även artikel 13).

I artikel 7 i konventionen anges de fall då en medlemsstat i sin nationella lagstiftning får bestämma om återkallelse av medborgarskapsbeslut. Av artikeln framgår att återkallelse av beslut om medborgarskap endast undantagsvis tillåts och att så är fallet bl.a. vid förvärv av medborgarskap genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller förtigande av relevanta omständigheter av sökanden (artikel 7.1 b). Enligt den nämnda förklarande rapporten till konventionen skall det därvid vara fråga om en avsiktlig handling eller underlåtenhet. Begreppet ”bedrägligt förfarande” omfattar hot, bestickning och annat liknande bedrägligt sätt och begreppet ”osanna uppgifter” täcker bl.a. falska eller ofullständiga uppgifter. Med ”förtigande av relevanta omständigheter” menas förtigande av faktum som, om de var kända, skulle ha utgjort hinder för förvärv av medborgarskap.

Vilseledandet skall ha varit av *avgörande* betydelse för saken. Enligt den förklarande rapporten till konventionen är det inte tillräckligt att det är frågan om en bevisad handling eller underlåtenhet från sökandens sida utan handlingen eller underlåtenheten skall också ha haft avgörande inflytande på förvärvet av medborgarskapet (se förklaringen till begreppet ”relevanta” i rapporten). Det skall alltså ha påverkat beslutets innehåll. Ett beslut om återkallelse förutsätter därför visshet om att vederbörande inte skulle ha fått svenskt medborgarskap om han eller hon hade uppgett riktiga eller fullständiga uppgifter.

I fall då medborgarskap har förvärvats genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller förtigande av relevanta omständigheter som rör sökanden får en konventionsstat återkalla beslutet om medborgarskap eller betrakta beslutet som en nullitet.

I artikel 7.2 anges att en konventionsstat i en sådan situation får föreskriva att medborgarskap i den staten skall förloras av barn till föräldrar som förlorar medborgarskapet men att barn dock inte skall berövas sitt medborgarskap om någon av deras föräldrar behåller det. Om en konventionsstat föreskriver detta sägs i den förklarande rapporten till konventionen att beslut i varje enskilt fall skall fattas utifrån barnets bästa.

Enligt artikel 7.1 f kan ett barn också förlora sitt medborgarskap om det fastställs att de förutsättningar i den nationella lagstiftningen som föranledde förvärvet av konventionsstatens medborgarskap inte längre är uppfyllda. En förutsättning för det är att barnet har för-

värvat medborgarskapet direkt med stöd av lag (ex lege) och att fastställelsen sker medan barnet är omyndigt.

Slutligen sägs i artikel 7.3 att en konventionsstat inte får föreskriva att medborgarskap skall förloras om personen i fråga därigenom skulle bli statslös. Även i denna konvention görs emellertid undantag från huvudregeln om att återkallelse inte får leda till statslöshet, i de fall medborgarskapet har erhållits genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller förtigande av relevanta omständigheter av sökanden.

### 3.2.2 Andra internationella instrument som behandlar frågor om medborgarskap

I detta avsnitt redovisas kort ett antal andra konventioner som Sverige har tillträtt och som behandlar frågor om medborgarskap. Inte någon av dessa konventioner inskränker den undantagsmöjlighet att återkalla ett medborgarskap som anges i de i avsnitt 3.2.1 redovisade konventionerna.

#### *1930 års konventionen för lösande av konflikter mellan medborgarskapslagarna*

Konventionen antogs av Nationernas förbund i Haag den 12 april 1930. Sverige ratificerade konventionen den 6 juli 1933 med visst förbehåll (förbehållet avsåg en bestämmelse som rörde förutsättningar för automatisk förlust av medborgarskap vid återförvärv av det främmande medborgarskapet). Ratificeringen krävde en ändring i en bestämmelse i lagen den 23 maj 1924 (nr 130) om förvärvande och förlust av svenskt medborgarskap. Ändringen innebar att det infördes en uttrycklig lagbestämmelse om att mannens naturalisation under äktenskapet inte medförde en ändring i hustruns medborgarskap om hon inte samtyckte till det (prop. 1933:133, KU 1933:31, rskr. 1933:200, SÖ 1937:9). Olikheterna mellan olika staters medborgarskapslagar medför i vissa fall uppkomsten av dubbelt medborgarskap men också vissa risker för statslöshet. Syftet med reglerna i konventionen är, som framgår av dess namn, att lösa konflikter mellan medborgarskapslagarna. I konventionen behandlas allmänna grundsatser om medborgarskap, befrielse från medborgarskap, gift kvinnas medborgarskap, barns medborgarskap och medborgarskap vid adop-

tion. Konventionen innehåller bl.a. principer för den folkrättsliga bedömningen i fall av dubbelt medborgarskap och regler avsedda att iakttas i de olika ländernas medborgarskapslagar i syfte att undvika statslöshet.

*1948 års allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna*

Rättighetsförklaringen antogs av FN den 10 december 1948. Förklaringen är inte en traktat. Den kan inte undertecknas eller ratificeras och den är inte juridiskt bindande för FN:s medlemsstater. Många av de principer som uttrycks i rättighetsförklaringen anses emellertid i dag utgöra allmän folkrätt och de är följaktligen på den grunden bindande för staterna. Artikel 15 i rättighetsförklaringen har följande lydelse.

1. Envar har rätt till en nationalitet.
2. Ingen må godtyckligt berövas sin nationalitet eller förmenas rätten att ändra nationalitet.

*1950 års europeiska konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna*

Den europeiska konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) är en överenskommelse som slöts i Rom den 4 november 1950 mellan Europarådets medlemsstater. Europakonventionen gäller numera som lag här i landet (SFS 1994:1219, prop. 1993/94:117, bet. 1993/94:KU24, rskr. 1993/94:246). Konventionen som sådan behandlar inte medborgarskap. I ”Protokoll nr 4 till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, avseende erkännande av vissa andra rättigheter och friheter än dem som redan finns i konventionen och i dess första tilläggsprotokoll” finns en materiell bestämmelse om förbud mot utvisning av medborgare men inte om själva förfarandet vid förvärv och förlust av medborgarskap. Sverige ratificerade protokoll nr 4 till Europakonventionen den 13 juni 1964.

Även om konventionen alltså inte innehåller något direkt förbud mot återkallelse av medborgarskapsbeslut kan vissa av konventionens bestämmelser komma att aktualiseras i ett förfarande som syftar till att åstadkomma en återkallelse.

En sådan bestämmelse är artikel 8 som säger att var och en har rätt till respekt för sitt familjeliv (jfr Europadomstolens avgörande *Karassev mot Finland*, 12 januari 1999). I artikeln anges också att en myndighet inte får inskränka åtnjutandet av rättigheten annat än med stöd av lag och om det är nödvändigt med hänsyn till bl.a. statens säkerhet, den allmänna säkerheten eller till förebyggande av oordning eller brott eller för andra personers fri- och rättigheter. En utlänning som har sitt familjeliv i Sverige, t.ex. genom att ha bott med familjen i Sverige i många år, skulle således kunna vara berättigad att få stanna i Sverige med hänsyn till respekten för familjelivet. Artikeln kan komma att aktualiseras vid ett återkallelseförfarande eftersom en avsikt med att, under vissa förutsättningar, återkalla ett beslut om medborgarskap skulle vara att avlägsna personen från Sverige.

Även artikel 14 om förbud mot diskriminering skulle kunna komma att aktualiseras vid ett återkallelseförfarande. Enligt denna bestämmelse skall åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen säkerställas utan någon åtskillnad såsom på grund av bl.a. nationellt ursprung eller ställning i övrigt. Slutligen bör i detta sammanhang artikel 3 om förbud mot tortyr eller omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning nämnas. System som medför att vissa medborgare får lägre ställning än andra skulle nämligen kunna anses utgöra en kränkning av förbudet.

Artikel 6 anger att var och en vid prövningen av hans civila rättigheter och skyldigheter skall vara berättigad till en rättvis och offentlig förhandling inom skälig tid och inför en oavhängig och opartisk domstol. Det skall nämnas att medborgarskap inte anses utgöra en civil rättighet enligt artikeln.

#### *1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning*

1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen) antogs av FN den 28 juli 1951 (prop. 1954:134, UU 1954:3, rskr. 1954:364, SÖ 1954:55, 1961:33, 1966:27, 1970:62, se även SÖ 1967:45). Konventionen ratificerades av Sverige den 26 oktober 1954. I samband med depositionen av ratifikationsinstrumentet gjorde Sverige dels ett allmänt förbehåll av innebörd att tillämpningen av konventionens bestämmelser om att flykting skall tillerkännas den förmånligaste behandling, som tillkommer främmande lands medborgare, inte skall röna inverkan av att särskilda förmåner från svensk sida

tillerkänts eller kunna komma att tillerkännas medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge eller i någotdera av dessa länder, dels särskilda förbehåll mot vissa artiklar. De sistnämnda förbehållen behövdes då artiklarna var oförenliga med svensk utlänningslagstiftning. Artikel 34 ”Naturalisation”, som Sverige inte särskilt reserverat sig mot, lyder:

Fördragsslutande stat skall så mycket som möjligt underlätta flyktingarnas införlivande med samhället och deras naturalisation. Särskilt skall fördragsslutande stat bemöda sig om att påskynda naturalisationsförfarandet och att så mycket som möjligt nedbringa avgifterna och kostnaderna för detta.

Artikeln har föranlett Sverige att bl.a. tillämpa kortare hemvisttid för flyktingar.

#### *1954 års konvention om statslösa personers rättsliga ställning*

Statslöshetskonventionen antogs av FN den 28 september 1954. Till sitt innehåll ansluter den nära till Genèvekonventionen. Genèvekonventionen omfattar endast statslösa personer som även är flyktingar varför många statslösa personer inte åtnjuter skydd enligt den konventionen. Statslöshetskonventionen tillkom i syfte att tillförsäkra också andra statslösa personer motsvarande rättigheter och skyldigheter. Statslöshetskonventionen ratificerades av Sverige den 2 april 1964 med vissa förbehåll. De förbehåll som ansågs behövliga ansluter på flera punkter nära till motsvarande förbehåll i Genèvekonventionen (prop. 1964:170, UU 1964:10, rskr. 1964:364, SÖ 1965:54). I artikel 32 i statslöshetskonventionen finns en bestämmelse om naturalisation som motsvarar artikel 34 i Genèvekonventionen.

#### *1957 års konvention om gifta kvinnors medborgarskap*

Konventionen om gifta kvinnors medborgarskap är en FN-konvention som antogs den 29 januari 1957. Sverige ratificerade konventionen den 13 maj 1958 (SÖ 1958:27). Konventionens bestämmelser skulle garantera den gifta kvinnans självständighet i medborgarskapshänseende. I Sverige hade sådana regler införts redan genom 1950 års medborgarskapslag. Artiklarna 1 och 2 i konventionen har följande lydelse.



## Artikel 1

Varje fördragsslutande stat samtycker till att varken ingåendet eller upplösningen av ett äktenskap mellan en av dess medborgare och en utlänning och icke heller en förändring av mannens medborgarskap under ett äktenskaps bestånd skall automatiskt påverka hustruns medborgarskap.

## Artikel 2

Varje fördragsslutande stat samtycker till att varken det förhållandet att en av dess medborgare frivilligt förvärvar medborgarskap i annan stat eller uppgiver sitt medborgarskap skall hindra hustrun till en sådan medborgare från att behålla sitt medborgarskap.

*1966 års internationella konvention om avskaffandet av alla former av rasdiskriminering*

Konventionen antogs av FN den 7 mars 1966. Regeringen beslöt att ratificera konventionen den 26 november 1971. De lagstiftningsåtgärder som krävdes i samband med ratifikationen innebar ökade möjligheter att straffrättsligt ingripa mot rasdiskriminering (prop. 1970:87, första lagutskottets utlåtande 1970:41, rskr. 1970:261, SÖ 1971:40). I artikel 1 sägs att konventionen inte är tillämplig på sådana skillnader, undantag, inskränkningar eller företräden som av konventionsstat görs mellan medborgare och icke-medborgare samt att intet i konventionen får tolkas så att det på något sätt inverkar på konventionsstaternas rättsregler rörande nationalitet, medborgarskap eller naturalisering, under förutsättning att dessa regler icke diskriminerar någon särskild nationalitet.

*1966 års internationella konvention om medborgerliga och politiska rättigheter*

Konventionen antogs av FN den 16 december 1966. I stor utsträckning innehåller den samma rättigheter som de som behandlas i Europakonventionen. Regeringen beslöt den 26 november 1971 att ratificera konventionen med vissa förbehåll. Förbehållen (som i detta sammanhang saknar betydelse) motiverades delvis av att svensk rätt inte stod i överensstämmelse med konventionen (prop. 1971:125, SÖ 1971:42). I konventionens artikel 24.3 sägs att varje barn har rätt att förvärva ett medborgarskap.

*1979 års konvention om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor*

Detta är en FN-konvention som antogs den 18 december 1979. Regeringen beslöt ratificera konventionen den 5 juni 1980 (prop. 1979/80:147, AU 1979/80:30, rskr 1979/80:327, SÖ 1980:8). Ratifikationen ansågs inte kräva några lagstiftningsåtgärder. Artikel 9 har följande lydelse.

1. Konventionsstaterna skall ge kvinnor samma rätt som män att förvärva, byta eller behålla sitt medborgarskap. De skall särskilt säkerställa att varken äktenskap med en utlänning eller makens byte av medborgarskap under äktenskapet automatiskt skall medföra ändring av hustruns medborgarskap, göra henne statslös eller påtvinga henne makens medborgarskap.
2. Konventionsstaterna skall ge kvinnor samma rättigheter som män i fråga om deras barns medborgarskap.

*1989 års konvention om barnets rättigheter*

Konventionen om barnets rättigheter (barnkonventionen) är antagen av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Regeringen beslutade den 21 juni 1990 att ratificera konventionen utan förbehåll. För ett godkännande av barnkonventionen krävdes inga omedelbara lagändringar (prop. 1989/90:107, rskr. 1989/90:350, SÖ 1990:20).

Det enskilda barnet skall, enligt artikel 3, sättas i främsta rummet. Vid alla åtgärder som rör barn skall således barnets bästa beaktas. Barnkonventionen ger tydliga anvisningar om i vilka frågor barnets bästa skall vara utslagsgivande. Frågor som rör adoption (artikel 21) och placering i familjehem (artikel 9) är exempel på avgöranden då barnets bästa skall sättas framför andra intressen. Konventionen intar motsvarande hållning i situationer då barnets bästa skall vägas mot föräldrarnas. I sådana situationer skall också barnets bästa sättas framför föräldrarnas intressen. Däremot ges ingen direkt vägledning för hur tungt barnets bästa skall väga i beslut som i första hand rör föräldrarna men som också drabbar barnet, eller i situationer där samhällsintressen skulle stå emot det enskilda barnets bästa. Barnkonventionen överlämnar till staterna att i dessa situationer göra avvägningen. Barnets situation, behov och intressen skall således beaktas i beslutsfattandet och i de fall man väljer ett alternativ där andra intressen väger tyngre bör myndigheterna kunna visa att en avvägning gjorts i det enskilda fallet.

I artikel 7 fastslås att ett barn skall registreras omedelbart efter födelsen och att barn har rätt till ett namn och ett medborgarskap. Vidare föreskrivs att barn har rätt att bli omvårdade av sina föräldrar. I artikeln åläggs konventionsstaterna ett särskilt ansvar i fråga om rätten till medborgarskap när det gäller sådana barn som riskerar att bli statslösa.

Enligt artikel 8 skall barnet ha rätt att behålla sin identitet, innefattande medborgarskap, namn och släktförhållanden såsom dessa erkänns i lag, utan olagligt ingripande. Om ett barn olagligt berövas en del eller hela sin identitet, skall konventionsstaterna ge lämpligt bistånd och skydd i syfte att snabbt återupprätta barnets identitet.

*Avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om genomförande av vissa bestämmelser om medborgarskap*

I ett avtal som ingicks mellan de nordiska länderna den 14 januari 2002 regleras de för nordbor förmånligare medborgarskapsbestämmelserna som återfinns i 16–19 §§ lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Särregleringen rör bl.a. förvärv av medborgarskap genom anmälan. Överenskommelsen trädde i kraft den 18 oktober 2003 (SÖ 2004:30).



## 4 Den nuvarande ordningen

### 4.1 Regeringsformen

Återkallelse av beslut om medborgarskap godkänns i princip inte i svensk rätt, se 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen (RF).

Förbudet i grundlagen mot berövande av svenskt medborgarskap är relativt nytt i svensk rätt. 1809 års regeringsform innehöll inte någon sådan bestämmelse. Det var Grundlagberedningen som i sitt betänkande Ny regeringsform Ny riksdagsordning (SOU 1972:15) uttryckligen formulerade ett klart skydd för medborgarskapet. Grundlagberedningen framhöll (s. 199) att förslaget medförde att det i princip inte blev möjligt att kringgå förbudet mot landsförvisning (nuvarande 2 kap. 7 § första stycket RF) genom att beröva någon hans svenska medborgarskap. Enligt den proposition som grundades på betänkandet var huvudsyftet med föreskriften om skydd för medborgarskapet att förhindra att möjlighet öppnades att tysta obekväma företrädare för politiska minoriteter genom att förpassa dem ur landet (prop. 1973:90 s. 300). Riksdagen godtog förslaget om en regel om medborgarskapsskydd. Regeln infördes i 1974 års regeringsform och fick följande lydelse (KU 1973:26 s. 52, 8 kap. 1 § andra stycket RF i dess dåvarande lydelse).

Lag eller annan föreskrift får ej innebära att svensk medborgare skall kunna landsförvisas eller eljest hindras att återvända till riket eller att svensk medborgare som är bosatt i riket skall kunna berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han är eller samtidigt blir medborgare i annan stat.

Även Fri- och rättighetsutredningen behandlade frågan om berövande av medborgarskap. I sitt betänkande Medborgerliga fri och rättigheter Regeringsformen (SOU 1975:75 s. 142) föreslog utredningen att skyddet för medborgarskapet skulle utsträckas så att det omfattade också svenska medborgare som någon gång hade varit bosatta i riket. Propositionen gick på samma linje och riksdagen följde pro-

positionen (prop. 1975/76:209 s. 121 f., KU 1975/76:56 s. 31–32). Bestämmelsen i RF kom att lyda enligt följande (2 kap. 7 § RF i dess dåvarande lydelse).

Ingen medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket.

Ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han är eller samtidigt blir medborgare i annan stat.

På förslag av Rättighetsskyddsutredningen i betänkandet Förstärkt skydd för fri- och rättigheter (SOU 1978:34) förstärktes skyddet för medborgarskapet 1979 (prop. 1978/79:195 s. 57 ff., KU 1978/79:39). Bestämmelsen om medborgarskapsskyddet i 2 kap. 7 § RF fick då sin nuvarande lydelse:

Ingen medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket.

Ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han samtidigt, efter uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst, blir medborgare i annan stat. Utan hinder härav får dock föreskrivas att barn under aderton år i fråga om sitt medborgarskap skall följa föräldrarna eller en av dem. Vidare får föreskrivas att, i enlighet med överenskommelse med annan stat, den som sedan födelsen är medborgare även i den andra staten och är varaktigt bosatt där förlorar sitt svenska medborgarskap vid aderton års ålder eller senare.

Enligt gällande bestämmelser får alltså ingen berövas sitt medborgarskap i annat fall än då denne samtidigt, efter *uttryckligt* samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst, blir medborgare i en annan stat. Enbart den omständigheten att någon är eller blir medborgare i en annan stat, t.ex. därför att en person automatiskt blir medborgare i en stat vid giftermål med en person med statens medborgarskap, är således inte längre tillräcklig orsak att beröva vederbörande hans eller hennes svenska medborgarskap.

Bestämmelserna skyddar svenska medborgare, som är eller varit bosatta i riket, mot ofrivillig förlust av medborgarskapet. Den som frivilligt antar medborgarskap i annan stat eller som genom inträde i annan stats tjänst förvärvar sådant åtnjuter däremot inte grundlagens skydd mot att därvid mista sitt svenska medborgarskap.

I några undantagsfall tillåter grundlagsstadgandet emellertid föreskrifter om förlust av svenskt medborgarskap även för en person som inte tagit initiativ till eller önskat förvärva medborgarskap i en annan stat. För det första kan föreskrivas att barn under 18 år i fråga om sitt medborgarskap skall följa föräldrarna eller en av dem. Under

förutsättning att överenskommelse därom träffats med annan stat kan vidare föreskrivas att den som vid födelsen förvärvat dels svenskt medborgarskap, dels medborgarskap i en annan stat och är varaktigt bosatt där skall mista sitt svenska medborgarskap vid vuxen ålder.

Som exempel på personer med dubbelt medborgarskap som borde skyddas mot oönskad förlust av sitt svenska medborgarskap nämnde Rättighetskyddsutredningen (SOU 1978:34 s. 171) följande grupper.

1. Personer som har kommit till Sverige som flyktingar eller av annan orsak och som därefter har blivit svenska medborgare men inte befriats från sitt föregående medborgarskap.
2. Svenska kvinnor som är eller har varit gifta med medborgare i sådana stater där hustrun automatiskt får mannens medborgarskap.
3. Barn som enligt svensk lag har blivit svenska medborgare genom födseln, därför att föräldrarna eller endera av dem har svenskt medborgarskap, men som är födda i länder där medborgarskapet bestäms efter födelseorten eller är helt beroende av faderns medborgarskap.

Bestämmelser om förlust av medborgarskap finns i 14 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Dessa är utformade i enlighet med vad RF tillåter i fråga om personer som aldrig har varit bosatta i Sverige, se avsnitt 4.3.3.

Någon ytterligare möjlighet att återkalla ett beslut om svenskt medborgarskap än de som nu nämnts föreligger inte enligt svensk rätt. Det innebär att det i dag inte finns någon möjlighet att återkalla ett beslut om medborgarskap som har meddelats på grundval av felaktiga uppgifter eller annars på felaktigt sätt. Härvidlag skiljer sig således ett beslut om beviljande av medborgarskap från andra s.k. gynnande förvaltningsbeslut, se avsnitt 6.2.

Skyddet för medborgarskapet är absolut med undantag för de begränsningar som grundlagsregeln innehåller. Det kan således inte begränsas utan grundlagsändring.

## 4.2 Utlänningslagen (2005:716)

Vid tidpunkten för ansökan om svenskt medborgarskap har en utlänning i regel vistats minst fem år i Sverige (se avsnitt 4.3.2). Fram till förvärvet av svenskt medborgarskap regleras förutsättningarna

för utlänningens vistelse i Sverige huvudsakligen av bestämmelserna i utlänningslagen (2005:716) – UtL.

#### 4.2.1 Beviljande av uppehållstillstånd

Upphållstillstånd är enligt 2 kap. 4 § UtL ett tillstånd att vistas i Sverige under viss tid (tidsbegränsat uppehållstillstånd) eller utan tidsbegränsning (permanent uppehållstillstånd). Den som har uppehållstillstånd får, om han eller hon har ett pass, resa in i Sverige. En utlänning som har vistats i Sverige mer än tre månader skall enligt 2 kap. 5 och 8 §§ UtL i princip ha uppehållstillstånd om han eller hon inte är medborgare i något av de andra nordiska länderna.

Flyktingar och skyddsbehövande i övrigt som befinner sig i Sverige har enligt 5 kap. 1 § UtL som huvudregel *rätt* till uppehållstillstånd. Såvitt gäller flyktingar grundar sig rätten på Genèvekonventionen som Sverige har tillträtt (se avsnitt 3.2.2). Upphållstillstånd *får* emellertid vägras även en flykting eller en skyddsbehövande i övrigt i vissa fall, bl.a. av hänsyn till rikets säkerhet.

Enligt 5 kap. 3 § UtL *får* uppehållstillstånd beviljas personer med anknytning till Sverige. Upphållstillstånd får bl.a. ges till en utlänning som är gift eller sambo med någon som är bosatt i Sverige eller har beviljats uppehållstillstånd för bosättning här, om makarna eller samborna stadigvarande sammanbott utomlands. Upphållstillstånd kan därutöver beviljas i en rad andra fall (5 kap. 2 och 4–6 §§ UtL). Exempelvis kan uppehållstillstånd ges på grund av arbete eller försörjning på annat sätt här i landet eller på grund av synnerligen ömmande omständigheter.

#### 4.2.2 Återkallelse av uppehållstillstånd

Bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd finns i 7 kap. 1–7 §§ UtL. Återkallelse av uppehållstillstånd på grund av oriktiga uppgifter är av särskilt intresse i detta sammanhang och redovisningen som följer är därför inriktad på denna reglering.

Bestämmelser om återkallelse av uppehållstillstånd har funnits i utlänningslagstiftningen sedan år 1954. Bestämmelsen om återkallelse i 50 § i 1954 års utlänningslag lydde enligt följande.

Har utlänning i ärende om uppehållstillstånd eller bosättningsstillstånd mot bättre vetande lämnat oriktig uppgift och har uppgiften föranlett



att tillståndet beviljats honom, äger den centrala utlänningsmyndigheten, efter utlänningsnämndens hörande, förordna att tillståndet skall upphöra att gälla.

I förarbetena till bestämmelsen uttalades att om en utlänning genom medvetet oriktiga uppgifter förvärvat tillstånd och detta alltså meddelats under oriktiga förutsättningar borde det finnas en möjlighet att återkalla tillståndet. En förutsättning skulle dock vara att den oriktiga uppgiften hade inverkat på beslutet på så vis att tillstånd inte skulle ha lämnats om det rätta förhållandet varit känt (prop. 1954:41 s. 111). I 1949 års utlänningskommittés betänkande med förslag till utlänningslag, vilket låg till grund för nämnda proposition, sades att mot ett införande av möjligheten att återkalla tillstånd kunde givetvis anföras att tillstånden inte skulle komma att ge utlänningar en så tryggad ställning i landet som föreföll önskvärt. Det skulle dock beaktas att endast utlänningens individuella förhållanden och inte allmänt immigrationspolitiska skäl skulle få vara grund för återkallelse (SOU 1951:42 s. 106).

Bestämmelsen kompletterades den 1 januari 1976 genom att rekvisitet svikligt förtigande infördes som ytterligare grund för återkallelse av tillstånd att vistas i landet (prop. 1975/76:18 s. 140, se även prop. 1988/89:86 s. 151 ff.).

I 1980 års utlänningslag som trädde i kraft den 1 juli 1980 fanns återkallelsebestämmelsen i 17 §. Den tidigare bestämmelsen kompletterades på så sätt att en möjlighet infördes att återkalla ett uppehållstillstånd med hänvisning till ”andra särskilda skäl” (prop. 1979/80:96 s. 93, se även prop. 1988/89:86 s. 63). Detta gällde dock endast om utlänningen ännu inte rest in i Sverige. Bestämmelsen i 17 § lydde:

Har en utlänning fått uppehållstillstånd genom att mot bättre vetande lämna oriktiga uppgifter eller svikligen förtiga vissa omständigheter, får tillståndet återkallas.

Har utlänningen ännu inte rest in i Sverige, får tillståndet återkallas även om det finns andra särskilda skäl.

Ett permanent uppehållstillstånd skall återkallas, om utlänningens bostättning här i riket upphör.

En flyktingförklaring skall återkallas, om det framkommer att utlänningen inte är att anse som flykting i behov av fristad i Sverige.

Den 1 juli 1989 ersattes 1980 års utlänningslag av en ny utlänningslag (1989:594). I den äldre lagen behandlades, som framgått, samtliga fall av återkallelse på grund av oriktiga uppgifter i samma paragraf. Återkallelse på grund av oriktiga uppgifter om identiteten bröts i

1989 års utlänningslag ut och togs upp i en egen paragraf, 2 kap. 9 §. Det huvudsakliga skälet till det var att man genom att i den bestämmelsen använda ordet ”skall” ville understryka att återkallelse skulle vara huvudregeln om en utlänning lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet. Genom denna i princip obligatoriska återkallelsebestämmelse önskade lagstiftaren markera det allvar med vilket det tilltagande bruket att inte medföra identitetshandlingar vid ankomsten till Sverige måste betraktas (prop. 1988/89:86 s. 152). Återkallelse skulle dock inte ske om den oriktiga uppgiften inte inverkat på tillståndsbeslutet eller om andra särskilda skäl, exempelvis starka humanitära skäl, talade emot en återkallelse. I motiven uttalades vidare att en falsk uppgift om identiteten i de allra flesta fall torde lämnas uppsåtligt (se även prop. 1997/98:36 s. 28). Bestämmelserna om återkallelse i 1980 års utlänningslag överfördes i övrigt i huvudsak oförändrade till 10 § i 1989 års utlänningslag. Bestämmelserna i 10 § var således till skillnad från bestämmelsen i 9 § alltså fakultativa. Bestämmelserna i 2 kap. 9 och 10 §§, som även reglerade återkallelse av visering och arbetstillstånd, hade följande lydelse.

2 kap. 9 §

Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd skall återkallas, om utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet. Återkallelse skall dock inte ske, om det kan antas att den oriktiga uppgiften inte har inverkat på tillståndsbeslutet eller om andra särskilda skäl talar emot det.

2 kap. 10 §

Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas, om utlänningen medvetet har lämnat andra oriktiga uppgifter än om sin identitet eller medvetet har förtigt omständigheter som varit av betydelse för att få tillståndet. Återkallelse får även ske om det finns andra särskilda skäl, i fråga om uppehållstillstånd dock endast om utlänningen ännu inte har rest in i Sverige.

Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 februari 1998 ändrades väsentligt förutsättningarna för att återkalla ett uppehållstillstånd på grund av att oriktiga uppgifter lämnats i samband med ansökan (prop. 1997/98:36, bet. 1997/98:SfU7, rskr. 1997/98:114). De nya bestämmelserna grundades på delbetänkandet Återkallelse av uppehållstillstånd (SOU 1997:67) av Kommittén om Ny instans- och processordning. Bestämmelserna i 2 kap. 10 § upphävdes medan 9 § i samma kapitel fick ett innehåll som i stora drag motsvarade lydelsen i den upphävda 10 §. Även bestämmelsen om återkallelse av uppehållstillstånd i de fall där utlänningen har lämnat felaktiga uppgifter om sin identitet blev således fakultativ. Vidare infördes en tidsgräns

efter vilken det fordras synnerliga skäl för att ett uppehållstillstånd skall få återkallas. Därutöver preciserades de omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas. Genom ändringen kom samma regler att gälla för återkallelse av uppehållstillstånd på grund av att utlänningen lämnat oriktiga uppgifter oavsett om de oriktiga uppgifterna gällt identiteten eller någon annan omständighet. Reglerna om återkallelse på grund av att utlänningen lämnat oriktiga uppgifter fördes därför åter samman i ett lagrum. Bestämmelserna i 2 kap. 9 § kom att lyda enligt följande.

Visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd får återkallas om utlänningen medvetet har lämnat oriktiga uppgifter som varit av betydelse för att få tillståndet eller medvetet förtigit omständigheter av sådan betydelse.

Återkallelse får även ske om det finns andra särskilda skäl, i fråga om uppehållstillstånd dock endast om utlänningen ännu inte har rest in i Sverige.

Vid bedömningen av om ett uppehållstillstånd bör återkallas för en utlämning som har rest in i Sverige skall hänsyn tas till utlämningens anknytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas. Därvid skall särskilt beaktas utlämningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlämningen har vistats i Sverige.

Om utlämningen har vistats här mer än fyra år med uppehållstillstånd när frågan om återkallelse av uppehållstillstånd enligt denna paragraf prövas av den myndighet som först beslutar i saken, får beslut om återkallelse fattas endast om det finns synnerliga skäl.

I förarbetena till de ändrade bestämmelserna framhölls att det måste finnas kvar en möjlighet att återkalla tillstånd som beviljats på grundval av felaktiga uppgifter om identiteten. Vidare anfördes där att det är en huvudprincip inom alla samhällsområden att den som fått någon förmån eller något bistånd genom att lämna felaktiga uppgifter kan gå miste om förmånen eller tvingas betala tillbaka biståndet när de felaktiga uppgifterna uppdagas (a. prop. s. 17). Skälen för att bestämmelsen om återkallelse av uppehållstillstånd vid felaktiga uppgifter om identiteten skulle övergå från att vara obligatorisk till att vara fakultativ angavs i förarbetena vara följande (a. prop. s. 22).

När det gäller återkallelse på grund av oriktiga uppgifter om identiteten används i 2 kap. 9 § UtlL uttrycket skall. Att ordet skall används i det lagrummet är inte lika självklart eftersom det är en regel med vissa – om än i lagtexten begränsade – undantag. Det är en allmänt vedertagen princip när det gäller lagtext att skall inte bör användas om det måste förses med flera undantag eller om en bedömning av flera olika omständigheter måste göras. Regeringens förslag innebär att det i lagtexten anges att

flera olika omständigheter skall vägas in vid avgörande om ett uppehållstillstånd skall återkallas. I paragrafen bör därför anges att uppehållstillstånd får återkallas. Regeln övergår därmed från att vara obligatorisk till att vara fakultativ.

Bakgrunden till den införda tidsgränsen efter vilken det skulle fordras synnerliga skäl för att ett uppehållstillstånd skulle få återkallas var bl.a. att det förekom att personer, framför allt från Mellanöstern, inte uppgav sina rätta identiteter när de sökte uppehållstillstånd i Sverige. För att få uppehållstillstånd sade de sig komma från exempelvis Libanon eller Irak. Senare framkom att vissa av de personer som beviljats permanent uppehållstillstånd rätteligen kom från exempelvis Syrien eller Turkiet. Innan felaktigheterna upptäcktes och uppehållstillstånden återkallades kunde det i vissa fall ha gått många år. En del av de berörda personerna hade då anpassat sig till svenska förhållanden. Två sådana beslut om återkallelser uppmärksammades särskilt. Ett av besluten avsåg en irakisk familj som sedermera visade sig härstamma från Turkiet (beslut från 1996) och det andra beslutet avsåg en ensamstående iransk medborgare (beslut från 1997). I båda fallen var det just fråga om personer som hade vistats länge i Sverige med uppehållstillstånd som hade beviljats på grundval av felaktiga uppgifter om bl.a. identiteten. Den nämnde iranske medborgaren hade kommit som ung till Sverige från ett annat europeiskt land och vistats här i ungefär 10 år när hans uppehållstillstånd återkallades.

Som motiv till den införda tidsgränsen anfördes i förarbetena bl.a. följande (a. prop. s. 24 f.).

Det är av humanitära skäl viktigt att en utlänning efter en längre tids bosättning i Sverige i normalfallet kan känna trygghet här och inte behöver känna oro för att inte längre få stanna kvar. Det kan också tänkas bidra till att några efter en tid vågar träda fram under sin rätta identitet. En tidsgräns bör dock inte göras absolut. Fall kan förekomma där det undantagsvis kan vara rimligt att utlänningen inte får stanna kvar trots att han eller hon haft uppehållstillstånd här en längre tid. I likhet med vad som gäller vid utvisning på grund av brott bör därför gälla att uppehållstillstånd får återkallas om utlänningen vistats här en längre tid endast om det finns synnerliga skäl för det.

I förarbetena angavs som ett exempel på omständigheter som kunde utgöra synnerliga skäl att utlänningen visserligen haft uppehållstillstånd och varit folkbokförd i Sverige men i realiteten vistats i något annat land under långa perioder och därför inte fått någon närmare anknytning hit. Ett annat exempel på vad som kunde utgöra synner-

liga skäl var att utlänningen hade uppehållstillstånd också i något annat land och verkställighet kunde ske till det landet.

När det gäller den tid som skall ha gått innan det krävs synnerliga skäl för återkallelse gjordes i förarbetena vissa jämförelser dels med tidsgränserna för synnerliga skäl vid utvisning på grund av brott, dels med kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap (a. prop. s. 26 och SOU 1997:67 s. 32).

Innan tidsgränsen infördes i bestämmelsen om återkallelse av uppehållstillstånd prövade Utlänningsnämnden varje år minst tio till tolv ärenden om återkallelse av uppehållstillstånd som fattats på grundval av felaktiga uppgifter. Efter lagändringen har det blivit ovanligare med överprövningar och år 2004 överprövades sex eller sju sådana ärenden. Oftast gäller frågan om vederbörande har lämnat oriktiga uppgifter om sitt medborgarskap. I två av fallen från 2004, som i princip var identiska och av principiell betydelse, krävdes synnerliga skäl för återkallelse. Ett av dessa gällde en person som felaktigt uppgett sig vara irakisk medborgare och beviljats permanent uppehållstillstånd på grundval av bl.a. dessa uppgifter. Han bodde och arbetade i Sverige och bidrog till försörjningen av sin familj. Familjen, som bestod av hustru och fyra minderåriga barn samt föräldrar, vistades emellertid i Jordanien. Klaganden var även medborgare i Jordanien. Först när det hade gått mer än fyra år sedan tillståndet beviljades uppdagades det att klaganden lämnat vilseledande uppgifter om sin identitet. Utlänningsnämnden kom fram till att synnerliga skäl förelåg eftersom klaganden – trots den långa tid han vistats här och trots sin anknytning till det svenska samhället – genom sina familjeförhållanden behållit en starkare anknytning till Jordanien än till Sverige.

De omständigheter som skall beaktas vid bedömningen av om återkallelse bör ske, och som preciserades genom 1998 års lagändringar, är utlänningens anknytning till det svenska samhället och till om andra humanitära skäl talar mot att tillståndet återkallas varvid särskilt skall beaktas utlänningens levnadsomständigheter och familjeförhållanden samt hur länge utlänningen har vistats i Sverige. I denna del uttalades i förarbetena att det är angeläget att samtliga omständigheter i ärendet beaktas innan uppehållstillståndet återkallas eftersom en återkallelse av ett tillstånd kan få mer långtgående konsekvenser för den enskilde än inom de flesta andra områden (a. prop. s. 17 ff.). Särskild hänsyn bör enligt förarbetena tas till om det är ett barn under 18 år som har lämnat den oriktiga uppgiften och vilken familjeanknytning utlänningen har hit, särskilt om de anhöriga

är svenska medborgare eller har bott i Sverige lång tid. Vidare bör hänsyn tas till bland annat arbets- och bostadsförhållanden, social anpassning, vistelsetidens längd och under vilken period i livet som utlänningen vistats här. Det anges också att vistelsetiden rimligen bör ha större betydelse när det gäller en person som kom hit i unga år än för den som vistats här under en senare period av livet och som levt större delen av sitt liv i ett annat land.

I ett fall återkallades ett permanent uppehållstillstånd för en utlänning som medvetet lämnat oriktiga uppgifter och förtigigt omständigheter som varit av betydelse för tillståndet och som vistats i Sverige med uppehållstillstånd i drygt sex år med hänvisning bl.a. till att han hade gällande uppehållstillstånd i Finland och anknytning dit genom föräldrar och syskon (UN 383-00). Det skall uppmärksammas att det inte krävs synnerliga skäl för återkallelse om en utlänning, som visserligen haft uppehållstillstånd längre än fyra år, vistats i Sverige kortare tid än fyra år (se även UN 345-98).

Den 31 mars 2006 träder en ny utlänningslag i kraft och 1989 års utlänningslag upphör att gälla. Bestämmelser om återkallelse av tillstånd som beviljats på grundval av felaktiga uppgifter återfinns i 7 kap. 1–2 och 4 §§ i den nya utlänningslagen. Dessa motsvarar i sak vad som gäller sedan lagändringen den 1 februari 1998. En omständighet har lagts till, nämligen att hänsyn skall tas till barns behov när bedömningen görs om återkallelse skall ske.

Avslutningsvis skall här också nämnas att den som medvetet lämnar oriktiga uppgifter eller medvetet underlåter att tala om något förhållande av betydelse i ett ärende om uppehållstillstånd kan dömas till ansvar enligt 20 kap. 6 § 2 UtlL. Påföljden är böter, eller, när omständigheterna är försvårande, fängelse i högst sex månader.

#### **4.2.3 Några statistiska uppgifter om återkallelse av uppehållstillstånd**

Migrationsverket beslutade, som första instans, om återkallelse av permanent uppehållstillstånd i 1 855 fall år 2002, 1 115 fall år 2003 och 218 fall år 2004. Förklaringen till att antalet återkallelser sjönk kraftigt 2004 var att det detta år inte tillsattes några särskilda resurser för utredningar om återkallelser. Av Migrationsverkets statistik framgår inte vilka skälen varit för återkallelse. De flesta av återkallelsebesluten är emellertid sådana som grundar sig på att personens bostättning i Sverige har upphört (se 7 kap. 7 § UtlL).

Om fråga uppkommer hos Migrationsverket om en persons tidigare uppgivna identitet är felaktig utreder verket detta i ett särskilt identitetsärende. Hur många sådana fall som ledde till beslut om ändring av identiteten och återkallelse av permanent uppehållstillstånd åren 2002–2004 framgår av tabellen som följer. Som framgår av tabellen har under denna period beslut om ändring av identiteten lett till beslut om återkallelse av permanent uppehållstillstånd i sammanlagt 25 fall. Nästan samtliga beslut rör jordanska eller irakiska medborgare som uppgett sig vara statslösa palestinier. Av dessa beslut avser 13 barn.

#### Beslut om identitetsändring och återkallelse av permanent uppehållstillstånd hos Migrationsverket

	Beslut i ärenden om identitetsutredning	Därav antal beslut som medfört en ändring av identiteten <sup>1</sup>	Antal beslut om återkallelse av permanent uppehållstillstånd som föranletts av beslut om ändring av identiteten
2002	46	17	2
2003	54	29	10
2004	62	22	13

Källa: Migrationsverket

#### 4.2.4 Fingeravtryck med stöd av utlänningslagen

Sedan den 1 januari 1997 får fingeravtryck tas på alla utlänningar över 14 år som inte kan styrka sin identitet vid ankomsten till Sverige samt på alla asylsökande över 14 år (9 kap. 8 § UtlL). Migrationsverket ansvarar för att fingeravtrycken registreras. Regler om registrering av fingeravtryck finns i förordningen (2001:720) om behandling av personuppgifter i verksamhet enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen. Fingeravtrycken lagras såväl i en nationell som en internationell databas. Den elektroniska centrala databasen för jämförelse av fingeravtryck, Eurodac, togs i bruk den 15 januari 2003. Databasen finns i Luxemburg.

Gällande regler om tagande av fingeravtryck innebär, till skillnad från tidigare, att det inte är en förutsättning att den asylsökande inte kan styrka sin identitet för att fingeravtryck skall kunna tas. I förarbetena motiverades ändringen med att identifikationen av den

<sup>1</sup> I övriga fall har ärendena lämnats utan åtgärd.

sökande skulle underlättas (prop. 1996/97:25 s. 187 ff.). Av förarbetena framgår att det under år 1995 upptäcktes närmare 500 fall där det kunde konstateras att en asylsökande tidigare sökt asyl i Sverige i en annan identitet.

Det skall nämnas att det genom fingeravtrycksanalys har uppdagats fall där en person har uppehållstillstånd både i Sverige och i ett annat land i olika identiteter.

## **4.3 Lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap**

### **4.3.1 Inledning**

Bestämmelser om förvärv och förlust av svenskt medborgarskap finns i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen). Den trädde i kraft den 1 juli 2001 då lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap upphörde att gälla. Flera bestämmelser i den gamla lagen är överförda till den nya utan några sakliga förändringar. Förarbeten finns i betänkandet Svenskt medborgarskap (SOU 1999:34), prop. 1999/2000:147, bet. 2000/01:SfU8, rskr. 2000/01:143.

Den nu gällande medborgarskapslagen skiljer sig från 1950 års lag bl.a. på så sätt att det enligt den nya lagen fullt ut är möjligt att ha dubbelt medborgarskap. Sådana bestämmelser i 1950 års lag som syftade till att undvika dubbelt medborgarskap finns därför inte med i den nu gällande medborgarskapslagen. Det är exempelvis inte längre ett krav att den som söker svenskt medborgarskap avsäger sig sitt tidigare medborgarskap. Den som är svensk medborgare och förvärvat ett annat medborgarskap kan också behålla det svenska om detta är möjligt enligt det andra landets lagstiftning. Det skall nämnas att den tidigare gällande principen om att dubbelt medborgarskap som regel borde undvikas inte var undantagslös. Det fanns därför redan före 2001 års medborgarskapslag relativt många personer som innehade dubbelt medborgarskap (se bl.a. SOU 1999:34 s. 137).

Den svenska medborgarskapslagstiftningen bygger på den s.k. härstamningsprincipen, vilken innebär att föräldrarnas medborgarskap och inte födelselandet är avgörande för ett barns medborgarskapsrättsliga ställning. En annan grundprincip i lagstiftningen är att statslöshet skall undvikas. En ytterligare grundläggande utgångspunkt i medborgarskapslagen är att åstadkomma en så långtgående jämställdhet som möjligt mellan barn med gifta respektive ogifta föräldrar



samt mellan kvinnor och män. Den nya lagen innehåller också vissa regler som skall öka möjligheten för barn och ungdomar att på ett enklare sätt än tidigare förvärva svenskt medborgarskap.

#### 4.3.2 Förvärv av svenskt medborgarskap

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

##### *Automatiskt förvärv*

Ett barn förvärvar automatiskt svenskt medborgarskap vid födelsen om

- modern är svensk medborgare,
- fadern är svensk medborgare och barnet föds i Sverige,
- fadern är svensk medborgare och gift med barnets mor,
- fadern är avliden men vid sin död var svensk medborgare och barnet föds i Sverige, eller
- fadern är avliden men vid sin död var svensk medborgare och gift med barnets mor (1 §).

Det som sägs om en far i bestämmelsen gäller även en förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken. Enligt den bestämmelsen skall en kvinna som är partner eller sambo med en annan kvinna som blir gravid genom assisterad befruktning under vissa förutsättningar anses som förälder till det barn som kommer till genom den assisterade befruktningen.

Ett hittebarn som anträffas i Sverige anses som svensk medborgare till dess något annat blir känt (2 §).

Ett barn som inte har fyllt 12 år och som adopteras av en svensk medborgare blir vid adoptionen svensk medborgare om

- barnet adopteras i Sverige, Danmark, Finland, Island eller Norge eller,
- barnet adopteras genom ett utländskt beslut som godkänts eller annars gäller i Sverige enligt lag (3 §).

Ingår en svensk man äktenskap med en utländsk kvinna, blir ett barn till makarna, som har fötts före äktenskapet och som inte har för-

värvat svenskt medborgarskap vid födelsen svensk medborgare om barnet är ogift och inte fyllt arton år, s.k. legitimation (4 §).

#### *Förvärv genom anmälan*

Svenskt medborgarskap kan i vissa fall förvärvas genom ett förenklat förfarande, anmälan. Anmälan innebär att en person blir svensk medborgare om han eller hon uppfyller vissa förutsättningar som anges i medborgarskapslagen. Samtliga förutsättningar skall vara uppfyllda den dag anmälan kommer in till beslutsmyndigheten. Anmälningsfallen behandlas i 5–10, 18 och 19 §§ medborgarskapslagen.

Ett barn, som har fötts utomlands och som inte har förvärvat svenskt medborgarskap enligt 1 eller 4 § men vars far (som inte är gift med barnets mor) sedan barnets födelse är svensk medborgare, förvärvar svenskt medborgarskap genom att fadern anmäler önskemål om det innan barnet fyller 18 år (5 §). Det krävs att barnets vårdnadshavare och i vissa fall även att barnet samtycker till förvärvet. Bestämmelsen förutsätter att faderskapet har fastställts. Även här gäller det som sägs om en far i bestämmelsen också en förälder enligt 1 kap. 9 § föräldrabalken.

Vidare gäller att ett barn som föds i Sverige som statslöst förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist här i landet (6 §). Anmälan skall göras av den eller dem som har vårdnaden om barnet innan barnet fyller fem år.

Ett utländskt eller statslöst barn under 18 år som är bosatt i Sverige förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan om barnet har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här i landet sedan fem år eller, om barnet är statslöst, tre år (7 §). Den eller de som har vårdnaden om barnet skall göra anmälan och barnets samtycke krävs i vissa fall.

Ungdomar mellan arton och tjugo år som kommit hit som barn har också en möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan även om vårdnadshavaren har avstått från att medverka till det i ett tidigare skede. Det krävs att personen har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde tretton år eller, i fråga om den som är statslös, femton år (8 §). För att bli svensk medborgare enligt bestämmelsen finns inget krav på styrkt identitet eller skötsamt levnadssätt. Undantagsvis kan det dock finnas fall där det råder sådan osäkerhet om sökandens födelse-

uppgifter, eller uppgivna statslöshet, att anmälan inte kan medföra svenskt medborgarskap.

Personer som har fyllt 18 år och som har förlorat eller befriats från sitt svenska medborgarskap kan återfå detta genom anmälan, s.k. återvinning (9 §). Förutsättningarna för det är att personen har permanent uppehållstillstånd i Sverige, före arton års ålder har haft hemvist här i landet under sammanlagt tio år och sedan två år har hemvist här i landet.

Barn som biperson till förälder får under vissa förutsättningar automatiskt svenskt medborgarskap i och med att föräldern blir svensk medborgare genom anmälan enligt bestämmelserna i 5, 7, 8 eller 9 § (10 §).

I enlighet med ett avtal med de övriga nordiska länderna (Danmark, Finland, Island och Norge) finns enligt 18 och 19 §§ särskilda möjligheter för medborgare i dessa länder att bli svenska medborgare. En person som är medborgare i ett annat nordiskt land förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan om han eller hon har förvärvat medborgarskapet i avtalsstaten på annat sätt än efter ansökan, har fyllt 18 år, har hemvist i Sverige sedan fem år och under den tiden inte har dömts till frihetsberövande påföljd (18 §). Den som har förlorat sitt svenska medborgarskap och därefter varit medborgare i ett eller flera av de nordiska länderna ges möjlighet att efter anmälan återfå detta sedan han eller hon flyttat till Sverige (19 §).

Samtliga uppgifter i en anmälan lämnas på heder och samvete av den som gör anmälan och med vetskap om att oriktiga uppgifter kan medföra straffansvar enligt 15 kap. 10 § brottsbalken.

Förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan anses ske från dagen för anmälan (se prop. 1999/2000:147 s. 75). I samband med förvärvet anses enligt praxis en persons permanenta uppehållstillstånd upphöra att gälla.

#### *Förvärv efter ansökan, s.k. naturalisation*

Med naturalisation avses att en utlänning efter ansökan tas upp som medborgare genom ett särskilt beslut. Med uttrycket ”utlänning” avses varje person som inte är svensk medborgare. Enligt 11 § medborgarskapslagen kan en utlänning naturaliseras om han eller hon har

1. styrkt sin identitet (identitetskravet),
2. fyllt 18 år (ålderskravet),

3. permanent uppehållstillstånd i Sverige,
4. hemvist här i landet (hemvistkravet)
  - 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 § UtlL,
  - c) sedan fem år i fråga om övriga utlänningar, samt
5. haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt (skötsamhetskravet).

Det föreligger inte någon absolut rätt att erhålla svenskt medborgarskap genom naturalisation, även om sökanden uppfyller nämnda krav. Föreskriften i 11 § medborgarskapslagen innebär i stället en rätt för den beslutande myndigheten att under vissa förutsättningar bevilja svenskt medborgarskap. Beslutsmyndigheten har således en diskretionär prövningsrätt och kan uppställa ytterligare förutsättningar för ett bifallsbeslut.

Villkoret om permanent uppehållstillstånd är nytt i förhållande till 1950 års lag. Föreskriften tillkom för att den praxis som tillämpats skulle framgå av lagen (prop. 1999/2000:147 s. 45 ff. och 77). En persons permanenta uppehållstillstånd anses som nämnts tidigare upphöra att gälla i samband med förvärv av svenskt medborgarskap.

Eftersom medborgare i övriga nordiska länder inte behöver uppehållstillstånd för att visas i Sverige undantas de enligt 20 § medborgarskapslagen från kravet på permanent uppehållstillstånd. I andra stycket anges att ett tidsbegränsat uppehållstillstånd för minst fem år för medborgare i övriga länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) skall likställas med ett permanent uppehållstillstånd. Det skall nämnas att Utredningen om den fria rörligheten för unionsmedborgare i sitt betänkande Unionsmedborgares rörlighet inom EU (SOU 2005:49 s. 38 och 245 ff.) har föreslagit att den nuvarande bestämmelsen i andra stycket skall upphävas och att paragrafen i stället kompletteras med en regel om att s.k. permanent uppehållsrätt i medborgarskapshänseende skall likställas med permanent uppehållstillstånd. Ärendet bereds i Regeringskansliet.

Hemvistkravet innebär att personen skall ha bott i landet legalt och oavbrutet (prop. 1997/98:178 s. 20). I de fall då en utlänning under vistelsen i Sverige lämnar nya uppgifter om sin identitet räknas normalt hemviststiden i medborgarskapsärenden först från den dag den nya identiteten kan anses styrkt (a. prop. s. 9).

Även om de krav som nu redogjorts för inte är uppfyllda kan naturalisation beviljas med stöd av 12 § i lagen, se avsnittet om dispens.

Beslutsmyndigheten skall göra den utredning som behövs för ärendets prövning (7 § medborgarskapsförordningen [2001:218]). I ansökan om svenskt medborgarskap lämnar den sökande upplysningar om sin identitet och om de barn för vilka han eller hon är vårdnadshavare, sitt hemvist samt om arbete eller annan sysselsättning och försörjning, se *bilaga 2* till betänkandet. Den sökande intygar på heder och samvete att uppgifterna i ansökan är riktiga. Det finns, till skillnad mot vad som gäller i ärenden om uppehållstillstånd (se avsnitt 4.2.2), inte någon särskild straffbestämmelse för medvetet lämnande av felaktiga uppgifter i ärenden om svenskt medborgarskap. Felaktiga uppgifter kan under vissa förutsättningar föranleda straffansvar för osant intygande enligt 15 kap. 11 § första stycket brottsbalken. Påföljden för detta brott är böter eller fängelse i högst sex månader. Är brottet grovt är påföljden fängelse i högst två år.

#### *Närmare om identitetskravet i ärenden om naturalisation*

I Migrationsverkets faktablad om svenskt medborgarskap definieras begreppet identitet som en persons namn, födelsetid och medborgarskap (jfr prop. 1997/98:178 s. 8). Praxis vid Migrationsverket och Utlänningsnämnden vad gäller identitetsprövningen kan sammanfattas enligt följande.

För att identiteten skall anses vara styrkt krävs att det råder klarhet om sökandens namn, ålder och som huvudregel medborgarskap. Det kan emellertid ibland vara svårt att fastställa sökandens medborgarskap på grund av omständigheter som denne inte råder över, t.ex. oklara hemlandsbestämmelser om medborgarskap. Detta utgör då, under förutsättning att identiteten i övrigt är fastställd, inte något hinder mot naturalisation.

Utgångspunkten är att sökanden, för att anses ha styrkt sin identitet på ett godtagbart sätt, skall kunna förete ett hemlandspass i original eller en fotoförsedd identitetshandling i original utfärdad av behörig myndighet i hemlandet. Endast identitetshandlingar som har utfärdats vid en personlig inställelse hos den behöriga myndigheten godtas. Om sökanden under lång tid har varit fast bosatt i ett annat land än hemlandet, kan i vissa fall en sådan handling utfärdad i den staten godtas. Som riktmärke gäller att handlingarna skall vara tillförlitliga och utfärdade på ett ur identitetssynpunkt tillfredsställande sätt. Härav följer bl.a. att handlingen inte får vara av alltför enkel beskaffenhet. I princip är kravnivån avseende bevisningen den-

samma oavsett vilket ursprungsland handlingarna härrör från. Emellertid ställs mindre långtgående krav på den rent tekniska utformningen av en handling som utfärdats i ett utvecklingsland jämfört med vad som gäller för handlingar som utfärdats i t.ex. Väst-europa.

Även om sökanden inte kan förete handlingar som är tillräckliga för att uppfylla de nu nämnda kraven anses den sökande ändå i vissa fall ha styrkt sin identitet. Det krävs då att det i ärendet, utöver de åberopade handlingarna, föreligger ytterligare omständigheter som ger ett starkt och otvetydigt stöd för den av sökanden uppgivna identiteten. En eller flera var för sig otillräckliga handlingar kan sammantagna med övriga omständigheter således anses utgöra tillräcklig bevisning. Även uppgifter från nära anhöriga kan åberopas. Därvid gäller som princip att

- a. den anhörige har förvärvat svenskt medborgarskap och i samband därmed uppvisat en godtagbar identitetshandling samt att handlingen är godtagbar även enligt den praxis som råder vid tidpunkten för beslutet i det ärende vari den anhöriges uppgifter åberopas,
- b. den anhöriges relation till sökanden är antingen make/maka, syskon eller vuxet barn (dock har i enstaka fall även annan anhörig godtagits),
- c. sökanden och den anhörige, såväl i medborgarskapsärendet som i tidigare tillståndsärenden, lämnat samstämmiga uppgifter i fråga om identitet, släktskap, familjeförhållanden, bakgrund m.m.

Ungefär 10 procent av ansökningarna om naturalisation avslås. Av dessa avslås ungefär hälften av det skälet att identiteten inte är styrkt. Det innebär att den vanligaste grunden för avslag är att identiteten inte har styrkts.

#### *Närmare om skötsambetskravet i ärenden om naturalisation*

Praxis vid Migrationsverket och Utlänningsnämnden vad gäller frågan om sökanden haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt kan sammanfattas enligt följande.

Tyngdpunkten i prövningen av sökandens levnadssätt skall enligt förarbetena (se bl.a. Utvisningsutredningens betänkande Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [SOU 1994:33 s. 49 ff.] och prop. 1994/95:179 s. 57 ff.) och praxis ligga på en bedömning av

om sökanden i framtiden kan förväntas leva skötsamt och hederligt. Den bedömningen skall göras mot bakgrund av sökandens tidigare levnadssätt. Frågan om brott skall vara ett hinder för förvärv av svenskt medborgarskap beror på hur lång tid som förflutit efter brottet samt brottets art. Härvid är straffmätningen oftast vägledande. I förarbetena lämnas en viss vägledning för den tid (karenstid) som bör ha förflutit innan en utlänning som har en skötsamhetsanmärkning, t.ex. har begått brott, tas upp till svensk medborgare. Karenstidens längd kan enligt dessa riktlinjer bestämmas till allt från ett år efter brottets begående till tio år eller mer efter verkställt straff. En individuell prövning av samtliga omständigheter i ärendet måste alltid göras. Exempelvis förlängs karenstiden om sökanden har gjort sig skyldig till upprepad brottslighet. Brottets art har också i något fall lett till att en längre karenstid än vanligt tillämpas. En ansökan om naturalisation kan avslås om sökanden är misstänkt för att ha begått brott. Även brott som har begåtts utomlands, såväl före som efter utlänningens bosättning i Sverige, beaktas vid prövningen av om kravet på skötsamhet kan anses uppfyllt, givetvis under förutsättning att beslutande myndighet har kännedom om brotten. En förutsättning för att en utländsk brottmålsdom skall beaktas är att gärningen är straffbar också enligt svensk lag. Straffet som meddelats i utlandet läggs i så fall vanligtvis till grund för bestämmande av karenstiden. Om straffskalan för brottet är väsentligt lägre i Sverige än i det land som meddelat domen bestäms karenstiden dock efter en individuell prövning.

Annan misskötsamhet än kriminalitet kan också medföra att en sökande inte bedöms uppfylla skötsamhetskravet. Det kan vara underlåtenhet att betala skatt, böter, avgifter eller fullgörande av andra förpliktelser mot det allmänna. Det kan också gälla obetalda underhållsbidrag för barn. Även skulder till enskilda kan påverka möjligheten att få svenskt medborgarskap. För att det skall vara fråga om en skötsamhetsanmärkning är det inte tillräckligt att konstatera att sökanden till exempel har obetalda skatteskulder eller skulder på utgivet underhållsbidrag. Det krävs dessutom att sökanden har visat ovilja att göra rätt för sig.

I några fall har en ansökan avslagits med hänvisning till skötsamhetskravet eftersom sökanden inte tillfredsställande har kunnat förklara på vilket sätt han eller hon försörjer sig. Det har med andra ord funnits anledning att anta att sökanden försörjt sig på ett oärligt eller asocialt sätt.

En person som har varit verksam i eller haft ett bestämmande inflytande över en organisation om vilken det är känt att verksamheten innefattar systematiska, omfattande och grova övergrepp såsom tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar beviljas inte svenskt medborgarskap förrän avsevärd tid har förflutit sedan sökanden lämnade verksamheten eller sedan den upphörde. Som regel skall 25 år ha förflutit sedan sökanden var verksam i eller hade bestämmande inflytande över organisationen (se regeringens beslut 2004-09-02 Ju 2003/262/IM).

Under beredningen av en naturalisationsansökan kontrollerar den beslutande myndigheten uppgifter i vissa register, nämligen Rikspolisstyrelsens belastningsregister och misstankeregister, Säkerhetspolisens register och kronofogdemyndigheternas register. Uppgifterna som myndigheten hämtar ur belastningsregistret och misstankeregistret skall, enligt verkets interna riktlinjer, som regel inte vara äldre än tre veckor.

I ansökan om svenskt medborgarskap lämnar den sökande såvitt rör skötsamheten endast vissa uppgifter om arbete, annan sysselsättning och försörjning. I övrigt lämnas inte några uppgifter om skötsamheten i ansökan (se 2 § medborgarskapsförordningen och *bilaga 2* till betänkandet).

### *Dispens*

I 12 § medborgarskapslagen finns bestämmelser om undantag, s.k. dispens, från villkoren för naturalisation enligt 11 § samma lag.

Dispens kan enligt paragrafens första stycke medges 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 (angående dispensgrunden ”särskilda skäl”, se prop. 1999/2000:147 s. 48 ff.).

Möjligheten att medge dispens utnyttjas i stor omfattning vad beträffar ålders- och hemvistkraven. Dispens från ålderskravet medges i vissa klart avgränsade fall. Exempelvis medges normalt dispens för ett utländskt barn som har adopterats av en svensk medborgare under förutsättning att adoptionen är gällande i Sverige. Det förekommer vidare att dispens meddelas då någon av barnets biologiska föräldrar är svensk medborgare och antingen ensam eller gemensamt med den andre föräldern har vårdnaden om barnet. Den vanligaste situationen



i dessa fall är att någon av föräldrarna förvärvat svenskt medborgarskap efter barnets födelse utan att barnet samtidigt blivit svensk medborgare. Undantagsvis ges dispens från åldersvillkoret även i de fall då inte någon av barnets vårdnadshavare är svensk medborgare. Exempelvis har barn, som vistats länge i Sverige som fosterbarn hos svenska medborgare, kunnat naturaliseras på ansökan av barnets förmyndare eller särskild förordnad god man om det funnits ett starkt behov av svenskt medborgarskap.

Dispens från hemvistvillkoret beviljas i en rad olika situationer. T.ex. naturaliseras en utomnordisk medborgare, som är gift eller sambo med en svensk medborgare, i regel efter tre års hemvist om äktenskapet varat minst två år. Dispens ges dock i praktiken inte i sådana fall om sökanden levit i Sverige i falsk identitet under en längre tid.

Möjligheten till dispens från kravet på permanent uppehållstillstånd bör enligt förarbetena användas restriktivt. Ett exempel på när det kan komma att användas är när en person som förlorat sitt svenska medborgarskap genom preskription ansöker om naturalisation (prop. 1999/2000:147 s. 78). Ett annat exempel är när en utländsk medborgare är gift eller sambo med en svensk medborgare bosatt utomlands.

När det gäller villkoret om ett hederligt levnadssätt är praxis mer restriktiv än i fråga om ålders- och hemvistvillkoren. Av uttalanden i förarbetena till 1950 års medborgarskapslag (prop. 1950:217 s. 42–43 och första lagutskottet 1950:27 s. 32–33) framgår att dispens från vadelvillkoret bör meddelas mer restriktivt än dispenser från andra naturalisationsvillkor. Detta gäller alltså och det är också ovanligt med dispens från skötsamhetskravet. Dispens har förekommit i praxis främst då särskilda skäl har ansetts föreligga med hänsyn till att sökanden har vistats sedan mycket lång tid i Sverige, dvs. avsevärt längre tid än den i lagen angivna. Detta har framför allt ansetts gälla personer som är födda i Sverige eller som har kommit hit i mycket unga år. Dispens har då getts med upp till hälften av den normalt gällande karenstiden (se prop. 1997/98:178 s. 7, SOU 1994:33 s. 28, reg. 1986-12-04 U 4514/85, UN 95/05525 1995-11-13, UN 97/06508 1998-11-27). Vid grov brottslighet skall enligt Migrationsverkets riktlinjer sådan dispens ges endast i undantagsfall. Dispens från skötsamhetskravet för att den sökande är gift eller sambo med en svensk medborgare eller i fall av tidigare innehav av svenskt medborgarskap medges som regel inte i praktiken.

Tidigare var kravet på styrkt identitet ovillkorligt. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1999 infördes en dispensmöjlighet. Numera gäller att en sökande som inte kan styrka sin identitet 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 medborgarskapslagen). Skälen för lagändringen var att lagstiftaren önskade komma till rätta med de problem som blivit följderna av att vissa invandrare som kom från länder med mer eller mindre kaotiska förhållanden inte hade möjlighet att uppfylla det krav på styrkt identitet som gällde (prop. 1997/98:178 s. 14). Antalet utlänningar som kom till Sverige utan identitetshandlingar eller med bristfälliga handlingar hade ökat markant och det ansågs otillfredsställande att en växande grupp i samhället ställdes, ofta utan egen förskyllan, utan någon möjlighet att oberoende av hemvist och vandring, erhålla förmånen av svenskt medborgarskap (a. prop. s. 15).

Vad som normalt krävs i sådana fall är oavbruten legal hemvist i landet under minst åtta år räknat bakåt från tidpunkten för naturalisation.

Sannolikhetsbedömningen skall enligt förarbetena till lagändringen ske utifrån samtliga omständigheter i ärendet och utmyнна i en samlad bedömning (a. prop. s. 17 ff.). Utgångspunkten bör vara trovärdigheten av de uppgifter sökanden lämnar om dels sin identitet, dels anledningen till att han eller hon inte kan styrka identiteten.

De uppgifter som sökanden lämnar blir, tillsammans med eventuella uppgifter om sökanden som framkommer på annat sätt, avgörande för om dispens ges. Det får normalt inte finnas uppgifter som motsäger den identitet under vilken sökanden lever här. Sökanden skall ha gjort vad som skäligen kan krävas för att få fram en godtagbar identitetshandling som styrker hans eller hennes identitet.

Har sökanden ändrat sina personuppgifter under vistelsen i Sverige är detta ett förhållande som minskar trovärdigheten vad avser den nya identiteten. Har sökanden självmant ändrat sina uppgifter finns dock möjlighet att ge dispens. Åttaårstiden börjar i dessa fall att räknas först från den tidpunkt då den nya identiteten anmäldes till Migrationsverket eller annan myndighet.

Enligt praxis kan kännbara ekonomiska konsekvenser som är nödvändigt förknippade med möjligheten att kunna erhålla en godtagbar identitetshandling vägas in i prövningen om sökanden har gjort vad som skäligen kan förväntas av honom eller henne för att styrka identiteten. Vid en sådan prövning bör emellertid även omständigheterna

som är direkt knutna till sökandens personliga förhållanden, t.ex. inkomst, försörjningsskyldighet, familjesituation och hälsotillstånd, vara relevanta.

Regeln om dispens från kravet på styrkt identitet tillämpas främst i ärenden med flyktingar och statslösa, som inte kan vända sig till hemlandets myndigheter för erhållande av identitetshandlingar och som inte innehar handlingar som är tillräckligt säkra för att identiteten skall anses styrkt. Medborgare i Somalia och Afghanistan är de vanligaste dispensfallen. År 2003 tillämpades dispensgrunden i cirka 3,8 procent av det totala antalet bifallsbeslut (166 fall av 18 032 x 89/365 [statistiken infördes fr.o.m. den 13 oktober 2003]), år 2004 i cirka 4,6 procent av bifallsbesluten (691 fall av 15 109) och fram till den 1 oktober år 2005 i cirka 3,5 procent av bifallsbesluten (575 fall av 16 635). För åren 1999–2002 finns inte någon statistik.

### *Sökandens ogifta barn*

När en utlänning tas upp till svensk medborgare genom naturalisation skall enligt 13 § medborgarskapslagen det bestämmas om även sökandens ogifta barn som är under arton år skall förvärva svenskt medborgarskap. En väsentlig omständighet vid bedömningen om naturalisation i det särskilda fallet skall omfatta ett barn till sökanden är barnets faktiska samhörighet med sökanden. Ett barn som skall omfattas av sökandens förvärv av svenskt medborgarskap bör därför i regel vara bosatt hos sökanden. Vidare krävs att sökanden är vårdnadshavare för barnet. Vid gemensam vårdnad krävs normalt samtycke av den andre vårdnadshavaren.

Naturalisationsvillkoren avser i och för sig inte barn som bipersoner till naturalisationssökande. Villkoren tillmäts i praxis ändå betydelse vid prövning av frågan om ett barn skall omfattas av sökandens förvärv av svenskt medborgarskap.

### *Besluts- och processordning i ärenden om medborgarskap*

Den 31 mars 2006 träder en ny instans- och processordning i kraft i utlännings- och medborgarskapsärenden. Utlänningsnämnden upphör som överinstans och överprövningen av Migrationsverkets, eller en länsstyrelses, beslut i utlännings- och medborgarskapsärenden skall i stället ske i migrationsdomstolar och i en migrationsöverdomstol.

Den nya ordningen innebär att ärenden om medborgarskap som huvudregel prövas av Migrationsverket som första instans (22 § första stycket). Anmälningar enligt 7–9 §§, 18 eller 19 § som gäller en medborgare i övriga nordiska länder prövas dock av länsstyrelsen i det län där den som anmälan gäller är folkbokförd. Migrationsverkets eller länsstyrelsens beslut överklagas som huvudregel till en Migrationsdomstol. Migrationsdomstolarna utgörs av Länsrätten i Stockholms län, Länsrätten i Göteborg och Länsrätten i Skåne län (26 § första stycket och 16 kap. 1 § UtlL). S.k. säkerhetsärenden skall även i fortsättningen överklagas till regeringen. Ett säkerhetsärende är ett ärende där Säkerhetspolisen hos Migrationsverket har föreslagit att ansökan skall avslås av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet (27 §).

En migrationsdomstols beslut överklagas hos Migrationsöverdomstolen i enlighet med bestämmelserna i 16 kap. UtlL. Bestämmelserna i det kapitlet gäller även i övrigt i tillämpliga delar i mål enligt medborgarskapslagen (26 §). Migrationsöverdomstolen utgörs av Kammarrätten i Stockholm (16 kap. 1 § UtlL). Vid överklagande till Migrationsöverdomstolen krävs prövningstillstånd (16 kap. 11 § UtlL). Prövningstillstånd meddelas om det är av vikt för ledning av rättstillämpningen att överklagandet prövas av Migrationsöverdomstolen, eller om det annars finns synnerliga skäl att pröva överklagandet (16 kap. 12 § UtlL). Migrationsöverdomstolens beslut kan inte överklagas. Den tidigare rådande ordningen innebärande att ett medborgarskapsärende kunde överlämnas till regeringen för vägledande beslut har avskaffats.

Processen är en tvåpartsprocess. De allmänna intressena företräds genom att beslutande myndighet, dvs. normalt Migrationsverket, är part i processen.

Bestämmelserna om muntlig förhandling i den nya utlänningslagen är tillämpliga även i medborgarskapsärenden och motsvarar 9 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Enligt 16 kap. 5 § första stycket UtlL är förfarandet som huvudregel skriftligt. I handläggningen får enligt andra stycket ingå muntlig förhandling beträffande viss fråga när det kan antas vara till fördel för utredningen eller främja ett snabbt avgörande i målet. Enligt tredje stycket skall i migrationsdomstol muntlig förhandling hållas om en utlänning som för talan i målet begär det samt förhandlingen inte är obehövlig och inte heller särskilda skäl talar emot det. För Migrationsöverdomstolen, som är prejudikatinstans, gäller alltså inte tredje stycket. Migrationsöverdomstolen skall bedöma frågan om muntlig förhandling enligt be-

stämelsen i andra stycket vilket motsvarar vad som gäller i detta avseende för Regeringsrätten.

### 4.3.3 Förlust av svenskt medborgarskap

Enligt medborgarskapslagen kan det svenska medborgarskapet förloras endast i två situationer, nämligen genom preskription eller efter ansökan om befrielse.

#### *Preskription*

Regler om förlust av svenskt medborgarskap genom preskription finns i 14 § medborgarskapslagen (se prop. 1999/2000:147 s. 55 f. och s. 78.). Utformningen av dessa bestämmelser står i överensstämmelse med de möjligheter regeringsformen medger att meddela föreskrifter om förlust av svenskt medborgarskap såvitt avser personer som aldrig varit bosatta i Sverige.

Den närmare innebörden av reglerna om preskription är att en svensk medborgare förlorar sitt svenska medborgarskap när han eller hon fyller tjugotvå år om han eller hon

1. är född utomlands,
2. aldrig haft hemvist i Sverige, och
3. inte heller varit här under förhållanden som tyder på samhörighet med landet.

Denna bestämmelse är inte tillämplig beträffande svensk medborgare, som under sammanlagt minst sju år haft hemvist i något av de nordiska länderna (17 §).

På ansökan som görs innan den svenske medborgaren fyller tjugotvå år får dock Migrationsverket medge att medborgarskapet behålls. Ansökan om bibehållande av svenskt medborgarskap bifalls normalt såvitt avser första generationens utlandssvenskar men också såvitt avser senare generationer som har anknytning till Sverige genom besök eller på annat sätt.

Nytt i förhållande till 1950 års medborgarskapslag är att inte heller vuxna förlorar sitt svenska medborgarskap om det leder till att de blir statslösa. Tidigare regler innebar att det såvitt gällde vuxna inte fanns något hinder mot att preskription av svenskt medborgarskap ledde till statslöshet. När någon förlorar svenskt med-

borgarskap enligt de nya reglerna förlorar även hans eller hennes barn sitt svenska medborgarskap, om barnet förvärvat detta på grund av att föräldern varit svensk medborgare. Barnet förlorar dock inte sitt medborgarskap om den andra föräldern har kvar sitt svenska medborgarskap och barnet härleder sitt svenska medborgarskap även från honom eller henne. Preskription sker inte om det leder till statslöshet. Tidigare regler var inte förenliga med medborgarskapskonventionen (prop. 1999/2000:147 s. 78). Enligt artikel 7.3 i konventionen får nämligen förlust av medborgarskap leda till statslöshet endast om medborgarskapet förvärvats genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller förtigande av relevanta sakförhållanden (se avsnitt 3.2.1).

Bestämmelsen om preskription av svenskt medborgarskap har till syfte att förhindra att barn till svenska medborgare bosatta utomlands får behålla sitt svenska medborgarskap i flera generationer trots att samhörigheten med Sverige gått förlorad.

#### *Befrielse från svenskt medborgarskap*

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

## 5 Dubbelt medborgarskap

### 5.1 Inledning

Med begreppet dubbelt medborgarskap avses att en person har fler än ett medborgarskap. Den tidigare svenska medborgarskapslagstiftningen (lagen [1950:382] om svenskt medborgarskap) hade som utgångspunkt att dubbelt medborgarskap i princip borde undvikas. Strävan att undvika dubbelt medborgarskap övergavs emellertid i samband med antagandet av 2001 års medborgarskapslag (se prop. 1999/2000:147 s. 17 ff. och SOU 1999:34 s. 201 ff.). Att det i dag fullt ut är möjligt att ha dubbelt medborgarskap i Sverige innebär bl.a. att det inte längre är ett krav att den som ansöker om svenskt medborgarskap avsäger sig sitt tidigare medborgarskap. Den som är svensk medborgare och förvärvar ett annat medborgarskap kan också behålla det svenska om detta är möjligt enligt det andra landets lagstiftning.

Möjligheten att i Sverige inneha dubbelt medborgarskap är naturligtvis, liksom tidigare, också beroende av hur utländsk medborgarskapslagstiftning ser ut. Utländsk lagstiftning kan ju bygga på principen om att dubbelt medborgarskap bör undvikas och föreskriva att medborgarskapet i landet i fråga förloras av den som förvärvar utländskt, exempelvis svenskt, medborgarskap. I avsnitt 5.2 lämnas en redogörelse för utländska förhållanden såvitt gäller frågan om förlust av hemlandets medborgarskap vid förvärv av annat medborgarskap.

Utredningen har gjort en grov uppskattning av dagens omfattning av antalet dubbla medborgarskap som uppkommit genom förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan eller efter ansökan (avsnitt 5.3). I denna ingår också en uppskattning av det antal barn som erhållit dubbelt medborgarskap genom förvärv av svenskt medborgarskap såsom biperson till en förälder som har förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan eller efter ansökan. Det bör i sammanhanget erinras om att dubbelt medborgarskap kan erhållas, förutom genom anmälan eller efter ansökan, även vid födelsen.

## 5.2 Förhållanden utomlands

En undersökning av situationen utomlands visar att dubbelt medborgarskap tillåts i allt fler europeiska länder. En indelning i länder som godtar respektive inte godtar dubbelt medborgarskap blir dock inte entydig eftersom lagstiftning och praxis inte alltid stämmer överens. Dessutom finns det länder med en blandad inställning på så vis att de i vissa, men inte alla, fall tillåter dubbelt medborgarskap. I det följande görs en översiktlig redogörelse grundad främst på lagstiftningen i respektive land. (Redogörelsen grundas på Migrationsverkets så kallade länderblad där utländsk rätt i frågan om dubbelt medborgarskap redovisas och på Europarådets bulletin om medborgarskap från september 2004 (DIR/JUR 2004/3). Se även Hedvig Lokrantz Bernitz, *Medborgarskapet i Sverige och Europa Räckvidd och rättigheter* s. 269 ff.) De länder som omfattas av redogörelsen är bl.a. de tio länder som flertalet av de på senare tid naturaliserade svenskarna kommer från (se avsnitt 9).

I *Belgien* inträder som regel automatisk förlust av belgiskt medborgarskap vid förvärv av annat medborgarskap. När det gäller barn under 18 år förlorar det som biperson normalt sitt medborgarskap tillsammans med förälder som ensam utövar vårdnaden om barnet eller som har gemensam vårdnad med den andre föräldern och denne inte är belgisk medborgare.

I *Bosnien-Hercegovina* inträder förlust automatiskt vid förvärv av annat medborgarskap om inte annat överenskommit i ett bilateralt avtal. Mellan Bosnien-Hercegovina och Sverige finns ett avtal genom vilket länderna kommit överens om att vid förvärv av svenskt medborgarskap, automatisk förlust av medborgarskapet i Bosnien-Hercegovina inte skall inträda. Avtalet har dock ännu inte trätt i kraft. Bestämmelser om förlust som biperson för barn saknas.

I *Chile* förlorar som huvudregel en chilensk medborgare automatiskt sitt chilenska medborgarskap vid förvärv av annat medborgarskap. Från huvudregeln finns vissa undantag som dock inte gäller i förhållande till Sverige. Barn kan varken självständigt eller som biperson förlora chilenskt medborgarskap.

I *Danmark* inträder automatisk förlust av danskt medborgarskap i och med förvärv av annat medborgarskap. Barn under 18 år förlorar automatiskt sitt danska medborgarskap som biperson till båda föräldrarna om de har gemensam vårdnad om barnet eller som biperson till en av föräldrarna om denne ensam har vårdnaden eller har vårdnaden tillsammans med make eller maka som inte är dansk medborgare.



I *Estland* inträder inte automatisk förlust av estniskt medborgarskap vid förvärv av annat medborgarskap. En person kan efter ansökan få befrielse från sitt estniska medborgarskap. Bestämmelser om förlust som biperson saknas.

*Finland* godtar sedan 2003 års finska medborgarskapslag trädde i kraft dubbelt medborgarskap. Förlust av medborgarskap inträder således inte automatiskt. En person kan efter ansökan erhålla medgivande till befrielse från finskt medborgarskap. Det förekommer inte att en person såsom biperson förlorar sitt finska medborgarskap.

*Frankrike* godtar dubbelt medborgarskap trots att landet är anslutet till 1963 års Europakonvention om begränsning av flerfaldigt medborgarskap och angående militära förpliktelser. På grund av att Sverige sagt upp 1963 års konvention med verkan från den 29 juni 2002 förlorar en fransk medborgare som blir svensk inte sitt franska medborgarskap. I Frankrike saknas bestämmelser om förlust som biperson. Efter vissa av fadern vidtagna åtgärder kan dock en förlust av medborgarskapet utsträckas till att omfatta även dennes minderåriga barn under förutsättning att hans hustru också omfattas av förlusten.

I *Irak* inträder förlust automatiskt av det irakiska medborgarskapet vid förvärv av annat medborgarskap. Barn som är under 18 år omfattas av faderns förlust av irakiskt medborgarskap.

*Iran* godkänner i princip inte dubbelt medborgarskap. Iranskt medborgarskap förloras dock inte automatiskt vid förvärv av annat medborgarskap. En iransk medborgare kan under vissa förutsättningar befrias från sitt medborgarskap. Barn förlorar inte som biperson till förälder sitt medborgarskap men kan befrias tillsammans med sin far.

Liksom Frankrike godtar *Italien* dubbelt medborgarskap trots att landet är anslutet till 1963 års Europakonvention om begränsning av flerfaldigt medborgarskap och angående militära förpliktelser. En italiensk medborgare som blir svensk förlorar inte heller sitt italienska medborgarskap eftersom Sverige sagt upp 1963 års konvention.

I *Kanada* inträder inte förlust av medborgarskap automatiskt i samband med förvärv av annat medborgarskap. För en person som är bosatt utanför Kanada kan befrielse erhållas om han eller hon har erhållit annat medborgarskap eller har fått löfte om att få ett annat medborgarskap. Barn under 18 år kan inte som biperson få befrielse från kanadensiskt medborgarskap.

I *Kroatien* inträder inte automatiskt förlust av det kroatiska medborgarskapet när en medborgare förvärvar ett utländskt medborgar-

skap. En person kan efter ansökan befrias från kroatiskt medborgarskap.

I *Libanon* förlorar en person sitt libanesiska medborgarskap om denne med statsöverhuvudets medgivande förvärvar annat medborgarskap. Förlust som biperson torde inte förekomma. Särskilda bestämmelser för barn saknas i den libanesiska medborgarskapslagstiftningen.

I *Norge* inträder automatisk förlust av norskt medborgarskap vid förvärv av annat medborgarskap. Barn under 18 år förlorar automatiskt sitt norska medborgarskap som biperson till förälder som förvärvar medborgarskap i annat land i princip på motsvarande sätt som i Danmark.

I *Polen* inträder inte automatisk förlust. En person kan efter ansökan få medgivande till utbyte av medborgarskap. Barn under 18 år kan, efter ansökan av vårdnadshavare, få sådant medgivande.

*Schweiz* godtar dubbelt medborgarskap fullt ut. Förlust av schweiziskt medborgarskap inträder således inte automatiskt i samband med förvärv av annat medborgarskap. En man som inte är bosatt i Schweiz erhåller efter ansökan befrielse från schweiziskt medborgarskap om han förärvat eller ämnar förvärva annat medborgarskap. Detsamma gäller också för en kvinna som är gift med en utländsk medborgare. En kvinna som är gift med en schweizisk medborgare kan bara tillsammans med sin make befrias från schweiziskt medborgarskap.

I *Somalia* torde en myndig person automatiskt förlora sitt somaliska medborgarskap vid förvärv av annat medborgarskap.

I *Statsförbundet Serbien och Montenegro* inträder inte automatisk förlust. En person kan efter ansökan bli befriad från sitt medborgarskap i Serbien och Montenegro.

*Storbritannien* godtar dubbelt medborgarskap fullt ut. Förlust av brittiskt medborgarskap inträder därför inte automatiskt vid förvärv av annat medborgarskap. En person som styrker att han eller hon kommer att erhålla ett annat medborgarskap kan avsäga sig sitt brittiska medborgarskap. Barn under 18 år kan inte avsäga sig sitt brittiska medborgarskap och förlust som biperson förekommer inte.

I *Syrien* inträder inte förlust av det syriska medborgarskapet automatiskt. En person kan enligt den syriska lagen få medgivande till befrielse. Gift mans förlust medför att även dennes syriska hustru förlorar sitt syriska medborgarskap om hon samtidigt med mannen förvärvar annat medborgarskap. Barn som är under 18 år förlorar sitt syriska medborgarskap som biperson till fadern i fall då denne fått medgivande till befrielse.

I *Tjeckiska republiken* inträder som regel automatisk förlust vid frivilligt förvärv genom ansökan om annat medborgarskap. Bestämmelser saknas om barns förlust av medborgarskap när förälder automatiskt förlorar sitt medborgarskap.

I *Turkiet* inträder inte förlust av det turkiska medborgarskapet automatiskt i samband med förvärv av annat medborgarskap. En person kan avsäga sig sitt turkiska medborgarskap. Barn under 18 år omfattas under vissa förutsättningar av faders eller moders avsägelse.

I *Tyskland* gäller alltså principen om att dubbelt medborgarskap skall undvikas och som huvudregel inträder också automatisk förlust av det tyska medborgarskapet i och med förvärv av annat medborgarskap. Ett viktigt undantag är dock att en person som är medborgare i ett land inom EU (unionsmedborgare) inte längre behöver avsäga sig sitt ursprungliga medborgarskap innan denne naturaliseras i Tyskland om ursprungslandet behandlar en tysk medborgare på motsvarande sätt (reciprocitet). Ett barn som är under 18 år och bosatt utanför Tyskland förlorar automatiskt sitt medborgarskap som biperson till båda föräldrarna om de har gemensam vårdnad om barnet eller som biperson till en av föräldrarna om denna enligt tysk lag är ensam vårdnadshavare.

Inte heller i *Ungern* inträder automatiskt förlust av det ungerska medborgarskapet i samband med förvärv av annat medborgarskap. En person kan efter ansökan erhålla befrielse från ungerskt medborgarskap. Barn som är under 18 kan omfattas av vårdnadshavares befrielsebeslut.

Redovisningen skulle kunna *sammanfattas* på följande sätt.

Länder vars medborgare förlorar sitt ursprungliga medborgarskap vid förvärv av svenskt medborgarskap: Belgien, Bosnien-Hercegovina (så länge nämnt avtal mellan Bosnien-Hercegovina och Sverige inte har trätt i kraft), Chile, Danmark, Irak, Norge, Somalia, Tjeckiska Republiken och Tyskland.

Länder vars medborgare får behålla sitt ursprungliga medborgarskap vid förvärv av svenskt medborgarskap: Estland, Finland, Frankrike, Iran, Italien, Kanada, Kroatien, Libanon, Polen, Schweiz, Statsförbundet Serbien och Montenegro, Storbritannien, Syrien, Turkiet och Ungern.

### 5.3 Antalet personer i Sverige med dubbelt medborgarskap genom anmälan eller efter ansökan

Utredningen uppskattar att sedan 2001 års lag infördes är andelen som kommit att få dubbelt medborgarskap efter förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan respektive efter ansökan lika stor, nämligen i båda fallen ungefär 70 procent av samtliga beviljade medborgarskap. Motsvarande ungefärlig andel var tidigare 20 respektive 40 procent av beviljade medborgarskap i respektive grupp. Ökningen av andelen av dem som kommit att få dubbelt medborgarskap efter förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan (från 20 till 70 procent) beror på att det, som nämnts, i finsk rätt år 2003 också infördes bestämmelser som tillåter dubbelt medborgarskap och att finska medborgare utgör en stor grupp av dem som anmäler önskemål om svenskt medborgarskap.

Om en person är svensk medborgare registreras i officiella register endast detta medborgarskap även om personen i fråga kan ha andra medborgarskap. Antalet i Sverige bosatta personer som, utöver sitt svenska medborgarskap, har ett eller flera utländska medborgarskap är därför okänt och det är inte möjligt att ur den svenska befolkningsstatistiken erhålla sådana uppgifter.

Beräkningar av antalet personer i Sverige med dubbla medborgarskap har gjorts vid tre tidigare tillfällen. 1985 års medborgarskapskommitté uppskattade antalet till drygt 100 000 (betänkandet Dubbelt medborgarskap, DsA 1986:6 s. 53 ff.). Några år senare anförde regeringen i den senare återkallade propositionen Aktiv flykting- och immigrationspolitik (prop. 1990/91:195) att antalet i Sverige boende personer med dubbla medborgarskap vid den aktuella tidpunkten inte torde överstiga 150 000. Som huvudskäl till den antagna ökningen angav regeringen att allt fler personer genom den ökade asylinvandringen hade kommit att omfattas av den praxis som innebär att de svenska myndigheterna inte kräver befrielse från det utländska medborgarskapet. Den senaste uppskattningen är gjord per den 31 december 1997 av 1997 års medborgarskapskommitté (betänkandet Svenskt medborgarskap, SOU 1999:34). Kommittén gjorde bedömningen att det i Sverige då fanns omkring 300 000 personer med dubbelt medborgarskap varav ungefär två tredjedelar (ca 197 000) uppskattades ha fått dubbelt medborgarskap genom anmälan eller naturalisation. Ökningen i jämförelse med tidigare beräkningar sades ligga inom ramen för vad man kan förvänta sig. Liksom tidigare angavs att en stor del av ökningen kunde förklaras med den ökade flyktinginvandringen

sammantagen med det faktum att flyktingar i enlighet med då rådande praxis inte behövde befria sig från sitt utländska medborgarskap i samband med förvärv av svenskt. En annan viktig förklaring sades vara att det sedan den föregående beräkningen fötts ett relativt stort antal barn som vid födelsen erhållit dubbelt medborgarskap.

Utredningen har med utgångspunkt i den senast gjorda uppskattningen gjort en grov uppskattning av i dag i Sverige bosatta personer med dubbelt medborgarskap. Uppskattningen har begränsats till att avse de personer som fått dubbelt medborgarskap genom förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan eller efter ansökan. I uppskattningen ingår även barn som fått dubbelt medborgarskap som bipersoner till dessa personer. Statistik avseende antalet personer som blivit svenskar genom anmälan och efter ansökan fördelade på ursprungsland och kunskap om utländska förhållanden såvitt avser frågan om dubbelt medborgarskap har legat till grund för uppskattningen. Resultatet av utredningens beräkningar ger vid handen att det år 2005 finns ungefär 275 000 i Sverige bosatta personer som fått dubbelt medborgarskap genom förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan eller efter ansökan.



## 6 Ändring och upphävande av förvaltningsbeslut

### 6.1 Inledning

Ett beslut om beviljande av svenskt medborgarskap är ett förvaltningsbeslut. Ett förvaltningsbeslut som vunnit laga kraft är definitivt i den meningen att det inte kan överklagas.

Beträffande det stora flertalet vanliga förvaltningsbeslut kan dock någon generell orubblighetsprincip inte uppställas<sup>1</sup>. I princip anses något hinder inte föreligga för ändring av betungande beslut i vare sig mildrande eller skärpande riktning. Normalt binder inte heller ett avslagsbeslut myndigheten för framtiden. Den enskilde kan således i allmänhet trots ett tidigare avslag få en ny materiell prövning till stånd. När det gäller gynnande beslut är däremot huvudregeln att de inte kan återkallas eller ändras till den enskildes nackdel sedan beslutet expedierats eller på motsvarande sätt offentliggjorts. Sådana beslut vinner negativ rättskraft, dvs. den fråga som har avgjorts genom beslutet får inte tas upp till förnyad prövning. Vissa undantag finns dock från denna regel, se avsnitt 6.2.

Ett lagakraftvunnet förvaltningsbeslut kan emellertid visa sig vara behäftat med fel av olika slag – såväl materiella som formella. Verkningarna av felet beror bl.a. på hur grovt felet är och vilka möjligheter det finns att komma till rätta med det. Det görs vanligen skillnad mellan två slags verkningar, angripbarhet och nullitet (ogiltighet).

Ett fel är angripbart om beslutet med framgång kan överklagas under åberopande av felaktigheten. Angripbara beslut som vunnit laga kraft kan i vissa fall angripas med extraordinära rättsmedel, se avsnitt 6.3.

Vissa fel i myndighetsbeslut kan vara så väsentliga att de medför att beslutet enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer betraktas som en nullitet, dvs. beslutet anses aldrig ha funnits, se avsnitt 6.4.

---

<sup>1</sup> H. Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 22 u. 2003 s. 72.

## 6.2 Återkallelse av gynnande förvaltningsbeslut

Gynnande beslut, tillstånd av olika slag, beslut om tjänstetillsättning, bidrag eller bistånd, m.m., kan som huvudregel inte återkallas sedan de expedierats eller på motsvarande sätt offentliggjorts. Den enskildes trygghet är avgörande härvidlag även om det kan innebära att klart felaktiga beslut får fortsatt giltighet. I praxis har emellertid vissa principer för när återkallelse av ett gynnande beslut anses möjlig utvecklats. Det är främst i tre olika situationer som detta kan ske, nämligen om (1) det påkallas av tvingande säkerhetsskäl såsom exempelvis hänsyn till trafikfara, hälsofara eller brandfara, (2) den enskilde, genom att lämna felaktiga uppgifter eller genom att förtiga relevanta omständigheter, har vilselett myndigheten så att ett oriktigt beslut meddelats eller (3) återkallelsen har stöd av förbehåll i själva beslutet eller i den författning varpå beslutet grundar sig.

Av intresse i detta sammanhang är främst frågan om återkallelse av beslut som har blivit felaktiga på grund av vilseledande uppgifter. Frågan har varit föremål för prövning i Regeringsrätten i RÅ 1968:78 (I-III). Vissa sökande till icke-ordinarie lärartjänster hade förtigit omständigheter som medförde att de var förhindrade att tjänstgöra under förordnandetiden eller större delen därav. I två av fallen ansåg Regeringsrätten det befogat att häva förordnandet.

JO har också haft anledning att uttala sig i frågan (se t.ex. JO 1980/81 s. 439, JO 1989/90 s. 293 och JO i FT 1999 s. 33). Besvärnämnden för högskoleutbildning har också beslutat att återkalla ett beslut att anta en student till juristutbildningen sedan det visat sig att det betyg som låg till grund för antagningsbeslutet var förfalskat (dnr 51/91).

Den omständigheten att den enskilde uppträtt oärligt utgör i och för sig inte tillräcklig grund för en återkallelse. Den grundläggande förutsättningen är att beslutet blivit felaktigt och att felaktigheten kan hänföras till vilseledandet. Om den oriktiga uppgiften eller förtigandet avsett en irrelevant uppgift, som inte har någon betydelse för utgången av ärendet, finns inte grund för återkallelse. Även om det rör sig om en relevant uppgift kan myndigheten ha insett dess oriktighet och fattat sitt beslut med bortseende från uppgiften. Beslutet har då inte påverkats av den enskildes agerande och det finns därför inte heller i ett sådant fall grund för återkallelse.

Vid sidan av återkallelsemöjligheten kan i vissa fall även utkrävande av straffrättsligt ansvar för lämnande av oriktig uppgift komma i fråga.



Uttryckliga regler om återkallelse av tillstånd eller andra gynnande beslut på grund av vilseledande uppgifter finns i bl.a. utlänningslagen (2005:716, UtlL), se avsnitt 4.2.2, lagen (2003:113) om elcertifikat, miljöbalken (1998:808), konkurrenslagen (1993:20) och lagen (1989:532) om tillstånd för anställning på fartyg.

Som framgår av redovisningen i avsnitt 4.1 innehåller regeringsformen ett förbud mot att beröva någon hans eller hennes medborgarskap med undantag för i bestämmelsen uppräknade fall. Det går därför inte att i dag återkalla ett beslut om medborgarskap med hänvisning till principen om att ett gynnande förvaltningsbeslut kan återkallas därför att det på grund av vilseledande uppgifter blivit felaktigt.

### 6.3 Resning

Enligt 11 kap. 11 § regeringsformen kan resning i avgjort ärende beviljas av Regeringsrätten eller, i den mån det föreskrivs i lag, av en lägre förvaltningsdomstol, när fråga är om ärenden för vilka regeringen, förvaltningsdomstol eller förvaltningsmyndighet är högsta instans samt i annat fall av Högsta domstolen eller, i den mån det föreskrivs i lag, av annan domstol som inte är förvaltningsdomstol. Enligt 8 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar prövar kammar rätt ansökningar om resning i mål eller ärenden som slutligt avgjorts av länsrätt eller förvaltningsmyndighet. Resning innebär att ett ärende skall tas upp till ny saklig prövning trots att det har avgjorts genom ett lagakraftvunnet beslut. Om grunderna för beviljande av resning i förvaltningsdomstol ges allmänt hållna bestämmelser i 37 b § förvaltningsprocesslagen (1971:291, FPL).

För att ett beslut skall kunna rivas upp efter en ansökan om resning krävs, att beslutet har en sådan innebörd och sådana verkningar att det uppfyller de grundläggande kraven för överklagbarhet.

Regleringen av resningsinstitutet i 11 kap. 11 § regeringsformen och 37 b § FPL saknar helt bestämmelser om vem som har rätt att ansöka om resning. Enligt doktrin och praxis gäller som huvudregel, att förutsättningarna för sådan talerätt överensstämmer med dem som uppställts för rätt att överklaga i ordinär väg, dvs. att det angripna beslutet angår klaganden eller sökanden och gått honom emot (jfr 33 § FPL). Talerätt tillkommer således i första hand den som varit part i det genom det lagakraftvunna beslutet avgjorda ärendet eller som, utan att inta formlig partsställning, på ett inte alltför obetydligt sätt berörs av beslutets verkningar (se t.ex. RÅ 2003 ref. 18 och 19).

Om en enskild överklagar en förvaltningsmyndighets beslut skall enligt 7 a § FPL den myndighet som först beslutade i saken vara den enskildes motpart i domstolsförfarandet. Beslutsmyndigheten blir därmed berättigad att överklaga domstolens avgörande, om domstolen ändrar det överklagade beslutet. I andra fall har statliga myndigheter, som inte i någon specialförfattning tillagts befogenheter att överklaga beslut, inte klagorätt (se t.ex. RÅ 1972 ref. 60 och 63)<sup>2</sup>.

Förvaltningslagens regler gäller för handläggning av medborgarskapsärenden vid Migrationsverket. Enligt 22 § förvaltningslagen (1986:233) får ett beslut överklagas av den som beslutet angår om det har gått honom eller henne emot och beslutet kan överklagas, dvs. den enskilde kan överklaga Migrationsverkets avslagsbeslut. Enligt 27 § medborgarskapslagen får Rikspolisstyrelsen överklaga Migrationsverkets beslut i säkerhetsärenden. Någon rätt för Migrationsverket att överklaga beslut finns inte i dag (och kan inte heller aktualiseras eftersom Utlänningsnämnden är sista instans).

I den processordning som kommer att gälla fr.o.m. den 31 mars 2006 skall hos Migrationsdomstolarna som huvudregel gälla vad som allmänt är föreskrivet om länsrätt och rättskipningen där (26 § medborgarskapslagen och 16 kap. 1 § UtlL). I ett medborgarskapsärende som överklagas av den enskilde kommer Migrationsverket, eller en länsstyrelse, enligt den allmänna bestämmelsen i 7 a § FPL att vara dennes motpart i migrationsdomstolen. Det innebär att verket, eller en länsstyrelse, kommer att kunna överklaga migrationsdomstolens beslut att bevilja den enskilde medborgarskap (33 § FPL, se även prop. 2004/05:170 s. 312). Detta torde innebära att Migrationsverket, och en länsstyrelse, i framtiden i och för sig har möjlighet att ansöka om resning till den enskildes nackdel i ett medborgarskapsärende. Fortfarande begränsas dock möjligheten till bifall av regeln i 2 kap. 7 § regeringsformen.

Liksom i brottmål kan ansökan om resning i förvaltningsärenden således i vissa fall göras även av en offentlig part och även till den enskildes nackdel. För bifall i det senare fallet krävs då alldeles som i brottmål av hänsyn till enskildas rättssäkerhet starka skäl<sup>3</sup>. I RÅ 1992 ref. 105, som gällde en ansökan om resning från Riksskatteverket i ett taxeringsmål och höjning av den skattskyldiges taxering med över fyra miljoner kr, anförde Regeringsrätten följande.

---

<sup>2</sup> Se även T. Hellners och B. Malmqvist, Förvaltningslagen med kommentarer, 2003 s. 277.

<sup>3</sup> B. Wennergren, Förvaltningsprocesslagen m.m., en kommentar, 4 u. 2001 s. 366 (i forts. Wennergren).

Med hänsyn bl.a. till de vidsträckta rättelsemöjligheter som taxeringsprocessen tillhandahåller får anses gälla, att resning till men för den skattskyldige på begäran av företrädare för det allmänna endast kan beviljas i undantagsfall, där synnerligen starka skäl talar härför. I fall av sådant slag som nu är i fråga måste en grundläggande förutsättning normalt vara, att den skattskyldige direkt eller indirekt föranlett, att taxeringen blivit i väsentlig mån oriktig, och att det som därvid kan läggas den enskilde till last framstår som uppenbart otillbörligt.

Någon frist inom vilken en ansökan om resning skall ha inkommit till domstolen finns inte föreskriven och har heller inte utbildats i praxis på annat sätt än att ju längre någon dröjer med att göra sig påmind desto mer restriktiv blir bedömningen<sup>4</sup>.

De skäl som skall föreligga för att resning skall få beviljas är på förvaltningsområdet mer skiftande än på de allmänna domstolarnas område. En orsak till detta är den mycket skiftande karaktären på ärendena. Regeringsrättens och kammarrätternas prövning av resningsärenden är ganska fri och obunden. Regeringsrätten och kammarrätterna beaktar således inte endast klassiska resningsgrunder som nya omständigheter eller bevis utan även uppenbart lagstridig rättstillämpning och grova formella felaktigheter. Domstolarna anser sig också oförhindrade att ta hänsyn till andra omständigheter än de av sökanden åberopade.

Innebörden av att resning beviljas är normalt att saken blir föremål för ny prövning av den myndighet som sist har beslutat i ärendet. Det förekommer emellertid att Regeringsrätten och kammarrätterna i uppenbara fall i stället själva ändrar det felaktiga beslutet.

## 6.4 Nullitet

Vissa fel i myndighetsbeslut kan, som nämnts inledningsvis, vara så väsentliga att de medför att beslutet enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer betraktas som en nullitet. Att ett beslut är en nullitet innebär att det frånkänns sina avsedda rättsverkningar, både verkställbarhet och rättskraft. Beslutet kommer i sådant fall att betraktas som obefintligt av de myndigheter som skall verkställa det eller lägga det till grund för ett nytt avgörande.

Vilka fel som skall medföra nullitet finns inte reglerat, utan avgörs i rättstillämpningen från fall till fall. Rättssäkerhetsintresset kräver som regel att ett lagakraftvunnet beslut respekteras. Det är därför

---

<sup>4</sup> Wennergren s. 357.

endast väsentliga och uppenbara fel som kan medföra att ett beslut anses som en nullitet. I den mån felet inte är så väsentligt att ett nullitetsresonemang kan tillämpas kan resning vara ett alternativ. Gränsen mellan dessa två typer av beslut blir med nödvändighet tämligen flytande<sup>5</sup>.

I svensk rätt finns inte någon särskild reglering av institutet nullitet. Någon direkt motsvarighet till begreppet ”klagan över domvilla” finns inte inom förvaltningsprocessen. När klagan över domvilla anförs i Regeringsrätten behandlas framställningen som en ansökan om resning, se t.ex. RÅ 2004 not. 232. Nullitet som förvaltningsrättslig företeelse kan sägas bygga på rättsprinciper framvuxna i praxis både hos förvaltningsmyndigheter och domstolar samt diskussioner i den rättsvetenskapliga doktrinen. Frågan om ett beslut är en nullitet kan prövas endast i samband med att en domstol eller en annan myndighet skall meddela ett beslut för vilket det tidigare förvaltningsbeslutet är av avgörande betydelse<sup>6</sup>. Det blir alltså inte fråga om ett formligt upphävande av förvaltningsbeslutet utan om en prejudiciell prövning av dess giltighet. En domstol eller myndighet skall självmant beakta fel som är så allvarliga att besluten kan anses vara en nullitet.

En förklaring om nullitet är inte bindande för andra myndigheter utan det får i varje enskilt fall frågan uppkommer avgöras om beslutet är en nullitet eller inte. Detta kan leda till att två olika myndigheter kommer till skilda beslut i samma fråga.

Rent allmänt kan sägas att svenska domstolar och andra myndigheter är ganska obenägna att betrakta förvaltningsbeslut som ogiltiga. Begreppet för en alltmer tynande tillvaro och det är i viss mån oklart vilken relevans nullitetsbegreppet har hos förvaltningsmyndigheter och domstolar. Regeringsrätten löser vanligen problem med uppenbart felaktiga beslut och rättsakter genom att använda de extraordinära rättsmedlen. De spridda avgöranden som finns på området har till stor del kasuistisk karaktär som manar till en viss försiktighet när det gäller att dra generella slutsatser. Ogiltighetsgrundande fel kan vara av både formell och materiell art. Av doktrinen framgår att en rad olika typer av felaktigheter kan leda till nullitet. Som exempel på fel som sannolikt skulle medföra nullitetsverkan nämns beslut som är förfalskade och beslut som är lagstridiga. Vidare anses i doktrinen grova fel vid förfarandet kunna medföra nullitet. Om det är uppen-

---

<sup>5</sup> Wennergren s. 372 och 374.

<sup>6</sup> H. Strömberg, Under vilka förutsättningar bör enligt svensk förvaltningsrätt en förvaltningsakt anses som en nullitet, FT 1955, s. 113 f., jfr dock H. Sundberg, Allmän förvaltningsrätt, 1955 s. 371.

bart att en myndighet har överskridit gränserna för sina maktbefogenheter torde beslutet också kunna betraktas som en nullitet.

Om ett förvaltningsbeslut har framkallats genom tvång eller svek bör det inte kunna medföra några rättsverkningar i förhållande till den som utfört tvånget eller sveket eller haft kännedom om det. I sådana fall lär det dock sällan bli fråga om nullitetsprövning i egentlig mening. I regel lär vederbörande myndighet i stället själv återkalla beslutet så snart tvånget har upphört eller sveket har blivit upptäckt.

Frågan om ett beslut skall anses som en nullitet kan inte endast bedömas efter felens beskaffenhet. Vid bedömningen av om ett beslut är ogiltigt måste hänsyn även tas till beslutets innebörd. Hänsynen till den enskildes trygghet medför att det bör ställas större krav på felaktigheten för att ett gynnande beslut skall kunna ses som ogiltigt än för att ett betungande beslut skall göra det. Vidare bör det skiljas mellan beslut med begränsad räckvidd (t.ex. ett vitesföreläggande att riva en byggnad) och sådana beslut som har mer vittgående rättsverkningar, t.ex. ett naturalisationsbeslut. Med hänsyn till de oberäkneliga konsekvenserna bör man vara försiktig med att tillämpa ett nullitetsresonemang i de senare fallen<sup>7</sup>.

Vid bedömningen av om ett beslut är en nullitet måste vidare hänsyn tas till vilket organ som har att pröva giltighetsfrågan. Ett underordnat verkställighetsorgan har mindre frihet att ompröva ett besluts giltighet än en domstol eller en sido- eller överordnad förvaltningsmyndighet.

Av de nu anförda förhållandena framgår att det inte är möjligt att uppställa undantagslösa regler om under vilka förutsättningar ett beslut bör anses som en nullitet.

Regeringsrätten har i ett fall prövat frågan om ett naturalisationsbeslut var en nullitet, RÅ 1948:30. En utländsk man hade på ansökan upptagits till svensk medborgare. Samtidigt bestämdes att mannens naturalisation skulle medföra svenskt medborgarskap även för hans dotter som var under 21 år och som i ansökan uppgavs vara ogift. Sedan det därefter upplysts att dottern vid tiden för naturalisationsbeslutet var gift med en utländsk man, och till följd därav inte skulle ha tillerkänts svenskt medborgarskap, förklarades likväl att hon var svensk medborgare. H. Strömberg har anfört att ställningstagandet kan ha påverkats av att beslutet gällde ett statusförhållande<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> H. Strömberg, Allmän förvaltningsrätt, 22 u. 2003 s. 77.

<sup>8</sup> H. Strömberg, Under vilka förutsättningar bör enligt svensk förvaltningsrätt en förvaltningsakt anses som en nullitet, FT 1955, s. 112 f.

Regeringen har den 6 juni 1941 nr 48 prövat frågan om ett beslut om medgivande att få behålla svenskt medborgarskap var en nullitet (KRes, Justitiedepartementet). Fallet rörde en i Danmark bosatt person som 1938 medgavs att behålla sitt svenska medborgarskap. Redan 1935 hade han emellertid automatiskt förvärvat danskt medborgarskap och därvid, också automatiskt, förlorat sitt svenska medborgarskap. När detta blev känt beslutade regeringen att 1938 års beslut, såsom meddelat under den inte förefintliga förutsättningen, att vederbörande fortfarande hade svenskt medborgarskap, var utan verkan. O. Westerberg anser att beslutet måste uppfattas som en nullitetsförklaring och inte som en återkallelse eftersom beslutet om nullitetsförklaring grundar sig på det faktum att man inte kan behålla något som man inte har<sup>9</sup>.

Svea hovrätt har i en dom den 21 april 1989 (B 637/89) vid prövning av frågan om utvisning av den tilltalade i ett brottmål anfört att de oriktiga uppgifter som den tilltalade lämnat om sin identitet inte innebar att Invandrarverket förväxlat honom med någon annan person. Det var inte heller utrett i målet att hans ansökan om svenskt medborgarskap skulle ha avslagits om han lämnat riktiga uppgifter om sin identitet. Beslutet om svenskt medborgarskap kunde därför enligt hovrätten inte anses vara en nullitet, och den tilltalade kunde följaktligen inte utvisas ur riket.

Slås det i efterhand fast att förutsättningarna för svenskt medborgarskap för ett barn har brustit, och medborgarskapet inte kan härledas genom tillämpning av någon annan bestämmelse, har rättsläget hittills uppfattats så att barnet aldrig har varit svensk medborgare. I ett fall har en dom som hävt en faderskapspresumtion i princip fått anses medföra retroaktiv verkan i fråga om ett barns medborgarskap som förvärvats vid födelsen i enlighet med 1 § 2 dåvarande medborgarskapslag (nuvarande 1 § 3 medborgarskapslagen) som en följd av att den person som då förmodades vara barnets far var svensk medborgare och gift med barnets mor (UN 96/00189 1996-09-18)<sup>10</sup>. Ett annat exempel på en sådan situation skulle kunna vara om det i efterhand visar sig att ett adoptionsbeslut eller ett godkännande av ett utländskt beslut om adoption är ogiltigt och barnet härlett sitt svenska medborgarskap genom adoption enligt 3 § medborgarskapslagen<sup>11</sup>. I samband med lagstiftningsarbetet med 2001 års medborgar-

<sup>9</sup> O. Westerberg, Om rättskraft i förvaltningsrätten, 1951 s. 446 f.

<sup>10</sup> Se även H. Sandesjö- K. Björk Nya medborgarskapslagen med kommentarer, 2005 s. 49 f. (i forts. Sandesjö-Björk).

<sup>11</sup> Sandesjö-Björk, s. 58.

skapslag ifrågasatte emellertid Lagrådet denna rättstillämpning och anförde följande i frågan om och i så fall när ett beslut om svenskt medborgarskap kan anses ogiltigt till följd av att någon grundläggande förutsättning för beslutet visar sig inte ha förelegat (prop. 1999/2000:147 s. 136).

Vid lagrådsföredragningen har angetts att ett beslut om svenskt medborgarskap i allmänhet inte blir ogiltigt i det fall att den sökandes identitet senare skulle visa sig vara en annan än den som anges i beslutet. Beslutet anses i sådant fall gälla den fysiska person som betecknades med identitetsuppgifterna. Vad gäller fallet att ett barn förvärvar svenskt medborgarskap som följd av att fadern är svensk medborgare skulle dock situationen kunna bli annorlunda. Om det sålunda konstateras i efterhand genom dom att mannen inte är far till barnet skulle barnets svenska medborgarskap kunna anses som en nullitet (jfr Sandesjö-Björk Medborgarskapslagen med kommentarer, s. 44). Lagrådet, som erinrar om föreskrifterna i 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen angående när en svensk medborgare får berövas sitt medborgarskap, ställer sig något frågande till denna uppfattning. Enligt Lagrådets mening måste frågan om när ett beslut om svenskt medborgarskap eventuellt kan anses som en nullitet belysas närmare, bl.a. så att regleringens förenlighet med RF kan bedömas.

Även regeringen berörde frågan i anslutning till 5 § medborgarskapslagen. Enligt den bestämmelsen kan ett barn som föds utomlands och som har en svensk far under vissa förutsättningar förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan av fadern. Den bestämmelsen förutsätter också att faderskapet fastställts. Regeringen anförde att, om det senare skulle visa sig att faderskapet blivit felaktigt fastställt, följderna av detta får avgöras i rättstillämpningen mot bakgrund av förvaltningsrättsliga principer och med beaktande av 2 kap. 7 § regeringsformen (a. prop. s. 29). Samma resonemang fördes av regeringen i frågan om ett beslut om naturalisation på grund av felaktiga eller falska uppgifter skulle kunna anses som en nullitet (a. prop. s. 48).

Frågan om vad som gäller när ett faderskap hävts genom en lagakraftvunnen dom har varit aktuell i ett mål i Regeringsrätten. En svensk medborgare ingick äktenskap med en chilensk kvinna och uppgav att han var far till hennes två barn. Barnens svenska medborgarskap registrerades hos skattemyndigheten. Sedan det genom en lagakraftvunnen dom fastställts att mannen inte var far till barnen beslutade skattemyndigheten att ändra uppgifterna om medborgarskap för barnen från svenska medborgare till chilenska medborgare. En senare begäran från barnen att registreras som svenska medborgare avlogs (RÅ 2000 not. 122).

Jur. dr. Olle Lundin, universitetslektor vid Juridiska institutionen vid Uppsala universitet, har anfört att man kan invända att förbudet mot att beröva någon medborgarskap i regeringsformen eventuellt inte är tillämpligt i ett fall då beslutet om medborgarskap utgör en nullitet eftersom det inte går att beröva någon något som han eller hon aldrig haft. Vidare anser Olle Lundin att denna invändning är relevant i fråga om alla gynnande beslut och torde enligt honom innebära att den negativa rättskraften inte utgör något hinder för att sådana beslut utgör nulliteter<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> O. Lundin Om nullitet i förvaltningsrätten – en ovanlig historia, FT 2000, s. 164.



## 7 Tidigare utrednings- och lagstiftningsärenden om återkallelse av beslut om medborgarskap

### *Förarbetena till 1950 års medborgarskapslag*

Frågan om införande av en möjlighet att återkalla medborgarskap övervägdes redan vid tillkomsten av 1950 års medborgarskapslag. I förslaget till medborgarskapslag (prop. 1950:217) fanns i lagrådsremissens 9 § ett förslag om fränkännande av medborgarskap (expatriering). Förslaget hade följande lydelse (a. prop. s. 69–70).

Har någon, som genom naturalisation förvärvat svenskt medborgarskap, genom lagakraftvunnen dom med tillämpning av stadgande i 8, 9 eller 27 kap. strafflagen om uppsåtligt brott dömts till straffarbete i minst två år eller till förvaring under minst två eller internering i säkerhetsanstalt, äger Konungen förordna, att han skall vara förlustig det svenska medborgarskapet.

Enligt förslaget skulle alltså en naturaliserad medborgare kunna få sitt medborgarskap upphävt om han eller hon genom lagakraftvunnen dom dömts till straffarbete eller till förvaring under minst två år eller internering i säkerhetsanstalt enligt 8, 9 eller 27 kap. strafflagen (brott mot rikets säkerhet, högmålsbrott och brott mot särskilda bestämmelser för krig, beredskapstillstånd m.m.). Beslut om expatriering skulle beslutas av Kungl. Maj:t.

Lagrådet hade invändningar mot förslaget och anförde bl.a. (prop. 1950:217, s. 90 f.) att om naturaliserade i motsats till andra medborgare skulle kunna förlora sitt medborgarskap, det med fog kunde göras gällande, att deras rättigheter och förmåner icke vore desamma som andra medborgares. Ett införande av institutet expatriering i svensk rätt syntes med hänsyn härtill enligt Lagrådet förutsätta en grundlagsändring.

Med hänsyn till Lagrådets ställningstagande lades något förslag om expatriering inte fram i propositionen. Departementschefen anförde emellertid att det inte borde vara uteslutet att senare ta upp frågan till förnyat övervägande.

Lagutskottet kommenterade något den i betänkandet och departementsförslaget upptagna expatrieringsbestämmelsen. Enligt lagutskottets mening förelåg så starka betänkligheter mot institutet i fråga att det inte borde införas i svensk rätt, i synnerhet som den ifrågasatta expatrieringsbestämmelsen endast skulle kunna tillämpas i ytterst få fall och därför torde komma att sakna praktiskt betydelse (första lagutskottets utlåtande nr 27 s. 25)

#### *Utvisningsutredningen*

Utvisningsutredningen, som tillsattes år 1992 (dir. 1992:108), hade bl.a. att utreda de rättsliga förutsättningarna för återkallelse av svenskt medborgarskap som erhållits med hjälp av falska uppgifter. I utredningens uppdrag ingick vidare att bilda sig en uppfattning om fenomenet är vanligt förekommande samt att analysera huruvida ett naturalisationsbeslut som en person erhållit på basis av falska uppgifter kan anses vara en nullitet.

Utvisningsutredningen redovisade sina överväganden i den nu aktuella delen av uppdraget i slutbetänkandet *Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden*, m.m. (SOU 1994:33).

För att kunna besvara frågan om det var vanligt förekommande att svenskt medborgarskap erhöles på grundval av falska uppgifter var utredningen i kontakt med bl.a. medborgarskapsenheten vid Statens invandrarverk, Utlänningsnämnden, Rikspolisstyrelsens utlänningsrotel, Säkerhetspolisen och Riksskatteverket. Medborgarskapsenheten och Utlänningsnämnden uppgav därvid att endast ett fåtal fall var kända för dem där det i efterhand visat sig att naturalisationsbeslutet vilat på falska grunder. Vid kontakterna med Säkerhetspolisen och Rikspolisstyrelsens utlänningsrotel framkom vidare att det varje år uppdagades ett litet antal fall, vilket inte närmare kunde specificeras, där svenskt medborgarskap erhållits på grundval av falska uppgifter.

Vad gällde frågan om nullitet uttalade utredningen, med särskilt betonande av de betydande rättsverkningar ett beslut om naturalisation har, att ett beslut om naturalisation som beviljats på grundval av falska uppgifter i allmänhet inte på den grunden kan anses vara en nullitet. Möjligen, sades vidare, skulle bedömningen kunna bli en annan om ett sådant beslut i själva verket avsåg en annan existerande person än den som sökt naturalisation eller om beslutet saknade reell betydelse.

I fråga om bedömningen av behovet och lämpligheten av expatrieringen ansåg Utvisningsutredningen att en utgångspunkt borde vara att alla medborgares, såväl naturaliserades som inföddas, likhet inför lagen är så värdefull att den inte utan synnerligen starkt vägande skäl bör ens undantagsvis kunna skjutas åt sidan. Likväl finns det, uttalade utredningen, onekligen flera skäl som klart talar för införande av en möjlighet till återkallelse av ett svenskt medborgarskap som har förvärvats på grundval av falska uppgifter, vilka haft avgörande betydelse för beslutet. Således instämde i den uppfattning som kommissionen med uppdrag att motverka våldet och förbättra stödet till brottsoffer (Våldskommissionen) inom ramen för sitt uppdrag redovisade i betänkandet (SOU 1990:92) Våld och brottsoffer. Våldskommissionen deklarerade där uppfattningen att det är stötande att en person skall kunna bli medborgare i Sverige genom att använda sig av falska handlingar och bedrägliga uppgifter; än allvarigare är det om den falska identiteten tillkommit för att dölja ett kriminellt förflutet eller en terroristanknytning. Slutligen, vad avsåg skäl som talade för införandet av en möjlighet till expatriering, anförde Utvisningsutredningen att det säkerligen allmänt uppfattas som djupt otillfredsställande att staten inte med verksamma medel i efterhand kan ingripa mot den som på ett illojalt och bedrägligt sätt har tillskansat sig en så långtgående och grundläggande rättighet som medborgarskap i landet.

Utredningen övergick därefter till att redovisa de skäl man ansåg tala emot införandet av en möjlighet till expatriering. Inledningsvis framhölls att möjligheten att upphäva en naturalisation försätter de naturaliserade i särklass eftersom de till skillnad mot infödda medborgare under vissa förhållanden skulle kunna förlora sitt svenska medborgarskap och, sannolikt, i de flesta fall bli statslösa. Införande av ett återkallelseinstitut skulle med andra ord leda till två sorters svenskt medborgarskap; ett oåterkalleligt och ett med svagare rättsverkningar. Redan detta ansågs utgöra starka skäl mot en dylik ordning. Därtill kom enligt utredningen det faktum att ett beslut om naturalisation för den enskilde har långtgående rättsverkningar och att den statslöshet, som i flertalet fall skulle uppstå, medför avsevärda nackdelar för den enskilde och för det land där han vistas. Utredningen framhöll också att det på grund av olika former av verkställighetshinder i de flesta fall kan antas bli svårt att från Sverige avlägsna en person som expatrierats. I detta sammanhang påpekades de förmodade svårigheterna att förmå något annat land att ta emot en person som genom expatriering försatts i statslöshet;

vederbörande torde knappast heller beviljas uppehållstillstånd av permanent karaktär och det skulle alltså komma att skapas en ny kategori av personer i landet, icke önskvärda men svåra att avlägsna och utanför den normala integrationsprocessen. Vidare förutskickades att en återkallelsemöjlighet skulle medföra åtskilliga familjerättsliga komplikationer, t.ex. för de barn som blivit svenska medborgare i samband med föräldrarnas naturalisation eller som härleder sitt svenska medborgarskap ur förälders förvärvade medborgarskap.

Avslutningsvis gjorde Utvisningsutredningen i denna del en hänvisning till de gamla vanfejdssstraffen, som innebar förlust av medborgerligt förtroende och medborgerliga rättigheter. Det framhölls att dessa straff, med vilka expatriering i någon mån skulle kunna anses jämställt, sedan länge var avskaffade. Dock pekades på den skillnaden i förhållande till expatrieringsinstitutet att vanfejdssstraffen inte var reserverade för någon viss grupp.

Utvisningsutredningen kom, vid en sammantagen bedömning av de nu redovisade argumenten, till den slutsatsen att de betydande nackdelar som var förenade med införandet av en möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap vägde så tungt att någon ändring av gällande ordning inte borde genomföras. Däremot ansåg utredningen att stora ansträngningar måste läggas ned på att förbättra det rådande systemet för att därigenom i största möjliga utsträckning förhindra att svenskt medborgarskap förvärvades på felaktiga grunder och av personer som i själva verket inte var önskvärda som medborgare i landet. Mot bakgrund därav föreslogs att kontrollen av en utlännings vandel m.m. skulle göras mer omfattande än vad som hittills varit fallet, några konkreta förslag på hur identitetskontrollen skulle kunna göras effektivare framfördes dock inte.

*Regeringens proposition 1994/95:179 Ändringar i utlänningslagen, m.m.*

I propositionen 1994/95:179 Ändringar i utlänningslagen (1989:529) behandlades utöver vandelsvillkoret i medborgarskapsärenden bl.a. även Utvisningsutredningens ställningstagande i fråga om återkallelse av medborgarskap.

Inledningsvis konstaterades i propositionen att de flesta remissinstanserna anslutit sig till utredningens bedömning att någon möjlighet till återkallelse inte borde införas. Det fanns dock undantag härifrån. Hovrätten över Skåne och Blekinge ansåg att det bland

annat i terroristfall förelåg ett behov av att kunna återkalla ett svenskt medborgarskap. Hovrätten anförde också att man mot bakgrund av det utrikespolitiska läget kunde befara en ökning av det antal personer som sökte sig till Sverige under falsk identitet. Hovrätten efterlyste därför en grundligare genomgång av frågan än vad som gjorts av utredningen, däribland av möjligheter att undvika statslöshet vid återkallande. Kammarrätten i Stockholm, Länsrätten i Uppsala län, Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen ansåg att en återkallelseregel skulle fylla en funktion även om den skulle komma att tillämpas i mycket begränsad omfattning. Rikspolisstyrelsen anförde vidare att det var stötande att en återkallelsemöjlighet saknades, i synnerhet om falska uppgifter lämnats för att dölja ett kriminellt förflutet eller en terroristanknytning.

Statens invandrarverk anförde i sitt remissvar att det ”självlart” var stötande att oriktiga uppgifter lades till grund för ett beslut om medborgarskap och att förfarandet att lämna oriktiga uppgifter förblev osanktionerat, om än ansvar enligt brottsbalken för osant intygande kunde komma i fråga. Statens invandrarverk uttalade vidare att en återkallelse av medborgarskapet kunde tyckas vara den naturliga reaktionen i ett sådant fall, men framhöll samtidigt att det fanns ett antal invändningar mot en sådan ordning; de rättsverkningar som var knutna till medborgarskapet var många och lät sig inte så enkelt annulleras om alls. Statens invandrarverk pekade därvid på de familjerättsliga komplikationer som kunde förväntas uppstå och förklarade att man, om än med beklagande, anslöt sig till utredarens ställningstagande att regler om expatriering inte borde införas.

Regeringen uttalade i propositionen att det i och för sig fanns starka skäl, bl.a. den av Rikspolisstyrelsen framförda aspekten, som talade för att införa en möjlighet att återkalla svenskt medborgarskap. Regeringens överväganden mynnade emellertid ut i den motsatta slutsatsen, vilket motiverades enligt följande (a. prop. s. 56 f.).

Det finns dock samtidigt tungt vägande skäl som talar emot att införa en återkallelsemöjlighet. En sådan möjlighet skulle bl.a. innebära att det skulle komma att finnas två sorters svenskt medborgarskap, ett oåterkalleligt för den som blivit svensk medborgare vid födseln och ett som kan återkallas för den som förvärvat medborgarskapet genom naturalisation.

En person som berövats sitt svenska medborgarskap skulle vidare i de flesta fall bli statslös. Huvudprincipen är nämligen att den som naturaliseras måste avsäga sig sitt tidigare medborgarskap om han eller

hon inte förlorar det automatiskt<sup>1</sup>. Det är sannolikt att den som berövas det svenska medborgarskapet inte heller kan få tillbaka det tidigare. Avsikten med att återkalla medborgarskapet är givetvis att det skall bli möjligt att avlägsna vederbörande från landet. Det torde dock inte vara möjligt för den som blivit statslös. Även i andra fall torde det inte sällan föreligga verkställighetshinder, exempelvis om det rör sig om en person som skulle riskera tortyr eller dödsstraff vid en verkställighet. Följden skulle således bli att det skulle komma att finnas ett antal personer här i landet som blivit statslösa eller av andra skäl inte kan avlägsnas härifrån. Det är självfallet otillfredsställande med en grupp som i princip inte har rätt att vistas i Sverige men som på grund av verkställighetsproblem ändå måste tillåtas bli kvar här, åtminstone för tillfället. Det blir exempelvis tveksamt vilka rättigheter och skyldigheter som dessa personer skall ha här i landet.

Som bl.a. Statens invandrarverk påpekat skulle en återkallelse av svenskt medborgarskap också kunna leda till familjerättsliga komplikationer exempelvis när barn blivit svenska medborgare i samband med att en förälder naturaliserades.

Vid en avvägning av skälen för och emot en möjlighet att återkalla ett beslut om naturalisation finner regeringen att övervägande skäl talar emot att införa en sådan möjlighet. För att i möjligaste mån undvika att svenskt medborgarskap beviljas på grundval av falska uppgifter anser regeringen, i likhet med utredningen, att det är av största vikt att beslut om medborgarskap föregås av en noggrann utredning om sökandens identitet och vandel.

Socialförsäkringsutskottet delade regeringens uppfattning i denna del och avstyrkte i linje med det bifall till ett motionsyrkande om införande av en möjlighet till återkallelse. Fyra ledamöter i utskottet reserverade sig mot utskottets uppfattning och menade att det i vissa fall borde finnas en sådan möjlighet (bet. 1994/95:SfU16). Riksdagen biföll vad utskottet hemställt (rskr. 1994/95:401).

#### *1997 års medborgarskapskommittés delbetänkande*

Frågan om återkallelse av medborgarskap behandlades ånyo i 1997 års medborgarskapskommittés delbetänkande *Medborgarskap och identitet* (SOU 1997:162). Kommittén var parlamentariskt sammansatt. Bakgrunden till att frågan aktualiserades på nytt var att det i delbetänkandet föreslogs en möjlighet att medge dispens från det krav på styrkt identitet som gäller vid ansökan om svenskt medborgarskap. (Dispensgrunden finns i dag i 12 § andra stycket medborgar-

---

<sup>1</sup> Denna princip har övergetts och det är i dag enligt svensk rätt fullt ut möjligt att ha dubbelt medborgarskap.

skapslagen.) Dispensmöjligheten borde enligt kommitténs mening inte medföra någon nämnvärd ökning av antalet medborgarskap som beviljas på grundval av falsk identitet. Att helt gardera sig mot missbruk i detta avseende lät sig enligt kommittén dock knappast göras.

Kommittén redogjorde för de skäl som i tidigare lagstiftningsärenden legat till grund för att inte lämna förslag till riksdagen om införande av en återkallelsemöjlighet och för huvudskälen för att expatriering bör vara möjlig. Kommittén, som visserligen hade respekt för de skäl som ligger till grund för uppfattningen att det i svensk rätt bör finnas en möjlighet till expatriering, anslöt sig dock, vid en samlad bedömning, till lagstiftarens hittillsvarande uppfattning i frågan. Kommittén uttalade därvid att tyngden av de argument som talar för en möjlighet att återkalla medborgarskap emellertid kan sägas i viss mån förstärkas av det faktum att det framöver (på grund av den föreslagna nya ordningen) kan komma att ske en viss ökning av antalet medborgarskap i oriktig identitet. Kommittén kom dock fram till att detta tillkommande argument inte var av tillräcklig styrka för att överge den nu rådande ståndpunkten beträffande återkallelse av medborgarskap. Det huvudsakliga skälet till detta var utformningen av den nya ordningen med krav på att vederbörande har haft hemvist i Sverige i minst åtta år och att det i princip inte skall finnas någon anledning att ifrågasätta identitetsuppgifternas riktighet. Vidare angavs att myndigheterna i alla medborgarskapsärenden av denna typ kommer att företa en omsorgsfull prövning av trovärdigheten något som ytterligare enligt kommittén bidrar till att ökningen av antalet medborgarskap i falsk identitet kunde förväntas bli relativt marginell. Av betydelse för det antagandet var dessutom den omständigheten att fokuseringen på identitetsfrågor i tillståndsärenden ökat under senare år samt att man således t.ex. kunde räkna med att de från den 1 januari 1997 gällande reglerna om tagande av fingeravtryck (9 kap. 8 § utlänningslagen [2005:716]) skulle komma att bidra till ökade förutsättningar för upptäckt av oriktig identitet redan i ärendet om uppehållstillstånd. Man kunde också enligt kommittén på goda grunder anta att antalet fall då en person, som trots det anförda lyckats i sitt uppsåt att efter åtta års vistelse här erhålla medborgarskap i oriktig identitet, avslöjas i ett ännu senare skede, kommer att vara synnerligen begränsat. Detta sades i sin tur innebära att en eventuell lagstiftning om expatriering sannolikt skulle tillämpas ytterst sällan något som enligt kommittén inte var utan betydelse vid övervägandet av en sådan.

Kommitténs bedömning var alltså att ökningen av antalet medborgare i falsk identitet skulle komma att bli förhållandevis marginell samt att när så trots allt skedde, förutsättningarna för ett uppdagande av det verkliga förhållandet skulle komma att vara synnerligen små. Kommittén fann med beaktande därav att det inte förelåg sådana extraordinära skäl som enligt den borde vara ett absolut minimikrav för att Sverige skulle överväga att införa en möjlighet till återkallelse av medborgarskap. Kommitténs slutsats var därför att expatriering skulle förbli otillåtet enligt svensk rätt.

*Regeringens proposition 1997/98:178 Medborgarskap och identitet, m.m.*

Regeringens bedömning i den proposition som lades fram på grundval av Medborgarskapskommitténs betänkande var, liksom kommitténs, att ett beslut om naturalisation som meddelats på grundval av felaktiga identitetsuppgifter inte borde kunna återkallas. De skäl som fördes fram vid övervägandet var bl.a. följande (a. prop. s. 19 f.).

Som både Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen anfört kan det förefalla stötande att det saknas 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. En sådan möjlighet skulle också kunna ha en preventiv verkan i så måtto att den avhåller från att ljuga om identiteten.

Det finns emellertid samtidigt starka skäl som talar emot 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. En person som berövats det svenska medborgarskapet skulle därtill i de flesta fall bli statslös, något som hänger samman med huvudprincipen i den svenska medborgarskapslagstiftningen att den som naturaliserats samtidigt måste avsäga sig sitt tidigare medborgarskap om det inte förloras automatiskt. Det är sannolikt att den som förlorat det svenska medborgarskapet inte heller kan få tillbaka det tidigare. En avsikt bakom återkallelse av ett medborgarskap är att kunna avlägsna vederbörande från landet. Det torde dock inte vara möjligt beträffande den som blivit statslös. Även i andra fall torde verkställighetshinder kunna uppkomma. En återkallelse av svenskt medborgarskap skulle vidare kunna leda till familjerättsliga komplikationer. Därtill kommer att ökningen av antalet medborgarskap som beviljats i falsk identitet enligt regeringens bedömning kommer att bli förhållandevis marginell



samt att, när så trots allt skett, förutsättningarna för ett uppdagande av det verkliga förhållandet kommer att vara små.

Vid en samlad bedömning anser regeringen att skälen för en återkallelsemöjlighet, ställda mot de starka invändningar som kan resas däremot, inte motiverar införandet av en sådan möjlighet i svensk rätt.

Socialförsäkringsutskottet anslöt sig till regeringens bedömning att det inte borde införas en möjlighet att återkalla ett beslut om naturalisation. Skälen för bedömningen var att en sådan möjlighet skulle medföra att medborgarskapet fick olika rättsskydd beroende på om det förvärvats genom födsel eller genom naturalisation, att en person som berövats sitt medborgarskap i de flesta fall skulle bli statslös samt att även familjerättsliga komplikationer skulle kunna uppstå som exempelvis när barn blivit svenska medborgare i samband med att en förälder naturaliserats. Med det anförda avstyrkte utskottet också ett motionsyrkande om en möjlighet till återkallelse. Fyra ledamöter i utskottet reserverade sig mot utskottets yrkande i denna del. Dessa ledamöter ansåg att det borde finnas en möjlighet att återkalla ett beslut om naturalisation och att motionsyrkandet om återkallelse borde bifallas (bet. 1998/99:SfU3). Riksdagen biföll vad socialförsäkringsutskottet hemställt (rskr. 1998/99:27).

*Regeringens proposition 1999/2000:147 Lag om svenskt medborgarskap, m.m.*

I regeringens proposition 1999/2000:147 med förslag till en ny lag om svenskt medborgarskap, som bl.a. fullt ut ger möjlighet att inneha dubbelt medborgarskap, berördes frågan om konsekvenserna av att svenskt medborgarskap beviljats på felaktiga eller falska uppgifter (s. 47 f.). Frågan aktualiserades av Lagrådet. I propositionen angavs att det i tidigare lagstiftningsammanhang hade diskuterats om det borde införas en möjlighet att återkalla ett beslut om naturalisation som beviljats på felaktiga eller falska grunder men att något förslag härom inte hade lagts fram. I propositionen sades att frågan då var om ett beslut att bevilja svenskt medborgarskap på grund av felaktiga eller falska uppgifter skulle kunna anses som en nullitet (se avsnitt 6.4), och i så fall under vilka förutsättningar detta skulle kunna vara fallet. Härvid angavs att hänsynen till den enskildes trygghet allmänt leder till att det finns mindre anledning att anta att ett beslut är en nullitet om beslutet är gynnande än om beslutet är betungande. Likaså borde restriktivitet iakttas när det gäller ett

beslut med långtgående rättsverkningar, t.ex. ett naturalisationsbeslut. Hur situationen skall hanteras borde enligt regeringens mening avgöras i rättstillämpningen, mot bakgrund av förvaltningsrättsliga principer och med beaktande av bestämmelsen i 2 kap. 7 § RF.

Socialförsäkringsutskottet, som behandlade frågan med anledning av en motion, hänvisade i sitt betänkande (2000/01:SfU8 s. 16 f.) till sina tidigare ställningstaganden i frågan om återkallelse av beslut om naturalisation.

Konstitutionsutskottet, som av socialförsäkringsutskottet beretts tillfälle att yttra sig över propositionen 1999/2000:147, anförde i sitt yttrande att en möjlighet att återkalla ett beslut om naturalisation skulle kräva en grundlagsändring (yttr. 2000/01:KU4y). Det innebar, enligt konstitutionsutskottet, att det borde krävas mycket starka skäl för en ändring och i princip också att en ändring inte borde beslutas utan stor politisk enighet. Konstitutionsutskottet anförde också att en sådan ändring skulle innebära en genomgripande förändring av den svenska medborgarskapsrätten. Utskottet ansåg inte att en ändring i regeringsformen på denna punkt var motiverad.

Med hänvisning till det anförda avstyrkte socialförsäkringsutskottet motionsyrkandet, som väckts med anledning av propositionen, om att ett beslut om naturalisation bör kunna återkallas. Riksdagen biföll socialförsäkringsutskottets hemställan (rskr. 2000/01:143).

#### *Konstitutionsutskottets betänkande 2002/03:KU26 Fri- och rättighetskyddsfrågor*

Konstitutionsutskottet föreslog i betänkandet 2002/03:KU26 Fri- och rättighetskyddsfrågor att riksdagen skulle avslå ett yrkande i en motion om att svenskt medborgarskap som getts på felaktig grund skall kunna återkallas (motion 2002/03:K408). Utskottet underströk att risken för att personer blir statslösa om de berövas sitt svenska medborgarskap strider mot den viktiga utgångspunkten för svensk lagstiftning och praxis på medborgarskapsområdet att statslöshet bör undvikas. Utskottet ansåg liksom vid tidigare bedömning att det bör krävas mycket starka skäl för en ändring av regeringsformens förbud mot att beröva den som är eller varit bosatt i riket svenskt medborgarskap och att en ändring inte bör beslutas utan stor politisk enighet. Utskottet var fortfarande inte berett att tillstyrka en sådan ingripande förändring som föreslogs i motionen

och som skulle innebära att det skulle komma att finnas två slags svenskt medborgarskap. Tre ledamöter reserverade sig mot utskottets förslag och ansåg att motionen skulle bifallas. Riksdagen biföll utskottets förslag (protokoll 2002/03:67).

*Konstitutionsutskottets betänkande 2004/05:KU13 Författningsfrågor – förenklad ordning*

I konstitutionsutskottets betänkande 2004/05:KU13 Författningsfrågor – förenklad ordning behandlades ett antal motionsyrkanden från allmänna motionstiderna 2003 och 2004 som rör rikets styrelse. Motionerna rörde förslag som utskottet behandlat och avstyrkt i tidigare motionsbetänkanden under mandatperioden, bl.a. i det nu nämnda betänkandet 2002/03:KU26. I en av motionerna yrkades att möjligheter att dra in medborgarskap skulle utökas (motion 2004/05:K355). Utskottet avstyrkte i förenklad form motionen. Sedan bl.a. denna fråga bordlagts den 4 mars 2005 biföll riksdagen utskottets förslag den 9 mars samma år (prot. 2004/05:85).



## 8 Handläggningen av medborgarskapsärenden m.m.

### 8.1 Handläggningen av naturalisationsärenden hos Migrationsverket och Utlänningsnämnden

Medborgarskapsenheten är den enhet inom Migrationsverket som fattar beslut i medborgarskapsärenden. Samtliga ansökningar om svenskt medborgarskap genom naturalisation handläggs på enheten varför det kan vara av intresse att redogöra för hur handläggningen går till där. Av särskilt intresse är naturligtvis hur Medborgarskapsenheten granskar identitetshandlingar eftersom det i princip är i denna del som den som ansöker om svenskt medborgarskap kan lämna felaktiga uppgifter.

Beredningen av nyinkomna ärenden börjar direkt. En mindre grupp handlägger de ärenden som i april 2005 fanns i balans. Genomsnittstiden för handläggning av ett ärende om naturalisation hos Migrationsverket är ungefär tolv månader.

Ärendena fördelas på handläggare som bereder dem och därefter föredrar dem för beslutsfattare (s.k. tvåmansbeslut). I vissa enklare ärenden får en handläggare fatta beslut ensam (s.k. enmansbeslut). Endast ett fåtal beslut per år fattas av verkets överdirektör eller generaldirektör.

Den 1 april 2005 gjordes vissa ändringar i handlägningsrutinerna vilket medfört att beslut om medborgarskap i större utsträckning än tidigare kan avgöras som enmansbeslut. I dag avgörs ungefär 75 procent av ärendena genom enmansbeslut. Före nyordningen avgjordes de allra flesta ärendena genom tvåmansbeslut i olika konstellationer vilket naturligen minskade risken för felaktigheter. Migrationsverkets handläggning av medborgarskapsärenden är i princip skriftlig men muntliga inslag kan förekomma. Detta sker dock normalt endast på sökandens initiativ.

De uppgifter som en sökande lämnar om sin hemvist kan Migrationsverket i princip kontrollera riktigheten av. Vissa lämnade upp-

lysningar om datum för resor utomlands som har betydelse för hemvisten kan emellertid vara svåra att kontrollera.

Identitetsfrågorna är viktiga vid prövningen av medborgarskapsärenden. En stor del av beredningen består i utredning av identiteten och kontroll av handlingar. Medborgarskapsenheten utreder många ansökningar från personer vars identitet inte blivit ordentligt klarlagd under asyl- och tillståndsprövningen och vars identitet fortfarande är oklar när de söker svenskt medborgarskap. Problemet gäller flera olika nationaliteter.

Medborgarskapsenheten har tillgång till vissa teknisk hjälpmedel för granskningen av de handlingar som den sökande åberopar till styrkande av sin identitet, bl.a. av en förstöringsutrustning och UV-belysning. Vissa identitetshandlingar, exempelvis många irakiska handlingar, är svåra att bedöma såvitt avser deras äkthet. Medborgarskapsenheten har visserligen stor erfarenhet av att göra bedömningarna i fråga, men det förekommer skickligt utförda förfalskningar. Ofta är det endast vissa uppgifter i ett dokument som är förfalskade men det förekommer också att hela grunddokument är det. Medborgarskapsenheten begär vid behov en äkthetsprövning av identitetshandlingen hos Statens kriminaltekniska laboratorium.

Vid beredningen av en ansökan har handläggaren tillgång till verkets tillståndsdossier (dvs. de handlingar som upprättats respektive funnits tillgängliga vid utlännings ankomst till Sverige). Av tillståndsdossierna framgår bl.a. vilka uppgifter sökanden vid ankomsten till Sverige lämnat beträffande sin identitet och bakgrund samt vilka handlingar som då uppvisats.

Bedömningen av om identiteten är styrkt handlar också om att bedöma trovärdigheten i de uppgifter som sökanden lämnar om det sätt på vilket en viss handling erhållits eller om varför vissa uppgifter inte överensstämmer med vad som uppgetts i tillståndsärendet.

Vad gäller bedömningen av sökandens skötsamhet görs, som redogjorts för i avsnitt 4.3.2, under beredningen av en naturalisationsansökan vissa registerkontroller. Sökanden kontrolleras i Rikspolisstyrelsens belastningsregister (BR) och misstankeregister (MR), i Säkerhetspolisens register och i kronofogdemyndighetens register. Utgångspunkten är att uppgifterna ur BR och MR inte skall vara äldre än tre veckor. Medborgarskapsenheten har direkt anslutning till BR och MR. Övriga uppgifter erhålls automatiskt via filöverföring från registren hos Säkerhetspolisen (Säpo) och kronofogdemyndigheten.

Vissa domar och beslut som meddelats i utlandet och som avser en person som har hemvist i Sverige finns införda i BR (se 4 § lagen

[1998:620] om belastningsregister). Migrationsverket skaffar i normalfallet inte in någon ytterligare information om den sökandes vandel före tiden i Sverige fränsett uppgifter om misskötsamhet som kan finnas i ärendet om uppehållstillstånd. Några kontroller i andra länders belastnings- och misstankeregister görs alltså inte. Verket har emellertid möjlighet att ta hänsyn till brott som har begåtts eller misstänks ha begåtts utomlands. Om uppgifterna inte framgår av BR förutsätter det dock oftast att Rikskriminalpolisen underrättar verket om utländska brottmålsdomar och brottsmisstankar som finns utomlands. Det inträffar även att verket på annat sätt får sådan vetskap, exempelvis genom information från svenska beskickningar. Det förekommer någon enstaka gång att Migrationsverket avslår ansökningar om naturalisation på grund av att verket får kännedom om att de sökande har begått brott utomlands.

En ansökan om svenskt medborgarskap kan som tidigare nämnts avslås även på den grunden att sökanden är misstänkt för brott. Uppgifter om dem som är skäligen misstänkta för brott finns i MR. Fall förekommer då Rikskriminalpolisen misstänker att den sökande är inblandad i grov brottslighet men av utredningsskäl inte vill att verket skall kommunicera uppgifterna med sökanden. Sådana ärenden är svåra att hantera. Rikskriminalpolisen vill i sådant fall att ärendet om naturalisation förklaras vilande hos Migrationsverket trots att någon formell misstanke inte finns. Ansökan kan då som regel inte avslås eftersom grund för avslag inte kan anges. I en skrivelse från år 1992 från Rikspolisstyrelsen till länspolismästarna och samtliga polismyndigheter anges överenskomna rutiner för i vilka fall Rikskriminalpolisen skall delge Migrationsverket information om misstankar (RKP-633-1279/88). Enligt rutinerna skall Rikskriminalpolisen underrätta verket om minimistraffet för brottet är fängelse i minst sex månader. Informationen från Rikskriminalpolisen har dock enligt verket nu i stort sett upphört.

Kontrollen i Säpo:s register sker genom s.k. filöverföring. Om personen inte förekommer i Säpo:s register, vilket är normalfallet, får handläggaren besked om detta inom en till två dagar. Om personen däremot förekommer i registret får ärendet vila till dess Säpo återkommer med ett meddelande. I meddelandet från Säpo sägs antingen att det inte finns någon erinran mot naturalisation eller också begär Säpo att få samtliga handlingar i ärendet på remiss. I sistnämnda fall begär Migrationsverket ett formellt yttrande från Säpo och en verksamhetsexpert hos Migrationsverket tar över handläggningen. Om Säpo återkommer med beskedet att det inte finns någon

erinran överlämnas ärendet åter till en handläggare. I annat fall före-  
drar verksamhetsexperten ärendet för generaldirektören som fattar  
beslut.

Registerutdragen från BR och MR samt utdragen från kronofogde-  
myndighetens och Säpo:s register kommuniceras med sökanden om  
uppgifterna i desamma kan medföra att ansökan kommer att avslås.  
Om exempelvis Säpo i sitt yttrande uppger att man misstänker att  
den sökande är involverad i säkerhetshotande verksamhet måste upp-  
gifterna kommuniceras. Om sökanden förekommer i MR sker kom-  
municeringen av dessa uppgifter först sedan polis eller åklagare fått  
yttra sig. En intresseavvägning görs i sådana fall enligt 14 kap. 5 §  
sekretesslagen (1980:100).

Enligt den ordning som gäller fram till den 31 mars 2006 över-  
klagas avslagsbeslut till Utlänningsnämnden. Utlänningsnämnden  
fattar beslut i olika sammansättningar. Är ärendet av ordinär eller  
s.k. enkel beskaffenhet fattas beslut av en ordförande ensam eller av  
ett utlänningsnämndsrad, till vilken sådan beslutanderätt har dele-  
gerats. I övrigt kan beslut också fattas av en nämnd som består av en  
ordförande och två ledamöter. Beslut av större principiell betydelse  
fattas i så kallad stor nämnd, bestående av två ordförande, varav en  
är generaldirektören, och fyra ledamöter. Flertalet ärenden bedöms  
av beslutsfattarna vara sådana att de kan avgöras utan nämnd.

Ungefär 1 100 naturalisationsbeslut om året överklagas till Utlän-  
ningsnämnden. En vanlig grund för Migrationsverkets beslut om  
avslag är att identiteten inte är styrkt. Utlänningsnämnden ändrar  
ungefär 20 procent av de överklagade besluten. Det huvudsakliga  
skälet till ändringarna – i de fall en ansökan avslås på grund av att  
identiteten inte är styrkt – är att sökandena med tiden kunnat lämna  
godtagbara identitetshandlingar. Om beslutsunderlaget är detsamma  
hos nämnden som hos Migrationsverket är det mindre vanligt att  
Utlänningsnämnden gör en annan bedömning.

## 8.2 Säkerhetspolisens yttranden

Inom Säpo är det främst kontraterrorismenheten och kontrapionage-  
enheten som kommer i kontakt med medborgarskapsärenden. En av  
kontraterrorismenhetens uppgifter är att förebygga och avslöja terro-  
ristbrott med utländska politiska motiv. Enheten har även ett sär-  
skilt ansvar för att följa upp länder som kan misstänkas stödja terro-  
rism samt förebygga och avslöja olovlig underrättelseverksamhet



från sådana länder. Vidare har enheten det övergripande ansvaret för att förebygga och avslöja spridning av massförstörelsevapen till sådana länder och till icke-statliga aktörer. Kontraspionageenhetens uppgift är att förhindra och avslöja brott mot rikets yttre säkerhet. Därmed förstås brottslig verksamhet som är ägnad att påverka landets territoriella suveränitet och nationella oberoende.

Den huvudsakliga uppgiften för Säpo när det gäller medborgarskapsärenden är som redan nämnts att i vissa fall lämna yttranden till Migrationsverket. Syftet är att utröna om det föreligger några hinder av säkerhetsshotande karaktär mot att bevilja sökanden svenskt medborgarskap, såsom t.ex. kopplingar till personer och organisationer som kan misstänkas för terrorism eller kopplingar till underrättelseverksamhet.

När en ansökan om svenskt medborgarskap inkommer till Migrationsverket kontrolleras, genom daglig filöverföring, om sökanden förekommer i Säpo:s centralregister. I sådant fall begär Migrationsverket in ett yttrande från Säpo, som gör en första preliminär bedömning av ärendet. I yttrandet anger Säpo om det av säkerhetsmässiga skäl finns någon erinran mot att sökanden beviljas medborgarskap. Om Säpo bedömer att det finns säkerhetsmässiga hinder mot att bifalla en ansökan begärs ärendet in på remiss från Migrationsverket för ytterligare utredning. Säpo gör därefter en bedömning av omständigheterna. Om Säpo anser att det kan finnas skäl att avstyrka ansökan hålls förhör med sökanden. I de fall där Säpo av säkerhetsskäl avstyrker en ansökan om medborgarskap finns det konkreta uppgifter om säkerhetsshotande verksamhet. I annat fall lämnas ansökan utan erinran.

I de fall Säpo föreslår att Migrationsverket skall avslå ansökan av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet har ärendet föredragits för generaldirektören, som också har fattat beslut i frågan. Berörd enhetschef fattar beslut när förslaget går ut på att ansökan skall bifallas.

Säpo lämnar till Migrationsverket årligen ungefär 100 yttranden i medborgarskapsärenden. I ungefär tio till femton fall per år föreslår Säpo att ansökningar om medborgarskap skall avslås.

Flertalet av Migrationsverkets beslut om avslag på ansökningar om medborgarskap på grund av skäl som rör rikets säkerhet eller allmän säkerhet överklagas till regeringen. Ungefär tio säkerhetsärenden per år överlämnas till regeringen. Säpo lämnar då yttranden även till regeringen.

### 8.3 Kontakter mellan Rikskriminalpolisen och Migrationsverket

Rikskriminalpolisen samordnar polisens arbete rörande den organiserade brottsligheten på såväl nationell som internationell nivå. Rikskriminalpolisen bedriver sitt arbete mot den organiserade brottsligheten genom eget kriminalunderrättelsearbete, genom samordning av arbetet hos landets polismyndigheter och genom biträde till dessa i de fall mycket grova brott redan har inträffat. I vissa fall leder Rikskriminalpolisen även egna utredningar. Roteln Illegal invandring hos Rikskriminalpolisen arbetar underrättelsemässigt med människosmugglig, människohandel och annan organiserad illegal invandring. Roteln har också till uppgift att öka kunskapen om falska och äkta dokument hos berörda myndigheter och organisationer inom och utom Sverige.

Som nämnts i avsnitt 8.1 skall Rikskriminalpolisen enligt Rikspolisstyrelsens skrivelse med överenskomna rutiner informera Migrationsverket i de fall det finns misstankar mot en utlänning om brott för vilket minimistraftet är fängelse i minst sex månader (RKP-633-1279). Bakgrunden till rutinerna sägs i skrivelsen vara att det i ett par fall hade inträffat att personer, som varit föremål för spaningsinsatser på grund av misstanke om grov brottslighet, hade blivit upptagna till svenska medborgare under spaningstiden. Rikspolisstyrelsen och Statens invandrarverk (numera Migrationsverket) kom, på regeringens uppdrag, överens om rutinerna för att i möjligaste mån förhindra att så skulle ske i framtiden.

Rikskriminalpolisen får i vissa fall information om personer som har begått brott utomlands eller som misstänks för att ha begått brott utomlands. Ren underrättelseinformation är ofta känslig vilket innebär att Rikskriminalpolisen, efter en sekretessprövning, normalt inte lämnar ut den. Rikskriminalpolisen delger andra länder informationen i enlighet med internationella avtal. Informationen finns inte med i BR eller MR. Roteln Illegal invandring ger relevant information till Medborgarskapsenheten. Av sekretesskäl delger inte roteln Migrationsverket all sådan information.

## 8.4 Handläggningen av ärenden om anmälan om svenskt medborgarskap

Det är som nämnts Migrationsverket som prövar anmälningar för utomnordiska medborgare. För dem som är medborgare i Danmark, Finland, Island eller Norge prövas anmälan av länsstyrelsen i det län där personen bor.

Till skillnad från en ansökan om svenskt medborgarskap, där ansökan prövas från fall till fall, har den enskilde en ovillkorlig rätt att få svenskt medborgarskap om han eller hon uppfyller förutsättningarna för anmälan. Det är i allmänhet enkelt för beslutsmyndigheten att kontrollera riktigheten av de uppgifter som den enskilde lämnar i en anmälan. Handläggningen av ärenden om anmälan om svenskt medborgarskap sker därför i förenklad form. I personbevis kontrollerar myndigheten bl.a. ålders- och hemvistkrav. När det gäller en anmälan om svenskt medborgarskap enligt 18 § medborgarskapslagen för medborgare i övriga nordiska länder kontrolleras sökanden också i BR eftersom han eller hon inte får vara dömd till fängelse eller annan frihetsberövande påföljd under de minst fem år som personen haft hemvist i Sverige.

## 8.5 Norrköpings tingsrätts deldom av den 1 december 2003

Norrköpings tingsrätt meddelade den 1 december 2003 en deldom genom vilken en tjänsteman (N) på Migrationsverket dömdes för bl.a. grovt tjänstefel och mutbrott till fängelse två år. Domen vann laga kraft i april 2005.

N hade i sin tjänst som handläggare vid Migrationsverkets medborgarskapsenhet rörande ärenden om svenskt medborgarskap haft att bereda och föredra ärenden och i vissa fall fatta beslut. Brottet grovt tjänstefel bestod i att N i tretton ärenden såsom föredragande i samråd med beslutsfattaren (i tolv fall) respektive som beslutsfattare (i ett fall) i strid med lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap och mot fast etablerad praxis hade beviljat svenskt medborgarskap för personer trots att de inte uppfyllde gällande villkor för vandel och hemvist. I fyra ärenden var sökandenas vandel på grund av tidigare brottslighet inte godtagbar. I tre av dessa var det fråga om mycket allvarlig brottslighet. Vid en korrekt handläggning skulle således långa karenstider ha gällt innan utlänningarna skulle ha kunnat

erhålla svenskt medborgarskap. I två av fallen borde brottsligheten ha medfört karenstider om mellan sju och åtta år. Ett av de tre fallen gällde en person som vid beslutstidpunkten förekom under 17 avsnitt i belastningsregistret. Han var dömd för bl.a. narkotikabrott och olaga vapeninnehav. De två andra fallen rörde också grova brott. I fem av de tretton ärendena var vandelsvillkoret inte uppfyllt på grund av skuldsättning hos den sökande. I ytterligare två fall var sökandena diskvalificerade på grund av både tidigare brottslighet och skuldsättning. Slutligen fanns det två ärenden där kravet på viss minsta tid för hemvist i Sverige inte var uppfyllt.

Vidare dömdes N för två mutbrott. Det ena mutbrottet bestod i att en person (Y) överlämnat och N mottagit sammanlagt 55 500 kr samt att detta, åtminstone vad avsåg ett belopp om ungefär 40 000 kr, utgjort ren betalning för tjänster som N i sin befattning vid Migrationsverket tillhandagått Y med. N ansågs ha påskyndat handläggningen av medborgarskapsärenden avseende Y och 10–15 andra personer som var bekanta med Y. Y dömdes för bestickning till villkorlig dom och dagsböter. Det andra mutbrottet bestod i att N som en otillbörlig belöning i samband med sin tjänsteutövning mottagit i vart fall 5 000 kr från en person (Z). Det ansågs styrkt att N hade mottagit beloppet för förmedling av fem medborgarskapsärenden. Det var fråga om fem personer som antingen genom N:s försorg kom att beviljas svenskt medborgarskap med förtur utan att det fanns grund för att frångå ordningen om att ärenden i princip skall prövas i den turordning de inkommer, eller som befann sig i en gråzon och där karenstider skulle löpa ut inom en snar framtid.

Det beslut genom vilket Y beviljades medborgarskap är materiellt korrekt, och de övriga beslut om medborgarskap där muta ansågs ha förekommit är inte heller materiellt oriktiga. I sammanhanget skall också uppmärksammas att ingen av de tretton personer som beviljades medborgarskap på felaktiga grunder (se ovan om grovt tjänstefel) är misstänkta eller dömda för bestickning. Det finns inte något styrkt samband mellan brottet grovt tjänstefel och mutbrotten.

Upprinnelsen till förundersökningen och åtalet var att Säpo uppmärksammade Migrationsverket på ett ärende i vilket beslut om medborgarskap hade beviljats utan att Säpo beretts tillfälle att yttra sig. Om yttrande inhämtats skulle Säpo – mot bakgrund av vad som var känt om personen – sannolikt ha avstyrkt att ansökan om svenskt medborgarskap beviljades. Migrationsverket hade också dessförinnan på annat sätt blivit uppmärksammat på två beslut i vilka de sökande blivit svenska medborgare på oriktiga grunder. När verket började

undersöka saken närmare upptäcktes flera ärenden som på olika sätt syntes innehålla brister. Samtliga ärenden hade handlagts av N eller av beslutsfattaren X. Verket granskade därför samtliga ärenden handlagda av N och X för åren 1999 och 2000. Vid undersökningen framkom bl.a. att handläggningstiderna i en del fall var förhållandevis korta och att det i Migrationsverkets datasystem fanns registreringar om beslut och handlingar men själva akterna med handlingar saknades. I några fall hade ärenden inkomststämplats efter det att beslut hade fattats. Migrationsverket meddelade polis och åklagare vad som framkommit och förundersökning inleddes. X avled innan åtal väcktes varför åtalet endast kom att omfatta N.

## **8.6 Migrationsverkets internkontroll av medborgarskapsärenden**

Migrationsverkets internkontroll av handläggningen av medborgarskapsärenden sker genom granskning av beslut en gång per år. Enhetsexperter granskar enmansbesluten och verksamhetsexperten granskar tvåmansbesluten. Granskningen omfattar beredning, dossierkontroll, beslutsunderlag, föredragningspromemoria och beslutsmotivering. Internkontroll sker också genom att vissa frågor tas upp med säkerhetschefen.

Migrationsverket har efter misstankarna om brott och åtalet för grovt tjänstefel och mutbrott begångna 1999 och 2000 (se avsnitt 8.5) övervägt om verkets internkontroll bör stärkas eller ändras. Verket har därvid kommit fram till att den kontroll som görs genom sedvanliga stickprov behålls. Det är dock inte säkert att en stickprovskontroll avslöjar sådana gärningar som omfattades av domen eftersom den som gör sig skyldig till bestickning kan uppfylla kraven för svenskt medborgarskap men genom sin handling uppnår en snabbare handläggning. Det saknas enligt uppgift resurser för att ändra eller stärka kontrollen.

Migrationsverket polisanmäler samtliga fall av försök till bestickning. Det händer nämligen att personer skickar pengar eller presenter med ansökingarna om uppehållstillstånd eller medborgarskap. Förutom Norrköpings tingsrätts dom från december 2003 har det i ett fall lett till en fällande dom. Det gällde en person som skickade med 1 000 kr med en ansökan om uppehållstillstånd. Tingsrätten friade den tilltalade på grund av bristande uppsåt men hovrätten fällde personen för bestickning.



## 9 Statistiska uppgifter om medborgarskap

### Naturalisation

Under år 2004 ansökte 21 541 personer om medborgarskap. Motsvarande antal för åren 2003 och 2002 var 27 128 respektive 30 131. Vanligast under dessa år var ansökningar från personer från Irak, Serbien och Montenegro samt Iran. År 2003 kom 34 procent av samtliga ansökningar från medborgare i dessa tre länder. Av de sökande var 54 procent kvinnor. (Källa: Migrationsverkets årsredovisning 2004)

Beslut i naturalisationsärenden<sup>1</sup> hos Migrationsverket

År	Antal	Därav bifall <sup>2</sup>
1999	28 724	18 805 (65 %)
2000	30 871	22 332 (72 %)
2001	23 676	16 837 (71 %)
2002	24 880	21 894 (88 %)
2003	21 139	18 032 (85 %)
2004	17 394	15 109 (87 %)
2005 (t.o.m. 30/9)	16 952	13 830 (82 %)

Källa: Migrationsverket

De tio vanligaste medborgarskapen på dem som erhållit svenskt medborgarskap genom naturalisation 2000–2004

Företvarande medborgarskapsland	Antal naturaliserade 2000–2004
Bosnien-Hercegovina	24 428
Irak	21 732
Statsförbundet Serbien och Montenegro	14 395
Iran	8 817
Somalia	8 816

<sup>1</sup> Ett naturalisationsärende kan omfatta mer än en person.

<sup>2</sup> Övriga avgjorda ärenden har avslagits, avskrivits, avvisats eller lämnats utan åtgärd.

Företvarande medborgarskapsland	Antal naturaliserade 2000–2004
Turkiet	8 228
Polen	6 337
Kroatien	4 274
Syrien	4 077
Libanon	2 498

*Källa:* Migrationsverket

### Utlänningsnämndens överprövning

Tabellen nedan visar antalet avgjorda ärenden och andelen bifall avseende samtliga typer av medborgarskapsärenden hos Utlänningsnämnden. Ärendena gäller överprövning av Migrationsverkets beslut i naturalisationsärenden, beslut om bibehållande av svenskt medborgarskap, beslut om befrielse från svenskt medborgarskap och om förklaring att någon är svensk medborgare. Utlänningsnämnden avgör årligen ungefär 1 100 naturalisationsärenden.

Av medborgarskapsärenden hos nämnden år 2004 avsåg 29 procent av de inkomna ärendena och 43 procent av de avgjorda medborgare i Irak. De mest frekventa grupperna i övrigt avser medborgare från Serbien och Montenegro, Iran, Afghanistan och Somalia samt statslösa. Bifallsprocenten för de i sak prövade ärendena 2004 var, som också framgår av tabellen, 33 procent vilket är avsevärt högre än de två föregående åren. Förklaringen till det kan hänföras till irakiska medborgare som lyckas styrka sin identitet och därmed kunnat beviljas svenskt medborgarskap. (*Källa:* Utlänningsnämndens årsredovisning 2004)

#### Utlänningsnämndens överprövning av svenskt medborgarskap

År	Antalet avgjorda ärenden	Bifallsprocent i sakprövade ärenden
2002	1 142	25
2003	1 211	17
2004	1 057	33

*Källa:* Utlänningsnämndens årsredovisning 2004



## Anmälningar om svenskt medborgarskap

Beslut i ärenden om anmälningar om svenskt medborgarskap hos Migrationsverket<sup>3</sup>

År	Antal	Därav bifall <sup>4</sup>
1999	1 201	762 (63 %)
2000	1 345	874 (65 %)
2001	1 383	1 000 (72 %)
2002	1 734	1 373 (79 %)
2003	1 649	1 214 (74 %)
2004	1 632	1 135 (70 %)
2005 (t.o.m. 30/9)	1 268	968 (76 %)

Under år 2004 beslutade länsstyrelserna om förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan för medborgare i de övriga nordiska länderna i ungefär sammanlagt 3 500 fall. Det finns ingen lätt tillgänglig för samtliga länsstyrelser samlad statistik över antalet inkomna anmälningar om svenskt medborgarskap. Av tabellen nedan framgår antalet inkomna anmälningar till länsstyrelsen i Skåne respektive Stockholms län samt till Migrationsverket. De allra flesta av de till länsstyrelserna inkomna anmälningarna bifalls<sup>5</sup>. Den ökning av antalet inkomna anmälningar från nordbor som skedde år 2003 torde bero på att det då även i finsk rätt blev tillåtet med dubbelt medborgarskap. Den absoluta majoriteten av de anmälningar som inkommer till länsstyrelsen i Stockholms län görs av finska medborgare. Länsstyrelsen i Skåne län beviljade år 2004 svenskt medborgarskap i 192 fall varav 74 för danska medborgare, 62 för finska medborgare, 30 för norska medborgare och 26 för isländska medborgare.

<sup>3</sup> Statistiken omfattar inte anmälningar om svenskt medborgarskap enligt övergångsbestämmelserna till lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

<sup>4</sup> Övriga ärenden har avslagits, avskrivits, avvisats eller lämnats utan åtgärd.

<sup>5</sup> Länsstyrelsen i Stockholms län avslög under perioden 1 januari 2000 – 30 september 2005 ungefär 1,3 procent av de inkomna anmälningarna om svenskt medborgarskap.

Antalet anmälningar om svenskt medborgarskap inkomna till länsstyrelsen i Skåne respektive Stockholms län samt till Migrationsverket<sup>6</sup>

År	Länsstyrelsen i Skåne län	Länsstyrelsen i Stockholms län	Migrationsverket <sup>6</sup>
1999	116	531	1 224
2000	137	457	1 380
2001	142	514	1 553
2002	128	536	1 902
2003	219	1 272	1 587
2004	196	1 176	1 492
2005 (t.o.m. 30/9)	163	828	1 202

### Sammanlagda antalet utländska personers förvärv av svenskt medborgarskap

Totala antalet utlänningar som erhållit svenskt medborgarskap

År	Antal
1960	8 452
1970	11 539
1980	20 833
1990	16 770
1998	46 520
1999	37 673
2000	43 473
2001	36 397
2002	37 792
2003	33 222
2004	28 893

Källa: Statistiska centralbyrån

<sup>6</sup> Se not 3.

## 10 Handläggningen av vissa folkbokföringsärenden

### *Ändring av oriktiga personuppgifter*

Den som flyttat till Sverige från utlandet skall enligt folkbokföringslagen (1991:481) anmäla inflyttningen till Skatteverket eller Försäkringskassan. Vid invandring till Sverige skall enligt samma lag en person som huvudregel anses bosatt här och därmed folkbokföras om det kan antas att han eller hon under sin normala livsföring kommer att tillbringa sin regelmässiga dygnsvila i landet under minst ett år. Folkbokföring sker genom Skatteverkets försorg.

I samband med folkbokföring förekommer det att personer som fått uppehållstillstånd i Sverige för Skatteverket uppger att de uppgifter som de har lämnat till Migrationsverket om sin identitet är felaktiga och att andra korrekta uppgifter i stället bör registreras. Om flera av de identitetsuppgifter som ligger till grund för beslutet om uppehållstillstånd uppges vara felaktiga och identiteten därför kan ifrågasättas, kontaktar Skatteverket Migrationsverket. Migrationsverket får då yttra sig över de nya uppgifterna och utreder och prövar frågan om den tidigare uppgivna identiteten är felaktig och om det finns grund för återkallelse av uppehållstillståndet (se avsnitten 4.2.2 och 4.2.3).

Det förekommer att Skatteverket beslutar om ändring av registrerade uppgifter om identiteten avseende personer som förvärvat svenskt medborgarskap efter ansökan. Det skall nämnas att det även förekommer att personer som blivit svenska medborgare genom anmälan begär ändring av flertalet av de personuppgifter som finns registrerade hos Skatteverket. Sistnämnda fall har dock hitintills varit mycket ovanliga. Skatteverkets ärenden om ändring av identitetsuppgifter gäller emellertid än så länge i huvudsak personer som förvärvat svenskt medborgarskap med tillämpning av 1950 års medborgarskapslag. Antalet fall som rör personer som förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan kan möjligen komma att öka med den nya medborgarskapslagens tillämpning eftersom den ger större möjlighet till

förvärv genom anmälan. Skatteverket Malmö beslutar t.ex. i ungefär endast ett ärende vart femte år som rör identitetsbyte för personer som förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan.

Ett ärende om ändring av identitetsuppgifter kan initieras av den naturaliserade själv. Det är dock lika vanligt att en rättelse av uppgifterna tas upp på initiativ av Skatteverket. I sistnämnda fall sker det dock oftast i samband med att den registrerade personen begär ändring av en viss identitetsuppgift. Det händer nämligen att Skatteverket i de nya åberopade identitetshandlingarna upptäcker att även andra registrerade identitetsuppgifter avseende personen är felaktiga. Ett ärende om identitetsbyte kan också initieras av Migrationsverket.

Skatteverkets beslut om ändring av identitetsuppgifter kan omfatta en persons personnummer (födelseid), namn, ursprungsnationalitet eller födelseort/födelseland. I de fall rättelserna avser flera av de i folkbokföringsdatabasen registrerade identitetsuppgifterna kan ändringen komma att innebära att det därefter blir fråga om en helt ny identitet. Vid en så kallad fullständig identitetsförändring ändras registrerade uppgifter om namn eller födelseid samt av ursprungsnationalitet och födelseort/födelseland. De rättelser som får som följd att det därefter rör sig om en annan identitet är intressanta eftersom beslutet om svenskt medborgarskap då torde ha fattats i felaktig identitet.

Det förekommer också att Skatteverket beslutar om rättelser av redan registrerade identitetsuppgifter avseende personer med uppehållstillstånd.

Sedan identitetsuppgifter väl har registrerats är det emellertid svårt att få uppgifterna ändrade. Enligt praxis anses det föreligga en stark presumtion för att uppgifterna i folkbokföringsdatabasen är riktiga. Det är inte tillräckligt att någon gör mer eller mindre sannolikt att uppgifterna i registret är felaktiga. Presumtionen genombryts därför endast om det kan styrkas att de registrerade uppgifterna är felaktiga och att andra uppgifter är riktiga.

Det går inte att med någon enkel metod få fram statistik angående ärenden om identitetsbyte avseende personer med uppehållstillstånd eller naturaliserade personer. Det har därför inte gått att fastställa hur många sådana rättelser som Skatteverket beslutar om varje år. De uppgifter om antal som lämnas nedan är endast uppskattningar.

*Skatteverket Malmö*

Skatteverket Malmö beslutar uppskattningsvis i något enstaka ärende per år om fullständig identitetsförändring av en naturaliserad. Verket bifaller yrkandena i ungefär hälften av de ärenden som prövas. Det är svårt att ta fram uppgifter om hur många ärenden av detta slag som avgörs i hela Skåne eftersom samtliga ärenden arkiveras kronologiskt på respektive skattekontorsort. Uppskattningsvis rör det sig dock om tre till fem sådana ärenden i Skåne per år varav ungefär hälften bifalls.

Skattekontoren i Skåne avgör årligen på begäran av personer med uppehållstillstånd i Sverige ungefär fem till sju ärenden i vilka det är frågan om ändring av i vart fall registrerade uppgifter om ursprungsnationalitet och födelseort/födelseland. Skattekontoren i Skåne bifaller ungefär hälften av dessa ansökningar. Två till tre av ärendena avgörs av Skatteverket Malmö. Ändringar av identiteten begärs enligt Skatteverket Malmö oftast i anslutning till att utlänningen skall ansöka om svenskt medborgarskap.

Skatteverket Malmö kräver endast i vissa mer komplicerade fall att den som begär rättelse av de registrerade identitetsuppgifterna anger skäl för sin begäran. Endast i de ärenden om identitetsbyte som anses komplicerade inhämtar Skatteverket Malmö yttranden från Migrationsverket. Migrationsverket yttrar sig då över de nya handlingar om identiteten som sökanden åberopar.

Ansökningar om ändring av uppgifter om ursprungsnationalitet och födelseort/födelseland är vanligast förekommande från iranska medborgare och medborgare i arabisktalande stater.

Skatteverket Malmö har ingen teknisk utrustning för att granska nya åberopade identitetshandlingar. Det händer nästan aldrig att de skickar handlingar för utlåtande till SKL.

I Skåne förekommer det att ärenden om identitetsbyte initieras av Interpol. Skattekontoren i Skåne avgör uppskattningsvis inte mer än ett sådant ärende per år. I de fallen är det fråga om ändring av samtliga registrerade identitetsuppgifter. Interpols yrkanden är välgrundade och leder normalt till att Skatteverket beslutar om ändring. I vissa fall sker det mot den enskildes vilja.

*Skatteverket Stockholm*

Skatteverket Stockholm har Stockholms län med undantag för kommunerna Södertälje, Salem, Nykvarn och Norrtälje som upptagningsområde. Antalet ärenden som Skatteverket Stockholm handlägger rörande fullständiga identitetsförändringar avseende naturaliserade personer eller personer med uppehållstillstånd har under den senaste tioårsperioden varierat mycket kraftigt. Det har uppskattningsvis rört sig mellan något eller några tiotal ärenden upp till ungefär 2 000 ärenden per år. Det varierande antalet hänger av naturliga skäl samman med flyktingströmmarna. Flertalet har rört naturaliserade. Många yrkanden om rättelser avslås på grund av att personerna inte kunnat styrka att de registrerade uppgifterna är felaktiga och att de nya är korrekta. När Skatteverket upptäcker att oriktiga uppgifter finns i folkbokföringsdatabasen är verket skyldigt att rätta dem. Rättelser av identitetsuppgifter på initiativ av Skatteverket sker i vissa fall mot den enskildes vilja.

Skatteverket Stockholm känner inte till något fall då en person medvetet har ljugit om sin identitet för att få svenskt medborgarskap. Det förekommer dock enligt verket att personer uppger falsk identitet för att få uppehållstillstånd i Sverige. Dessa personer uppger i sådana fall att de är från ett land de vet att de inte kan bli utvisade till. Vilka länder personerna uppger sig komma från beror därför på hur världsläget ser ut. På 1970- och 1980-talen var det många personer från Syrien som uppgav sig komma från Libanon. De fick uppehållstillstånd och senare också svenskt medborgarskap. På 1990-talet fattade den dåvarande skattemyndigheten beslut om tusentals rättelser av dessa naturaliserade personers registrerade identitetsuppgifter. Dessa ärenden är enligt verket nu troligen avslutade.

I dag är det i huvudsak personer som tidigare till Migrationsverket och Skatteverket har uppgett sig komma från Irak som hos Skatteverket Stockholm ansöker om ändring av registrerade personuppgifter. De visar sig i själva verket oftast vara jordanier, iranier eller nordafrikaner. Det är i dessa fall vanligt att släkten under flera generationer har bott i Irak. Ärendena kan vara komplicerade eftersom personer från Iran ofta har fått medborgarskap även i Irak och alltså har dubbla medborgarskap. Iran och Irak har olika tideräkningar och olika sätt att ge namn. Detta medför att uppgifter om födelsetider och namn generellt är olika i respektive land. Om uppvisade iranska identitetshandlingar i ärendet om identitetsbyte är tillräckliga och om den registrerade irakiska identiteten inte tidigare styrkts genom-

förs normalt ändringen. Om å andra sidan den registrerade identiteten anses styrkt medges enligt praxis inte någon ändring. Vidare är det vanligt att personer som uppgett sig vara palestinier visar sig komma från exempelvis Jordanien eller Syrien. De två nu nämnda grupperna kan enligt Skatteverket antas leda till ökning av dem som önskar byta identitet. Skatteverket antar också att ärenden om identitetsändringar i den närmaste framtiden kommer att röra personer som kommer från Afghanistan eller Somalia. I den senare gruppen kan det dessutom antas förekomma fall där de i folkbokföringen registrerade make-, barn- eller föräldrarelationerna kan ifrågasättas. Enligt Skatteverket Stockholm torde det numera vara vanligare att utländska personer som kommer till Sverige lämnar falska uppgifter om sin anknytning hit än om sin identitet. Delvis kan de felaktiga uppgifterna om anknytning hänföras till att det i vissa länder, exempelvis de afrikanska, synes finnas ett annat familjebegrepp. Vissa betraktar individen inte i första hand som en del av en familj utan i stället som en del av en stam eller motsvarande större krets.

Skatteverket Stockholm begär i ärenden om identitetsbyte inte så ofta in Migrationsverkets handlingar i ärendena om uppehållstillstånd och medborgarskap. Skälet till det är att den folkbokförde av sekretesskäl måste samtycka till ett sådant utlämnande. Det är numera också sällan Skatteverket i dessa ärenden begär yttranden från Migrationsverket. Det beror främst på att det kan ta närmare ett år att få ett yttrande i frågan från Migrationsverket.

Något ärende om identitetsbyte initierat av Interpol har såvitt känt inte kommit in till Skatteverket Stockholm.

#### *Migrationsverkets yttranden till Skatteverket i ärenden om ändring av registrerade identitetsuppgifter i folkbokföringsdatabasen*

Skatteverket inhämtar i vissa fall Migrationsverkets yttranden i ärenden om ändring av identitetsuppgifter i folkbokföringsdatabasen avseende såväl personer med uppehållstillstånd som naturaliserade personer. I en del fall är det flera av de registrerade identitetsuppgifterna som begärs ändrade. Av Migrationsverkets yttranden framgår vad som i princip krävs för att styrka identiteten i ett medborgarskapsärende samt om de i ärendet åberopade handlingarna skulle kunna läggas till grund för ett beslut om medborgarskap. Det är sällan yttrandena mynnar ut i förslag om bifall eller avslag på begäran om ändring av personuppgifterna. Skatteverkets bedömning av huruvida

bevisningen är tillräcklig i ärendet om ändring av identitetsuppgifter kan vara en annan. Skatteverket kan därför besluta om ändring även i de fall Migrationsverket i yttranden angett att de nya handlingarna inte skulle utgöra tillräcklig bevisning i ett medborgarskapsärende. När det gäller ärenden som i händelse av en ändring i praktiken skulle innebära att det därefter är fråga om en helt annan identitet än tidigare, lämnade Migrationsverket avseende naturaliserade personer sex yttranden 2002 och ett yttrande 2003. År 2004 lämnades inget yttrande. De personer som omfattades av yttrandena kom ursprungligen från Mellanöstern och naturaliserades i huvudsak under 1990-talet.

Migrationsverket yttrar sig till Skatteverket också i vissa ärenden om ändringar av identitetsuppgifter avseende personer med permanent uppehållstillstånd. Migrationsverket lämnade 84 yttranden 2002, 48 yttranden 2003 och 19 yttranden 2004.



## 11 Utländska förhållanden

Utredningen har genom en enkät inhämtat uppgifter om vad som i vissa andra länder gäller i fråga om återkallelse av medborgarskap i de fall beslut fattats på felaktiga grunder eller annars på felaktigt sätt m.m. I det följande ges en sammanfattande redovisning av de inhämtade uppgifterna.

### *Danmark*

Danmark införde år 2002 en bestämmelse om återkallelse i 8 a § i sin medborgarskapslag. Danskt medborgarskap får återkallas av domstol om den sökande i samband med förvärvet av medborgarskapet har förfarit svikligt. Återkallelse får i sådant fall ske om vederbörande uppsåtligen har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter eller har förtigit relevanta uppgifter som varit av betydelse för att få medborgarskap. Det skall alltså röra sig om fall då personen inte skulle ha fått medborgarskap om denne lämnat riktiga och fullständiga uppgifter. Återkallelse kan inte ske enligt denna bestämmelse på grund av ett förhållande som uppstår efter det att personen fått danskt medborgarskap. Bestämmelsen omfattar i princip samtliga danska medborgare men kommer i praktiken främst att ha betydelse om medborgarskapet förvärvats genom naturalisation. Utgångspunkten är att medborgarskapsbeslut skall återkallas om förutsättningarna för återkallelse är uppfyllda. Bestämmelsen ger emellertid domstolarna möjlighet att göra en helhetsbedömning (proportionalitetsvärdering) vilken kan leda till en annan slutsats. Vid prövningen beaktas förfarandets grovhet sammantaget med vilka konsekvenser en återkallelse får för den enskilde. Det är i sig inget hinder att återkallelsen leder till statslöshet men detta är en faktor som skall beaktas vid prövningen. Ett beslut om återkallelse omfattar inte medborgarskapet för ett barn till personen i fråga. Det finns ingen tidsgräns för när ett beslut kan återkallas men tidsaspekten bör

beaktas vid prövningen. Hittills har endast en dom meddelats om återkallelse på denna grund (Vestre Landsrets dom av den 10 april 2003). Genom domen återkallades medborgarskapet för en person som före förvärvet av medborgarskapet, i en annan identitet, i Danmark var dömd till fängelse två år och sex månader för bl.a. våldsbrott av särskilt allvarlig art och för all framtid utvisad ur Danmark. Sedan straffet avtjänats och utvisningen verkställdes beviljades personen ändring av sin identitet utomlands. Han återvände till Danmark och förvärvade efter viss tid danskt medborgarskap i den nya identiteten. Efter den danska brottmålsdomen och utvisningen ingick han också äktenskap och blev far till fem barn i Danmark. Hans anknytning till Danmark hade således uppstått efter domen. Vid prövningen av frågan om återkallelse beaktades det svekfulla förfarandet och de personliga förhållandena varav en faktor var att återkallelsen ledde till statslöshet. Personen i fråga beviljades efter återkallelsen av medborgarskapet inte uppehållstillstånd i Danmark men det fanns hinder för att avlägsna honom från landet.

Medborgarskap får också återkallas av domstol om en person av dansk domstol döms för brott mot statens självständighet eller säkerhet (12 kap. i den danska strafflagen) eller för brott mot statsförfattningen eller mot de högsta statsmyndigheterna m.m. (13 kap. i den danska strafflagen). Frågan om återkallelse prövas i anslutning till brottmålet. En återkallelse på dessa grunder omfattar inte heller medborgarskapet för ett barn till personen. Danskt medborgarskap får även återkallas om en person i utlandet döms för brott som, om personen dömdes av dansk domstol, skulle kunna medföra återkallelse. Bestämmelserna om återkallelse på grund av vissa begångna brott omfattar samtliga danska medborgare men får endast tillämpas i fall då en person utöver sitt danska medborgarskap har utländskt medborgarskap. En återkallelse i detta fall får nämligen enligt internationella förpliktelser inte leda till statslöshet. Domstolarna förutsätts vid sin prövning göra en avvägning av å ena sidan förfarandets grovhet och å andra sidan vilka följder en återkallelse skulle få för den enskilde. Hittills har denna grund för återkallelse aldrig tillämpats. Bestämmelserna har dock endast varit i kraft sedan den 1 juli 2004.

Enligt praxis anses ett beslut om uppehållstillstånd upphöra när en utlänning blir dansk medborgare. En person vars medborgarskap återkallas kommer därför inte omedelbart att ha uppehållstillstånd. I den situationen skall Utlänningsstyrelsen på eget initiativ ta ställning till om utlänningen kan återfå det uppehållstillstånd som denne

hade före förvärvet av medborgarskapet. Utlänningen har rätt att vistas i Danmark under tiden frågan om uppehållstillstånd är föremål för prövning. Upphållstillståndet återförvärvas i sådant fall under samma förutsättningar som gällde för det uppehållstillstånd personen hade när han eller hon förvärvade medborgarskap. Återförvärvet är villkorat av att det inte hade funnits grund för återkallelse av uppehållstillståndet. Vid en prövning av om tillstånd skall återfås måste nämligen ställning tas till om det svikliga förfarande, som kan ligga till grund för återkallelsen av medborgarskapet, också har varit av avgörande betydelse för förvärvet av det tidigare uppehållstillståndet. Om så har varit fallet kommer utlänningen normalt inte att kunna återförvärva sitt tidigare uppehållstillstånd.

Ett beslut om naturalisation kan inte vara en nullitet. Frågan om medborgarskap i övrigt kan anses som en nullitet har aldrig prövats i praxis.

### *Finland*

I den finska medborgarskapslagen infördes år 2003 en bestämmelse om återkallelse när den sökande har uppträtt svekfullt. Enligt 33 § i lagen får beslut fattas om återkallelse av finskt medborgarskap som har förvärvats efter ansökan eller anmälan. Villkoren för återkallelse är att personen i fråga har lämnat oriktig eller vilseledande uppgift eller förtigit en omständighet som om den varit känd skulle ha lett till avslag på ansökan respektive anmälan. Den oriktiga uppgiften kan exempelvis avse en personuppgift.

Om ett barn har förvärvat medborgarskap tillsammans med en person vars medborgarskap återkallas eller om ett barn har härlett sitt medborgarskap från en person vars medborgarskap återkallas kan även barnets medborgarskap återkallas. Barnets medborgarskap får dock inte återkallas om ett av barnets föräldrar även fortsättningsvis är finsk medborgare.

Ett medborgarskap får aldrig återkallas om det skulle leda till statslöshet.

När frågan om återkallelse av medborgarskap prövas skall en helhetsbedömning göras av personens situation. Därvid skall beaktas hur klandervärd gärningen är och de omständigheter som har haft samband med gärningen samt personens anknytning till Finland. Om frågan om återkallelse gäller ett barns medborgarskap skall barnets ålder beaktas.

Möjligheten till återkallelse bortfaller fem år efter det att medborgarskapsbeslutet fattades. Det är dock tillräckligt att ärendet om återkallelse påbörjas inom femårsfristen.

Utlänningsverket är beslutande myndighet. Verket är också den myndighet som beslutar om förvärv av medborgarskap. Utlänningsverkets beslut får överklagas till förvaltningsdomstol och vidare till högsta förvaltningsdomstolen.

Bestämmelserna om återkallelse på grund av svekfullt uppträdande har hittills aldrig tillämpats.

Frågan om en person vars medborgarskap har återkallats skall få stanna i Finland eller utvisas kommer att bli föremål för utredning.

Ett beslut om medborgarskap kan vara en nullitet om personen i fråga har avlidit innan beslutet meddelades.

### *Norge*

Enligt norsk rätt kan ett medborgarskap återkallas enligt allmänna förvaltningsrättsliga regler om omprövning på grund av oriktiga eller bristande förutsättningar. Ett medborgarskap kan vidare återkallas med stöd av reglerna i 35 § förvaltningslagen som ger förvaltningsmyndigheter en möjlighet att under vissa förutsättningar ompröva sitt eget beslut om beslutet kan anses som ogiltigt.

En ny norsk medborgarskapslag antogs i juni 2005. Den skall enligt planen träda i kraft den 1 september 2006. I lagen har, i förtydligande syfte, en bestämmelse införts i 26 § som ger möjlighet att återkalla eller ompröva ett beslut om att bevilja norskt medborgarskap när beslutet är ogiltigt. Ogiltiga beslut indelas enligt norsk rätt normalt i nulliteter och s.k. angripbara beslut. Ett beslut som är en nullitet kan man bortse från eftersom det betraktas som icke-existerande. Ogiltiga beslut om medborgarskap bör som huvudregel anses som angripbara. Det betyder att det måste träffas ett beslut om ogiltigheten för att en person inte längre skall anses som norsk medborgare.

I 26 § andra stycket anges att ett norskt medborgarskap får återkallas om en omprövningsmöjlighet följer av förvaltningslagen eller allmänna förvaltningsrättsliga principer. Beslut om medborgarskap som grundas på felaktiga eller ofullständiga uppgifter får dock endast återkallas om sökanden mot bättre vetande har lämnat de oriktiga uppgifterna eller har förtigit omständigheter av väsentlig betydelse för beslutet. Medborgarskapet får återkallas även om återkallelsen

leder till statslöshet. Medborgarskap som förvärvats genom anmälan får också återkallas enligt bestämmelsen. Om ett norskt medborgarskap har förvärvats genom bestickning eller liknande handling kan det medföra straffansvar men beslutet om medborgarskap torde inte återkallas om det i sig vilar på riktiga grunder.

Ett beslut om återkallelse av ett medborgarskap förvärvat genom att utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit förhållanden av väsentlig betydelse, får den verkan att det skall anses som om utlänningen aldrig har varit norsk medborgare. Ogiltigheten får således verkan från beslutstidpunkten för det ogiltiga beslutet. Att beslutet får retroaktiv verkan innebär bl.a. att ett barn som föds efter det att medborgarskapet beviljades inte längre kan anses som norsk medborgare.

Vid prövningen av frågan om möjligheten att återkalla ett medborgarskap bör användas skall en helhetsbedömning av flera omständigheter göras. En väsentlig faktor är därvid hur klandervärt den sökande har handlat. Det finns ingen tidsgräns för när ett beslut om medborgarskap kan återkallas. Den tid som har förflutit skall emellertid beaktas men tidsfaktorn får inte ensam vara avgörande.

Hänsynen till eventuella barn är en annan faktor som skall beaktas vid prövningen av om återkallelse skall ske. Barnets medborgarskap kommer som huvudregel också att återkallas när barnet har förvärvat det som biperson till den person vars medborgarskap återkallas eller som en annan följd av att modern eller fadern förvärvade norskt medborgarskap. Om en av föräldrarna förblir norsk medborgare skall dock inte barnets medborgarskap återkallas.

Om medborgarskapet återkallas blir personen åter en utlänning och kan ansöka om uppehållstillstånd. Är det tidigare tillståndet beviljat på oriktiga grunder kan det medföra att nytt tillstånd inte beviljas och utlänningen utvisas. Vid prövningen av om personen skall beviljas nytt uppehållstillstånd skall en rad omständigheter beaktas såsom exempelvis tidsaspekten, om personen har något annat land att återvända till, hänsynen till eventuella barn etc.

Utlänningsdirektoratet prövar frågor om återkallelse. Ett beslut om återkallelse skall enligt den nya ordningen i fortsättningen överklagas till Utlänningsnämnden som blir en ny klagoinstans.

Utlänningsdirektoratet beslutade under år 2004 fram till juni 2005 om återkallelse av norskt medborgarskap i tretton fall. Fyra av dem grundade sig på att besluten var meddelade i oriktig identitet och nio grundade sig på att sökanden vid tidpunkten inte längre bodde i Norge vilket är en förutsättning för förvärv av norskt medborgar-

skap genom ansökan. Ett av fallen med felaktig identitet gällde en person som uppgett sig vara från Libanon och mot den bakgrunden beviljats uppehållstillstånd. Sedan personen i den identiteten även förvärvat norskt medborgarskap framkom att han rätteligen kom från Syrien. Vid bedömningen av frågan om återkallelse beaktades att personen även hade syriskt medborgarskap och alltså inte blev statslös genom förlusten av det norska medborgarskapet. Utlänningsdirektoratet konstaterade i samma beslut att det inte fanns grund för att bevilja personen uppehållstillstånd i Norge eftersom han då hade utvandrat till Sverige. Ett av de återkallelsebeslut som grundade sig på att personens bosättning i Norge hade upphört gällde en person som vid förvärvet av det norska medborgarskapet rätteligen var bosatt i Schweiz. Hänsyn togs till att personen inte hade integrerats som norsk medborgare och inte heller blev statslös genom återkallelsen eftersom hon även hade ryskt medborgarskap.

Personer med somaliskt ursprung är mest frekventa när det gäller återkallelse av norskt medborgarskap. Det har förekommit att norskt medborgarskap har återkallats för barn vars föräldrar sänt tillbaka dem till Somalia där barnen visat sig ha bott vid tidpunkten för förvärvet av det norska medborgarskapet.

Ett beslut om medborgarskap kan i princip anses vara en nullitet. Det skulle kunna vara fallet om en obehörig person fattar ett beslut om medborgarskap. På grund av att ett beslut om medborgarskap är ett mycket ingripande beslut för den enskilde har man dock som tidigare nämnts betraktat dessa beslut som angripbara och inte som nulliteter.

#### *Nederländerna*

I Nederländerna finns sedan år 2003 bestämmelser om återkallelse av medborgarskap. Ett medborgarskap får återkallas om en person har förvärvat medborgarskapet genom bedrägligt agerande eller falska uppgifter. Ett beslut om återkallelse påverkar medborgarskapet för ett barn till personen vars medborgarskap återkallas endast om det bedrägliga förfarandet eller de oriktiga uppgifterna omfattar barnets naturalisation. Huvudregeln är att ett medborgarskap inte kan återkallas när tolv år har gått från förvärvet. Endast i fall som rör brott mot mänskligheten, där preskription av brott saknas, finns inte någon tidsgräns för när ett medborgarskap får återkallas. Det är justitieministern som beslutar om återkallelse av medborgarskap.

Något återkallelsebeslut grundat på bedrägligt agerande eller falska uppgifter har dock hittills inte fattats.

I teorin måste en person vars medborgarskap återkallas ansöka om ett uppehållstillstånd. Ett sådant tillstånd kommer att beviljas om det inte finns hinder för det. Särskilda omständigheter som inte avslöjades vid ansökan om medborgarskap kan emellertid leda till slutsatsen att personen är ett hot mot allmän ordning och därför inte skall beviljas uppehållstillstånd.

Ett beslut om naturalisation kan anses vara en nullitet om det är fattat i felaktig identitet. Det kan exempelvis vara fallet när person A i ansökan om medborgarskap har uppgett sig vara person B. Beslutet anses i sådant fall inte berättiga A, eftersom medborgarskapet var avsett för B, och inte heller B eftersom B aldrig har ansökt om medborgarskap.

### *Storbritannien*

Ett brittiskt medborgarskap kan återkallas under vissa förutsättningar. Återkallelse av medborgarskap kan ske om en person vid erhållandet av medborgarskapet agerat bedrägligt, lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit väsentliga omständigheter. Den andra grunden för återkallelse av medborgarskap är om en person har begått någon allvarlig handling som varit till skada för Storbritanniens vitala intressen och personen i fråga därigenom inte blir statslös. Återkallelse av en persons medborgarskap påverkar inte medborgarskapet för ett barn till denne. Det finns ingen tidsgräns för när ett beslut om återkallelse kan fattas.

Det är inrikesministern som beslutar om återkallelse av medborgarskap. Ministern måste dock först tillkännage att han eller hon har för avsikt att besluta om återkallelse. Återkallelsebeslutet får inte fattas förrän beslut har fattats i frågan om överklagande av avsiktsförklaringen. Ett överklagande prövas av en självständig appellationsmyndighet eller, när det rör sig om en rättsfråga, av domstol.

Det är ovanligt med beslut om återkallelse. Gällande regler om återkallelse har aldrig tillämpats. Endast i tio fall återkallades medborgarskap med tillämpning av jämförbara bestämmelser under perioden 1948–1983.

Samtliga brittiska medborgare har rätt att vistas i Storbritannien. Brittiska medborgare kontrolleras därför inte av migrationsmyndigheter. Återkallelse av medborgarskapet medför att personen åter

står under sådan kontroll. Ett särskilt beslut måste efter återkallelsebeslutet fattas i frågan om personen skall tillåtas stanna i Storbritannien eller om personen skall utvisas. Utgången beror på omständigheterna i det särskilda fallet. För det fall personen får stanna bestäms även de närmare villkoren för vistelsen.

Enligt domstolspraxis gäller att ett beslut om beviljande av medborgarskap kan bli utan verkan från dagen för beslutet om den avsedda förmånstagaren visar sig inte vara tillräckligt identifierad. Det innebär att person A inte kommer att kunna knyta några rättsverkningar till ett beslut om naturalisation som identifierar den avsedda förmånstagaren som person B. Domstolarna har emellertid också kommit fram till att när felaktigheten inte rör identiteten utan frågan om det fanns förutsättningar för att bevilja medborgarskap, får endast det tidigare beskrivna återkallelseinstitutet användas. I ett sådant fall kan ministern alltså inte handla som om det inte har funnits ett beslut om medborgarskap.

### *Tyskland*

Ett tyskt medborgarskap får enligt den tyska grundlagen inte återkallas. Bestämmelsen i grundlagen utesluter dock i princip inte återkallelse av naturalisationsbeslut som erhållits på falska grunder. Den federala förvaltningsdomstolen har också år 2003 slagit fast att olagliga beslut om naturalisation som förvärvats under falska förespeglingar inte skyddas av bestämmelsen i grundlagen. Enligt nämnda avgöranden skyddar bestämmelsen i grundlagen endast medborgarskap som har förvärvats i enlighet med tysk lag. Beslut om naturalisation får därför, med stöd av förvaltningsprocessregler, återkallas om det framkommer att beslutet grundas på falska eller ofullständiga uppgifter eller om beslutet har erhållits genom hot eller med mutor. Vid prövningen skall flera faktorer beaktas, bl.a. skall statslöshet om möjligt undvikas. Vidare skall hänsyn tas till eventuell förlust av de rättigheter som är knutna till unionsmedborgarskapet enligt artikel 17 i EG-fördraget.

En ny bestämmelse om förvärv av tyskt medborgarskap infördes i den tyska medborgarskapslagen år 1999. Enligt den krävs att den sökande förklarar att han stöder de grundläggande bestämmelserna om frihet och demokrati i grundlagen. En sökande är inte heller berättigad till naturalisation om det finns anledning att anta att han eller hon är involverad i verksamhet som motverkar nämnda grund-



läggande bestämmelser om frihet och demokrati, exempelvis i extrema organisationer eller i organisationer som utgör ett hot mot säkerheten i Tyskland. Om en tysk myndighet kan visa att den sökande har lämnat falska uppgifter i dessa avseenden får medborgarskapet återkallas.

Det finns ingen uttrycklig bestämmelse som anger att återkallelse måste ske inom viss tid. Tidsaspekten får vägas in vid prövningen av frågan om återkallelse skall ske. Om make/maka eller barn naturaliseras tillsammans med den sökande måste beslut om återkallelse prövas särskilt för envar av de naturaliserade varvid den enskilde individens intressen och behov skall beaktas. Beslut om återkallelse fattas av den myndighet som beviljade medborgarskapet. Återkallelsebeslut är relativt ovanliga. Det finns inga exakta siffror tillgängliga.

En person vars tyska medborgarskap återkallas är åter en utlänning och behöver uppehållstillstånd.

Ett beslut om medborgarskap anses som en nullitet om ingen ansökan om medborgarskap finns registrerad eller om beslutande myndighet uppenbarligen inte var behörig att fatta beslut om medborgarskap.

### *Kanada*

Ett medborgarskap kan återkallas under förutsättning att personen har erhållit medborgarskapet genom bedrägligt agerande eller genom att lämna oriktiga uppgifter eller dölja uppgifter av betydelse. Det finns ingen tidsgräns för när ett beslut om återkallelse kan fattas. Återkallelse av en persons medborgarskap påverkar inte medborgarskapet för ett barn till personen i fråga. Det är generalguvernören som beslutar om återkallelse av medborgarskap. Återkallelsebeslut är ovanliga. Sedan år 1977 har det fattats 50 sådana beslut. Ett beslut om medborgarskap kan inte vara en nullitet.

Om en person lämnar oriktiga uppgifter i samband med ansökan om medborgarskap och medborgarskapet återkallas, får utlänningen ett permanent uppehållstillstånd. Utvisning av en person sker i enlighet med en särskild ordning.

*Sammanfattning*

Under senare år har flera länder i Europa infört nya regler som innebär möjlighet att återkalla medborgarskapsbeslut som fattats på felaktiga grunder. Det gäller bl.a. Danmark, Finland och Nederländerna. Möjlighet att återkalla medborgarskapsbeslut finns sedan tidigare i bl.a. Norge, Kanada, Storbritannien och Tyskland. Det innebär att, i samtliga de länder som varit föremål för utredningens undersökning, en möjlighet att återkalla medborgarskapsbeslut finns. En ofta förekommande omständighet som kan läggas till grund för återkallelse enligt dessa länders rättsordningar är lämnande av felaktiga uppgifter beträffande bl.a. identiteten.

Av redovisningen framgår att i några av de undersökta länderna omfattas barn inte av ett beslut om återkallelse. Det innebär att det i dessa länder av respekt för familjelivet i många fall torde finnas hinder mot utvisning. Det kan vidare konstateras att återkallelse på grund av lämnade oriktiga uppgifter, med undantag för Norge, är en mycket sällsynt åtgärd.

Redogörelsen skulle kunna sammanfattas enligt följande.

	Återkallelse- möjlighet när sökanden har lämnat oriktiga eller ofull- ständiga uppgifter	Beslutande organ	Tidsgräns	Omfattar ett beslut om återkallelse medborgar- skapet för ett barn till per- sonen ifråga?	Frekvens	Vilka kon- sekvenser får ett beslut om återkallelse av medborgarskap för personens rätt att stanna i landet?	Kan ett beslut om naturalisa- tion vara en nullitet
<b>Danmark</b>	Ja	Domstol	Ingen, men tidsaspekten bör beaktas	Nej	1 dom sedan regeln om svekfyllt upp- träde infördes 2002	Personen blir åter en utlän- ning och myn- digheten skall på eget initiativ ta ställning till om uppehålls- tillstånd åter skall beviljas	Nej
<b>Finland</b>	Ja	Myndighet	5 år	Ja, i vissa fall	Aldrig till- lämpat regeln som infördes 2003	Frågan kommer att bli föremål för utredning	Ja, om personen har avlidit före beslutet
<b>Norge</b>	Ja	Myndighet	Ingen, men tidsaspekten skall beaktas	Ja, i vissa fall	År 2004–juni 2005 fattades 13 beslut om återkallelse	Personen blir åter en utlän- ning och får ansöka om uppehålls- tillstånd	Ja, om en obe- hörig person fattar beslut
<b>Neder- länderna</b>	Ja	Justitie- ministern	Som huvudregel 12 år	Ja, i vissa fall	Aldrig till- lämpat regeln som infördes 2003	Personen blir åter en utlän- ning och får ansöka om uppehållstill- stånd	Ja, om beslutet är fattat i fel- aktig identitet
<b>Stor- britannien</b>	Ja	Utrikes- ministern	Ingen	Nej	Tio beslut sedan 1948	Personen blir åter en utlän- ning och ett särskilt beslut fattas i frågan om personen skall tillåtas stanna	Ja, om förmåns- tagaren inte är tillräckligt iden- tifierad
<b>Tyskland</b>	Ja	Myndighet	Ingen, men tidsaspekten får beaktas	Ja, i vissa fall	Relativt ovanliga beslut (finns inga siffror)	Personen blir åter en utlän- ning som behöver ett uppehållstill- stånd	Ja, om ingen ansökan finns registrerad eller om beslutande myndighet uppenbarligen var obehörig
<b>Kanada</b>	Ja	General- guvernören	Ingen	Nej	Sedan 1977 har det fattats 50 sådana beslut	Personen blir åter utlänning och får ett per- manent uppe- hållstillstånd	Nej



## 12 Synpunkter från organisationer

### *Synpunkter från Rådet för flykting- och invandringsfrågor*

Utredningen anordnade i november 2005 en hearing med Rådet för flykting- och invandringsfrågor. I denna deltog företrädare för Caritas Sverige, Flyktinggruppernas och Asylkommitténs riksråd, Judiska Centralrådet, Riksförbundet för personer som arbetar med integrationsbefrämjande verksamhet (RIB), Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Rädda Barnen, Svenska Barnläkarföreningen och Sveriges Kristna Råd. Sammanfattningsvis framkom bl.a. följande.

Företrädaren för RIB var av den uppfattningen att ett medborgarskapsbeslut under vissa förutsättningar bör kunna omprövas men att återkallelse inte skall ske om det får uppenbart orättvisa följder och drabbar tredje part. Han menade allmänt att allmänhetens tilltro till processen och besluten om att tilldela någon ett svenskt medborgarskap är av största vikt för såväl den enskilde som för staten. Som skäl för sin uppfattning att återkallelse bör vara möjlig angav han att det inte stärker ”de nya svenskarnas” ställning i Sverige om det framkommer att ett beslut om svenskt medborgarskap som grundar sig på falska eller på annat sätt oriktiga uppgifter inte kan återkallas. Vid en prövning av frågan om återkallelse bör ske borde enligt hans mening beaktas skälen till varför en person lämnat oriktiga uppgifter, eventuella familjerättsliga följder och konsekvenserna av en eventuell statslöshet. Vidare borde varje prövning som kan beröra barn, direkt eller indirekt, föregås av en barnkonsekvensanalys. Slutligen ansåg han att beslut om återkallelse av rättssäkerhetsskäl bör fattas av domstol.

Övriga deltagare menade att det inte bör införas en möjlighet att återkalla felaktiga beslut om svenskt medborgarskap. Flertalet menade att man, om vill skapa tilltro till systemet, i stället bör se till att handläggningen av medborgarskapsärenden förbättras så att felaktiga beslut inte fattas. Flera av dem menade också att det finns en risk för att en återkallelsemöjlighet skapar ett A-lag och ett B-lag i samhället

och att således en hel grupp, den grupp vars medborgarskap skulle kunna förloras, skulle drabbas. Flera av deltagarna framförde att det ur integrationssynpunkt är bättre med ett oåterkalleligt medborgarskap eftersom en återkallelsemöjlighet bl.a. skulle skapa en känsla av utanförskap. En del ifrågasatte om Sverige verkligen skall slå in på samma väg som man gjort i t.ex. Danmark, Finland och Nederländerna, där klimatet generellt är betydligt hårdare när det gäller invandringsfrågor.

*Synpunkter från etniska organisationer m.fl.*

Utredningen höll ytterligare en hearing i november 2005 till vilken femton etniska organisationer hade bjudits in. I denna hearing deltog företrädare för Irakiska riksförbundet i Sverige, Kurdiska riksförbundet, Riksförbundet internationella föreningar för invandrarkvinnor, Samarbetsorgan för etniska organisationer i Sverige och Serbernas riksförbund i Sverige samt två ledamöter i Botkyrka ungdomsfullmäktige. Vid hearingen framkom i huvudsak följande.

En av deltagarna från Botkyrka ungdomsfullmäktige var av uppfattningen att ett medborgarskapsbeslut i vissa fall bör kunna omprövas men att det skall vara förbjudet att frånta någon ett medborgarskap som denne haft viss bestämd minsta tid, exempelvis fyra år.

Övriga deltagare var av den uppfattningen att det inte bör införas en möjlighet att återkalla felaktiga beslut om svenskt medborgarskap. Även vid denna hearing framfördes att det finns en risk att en återkallelsemöjlighet skapar ett A-lag och ett B-lag och att hela B-laget drabbas trots att återkallelse skulle bli aktuellt endast för enstaka personer. Vissa av deltagarna tyckte därför att det vore bättre om man i stället ansåg ett beslut om medborgarskap som grundas på felaktiga eller falska uppgifter vara en nullitet. Någon framförde att de två sorters medborgarskap som en återkallelsemöjlighet skulle föra med sig skulle strida mot alla medborgares likhet inför lagen och utgöra dold diskriminering. Några deltagare ansåg att den som fått svenskt medborgarskap genom att ha vilselett beslutsmyndigheten eller förfarit otillbörligt skall få en straffrättslig sanktion men inte därutöver fråntas sitt medborgarskap. Liksom vid hearingen med Rådet för flykting- och invandringsfrågor framförde några av deltagarna att en återkallelsemöjlighet skapar en känsla av utanförskap och att det vore olyckligt ur integrationssynpunkt.

Företrädaren för Kurdiska riksförbundet uppgav att det fanns olika uppfattningar inom riksförbundet i frågan om en återkallelsemöjlighet bör införas. För egen del ansåg hon, med viss tvekan, att en möjlighet till omprövning av medborgarskapsbeslut inte bör införas, bl.a. eftersom nästa steg i sådant fall skulle kunna bli att införa en möjlighet till återkallelse även i de situationer en person *efter* förvärvet av svenskt medborgarskap begår brott. Beslutsmyndigheterna måste kontrollera de uppgifter som lämnas i ett medborgarskapsärende så noga att det i princip inte finns utrymme för felaktiga beslut.





## 13 Är det vanligt att beslut om svenskt medborgarskap fattas på felaktiga grunder eller annars på felaktigt sätt?

Enligt kommittédirektiven skall utredningen undersöka i vilken omfattning det kan antas förekomma att beslut om svenskt medborgarskap fattas på felaktiga grunder eller annars på felaktigt sätt.

Uppdraget är av den karaktären att det inte lämpar sig att göra en enkätundersökning, intervjuer eller liknande. Som framgår av avsnitt 9 fattar Migrationsverket eller länsstyrelserna sammanlagt ungefär 20 000 positiva beslut om medborgarskap varje år. Antalet ”felaktiga” beslut torde vara ytterst få. Det skulle därför behövas en oerhört omfattande undersökning för att få fram statistiskt säkra resultat. Även om anonymitet garanteras torde också risken för att svaren inte är helt uppriktiga vara stor. Det kan också uppfattas som närmast oetiskt att direkt ställa frågor, där ett korrekt svar skulle innebära att den tillfrågade tillstår att han eller hon förfarit bedrägligt. Utredningen har i stället försökt att bilda sig en uppfattning om omfattningen genom samtal med företrädare för ett antal myndigheter som kan förväntas komma i kontakt med problematiken. Vi har besökt Medborgarskapsenheten på Migrationsverket, Utlänningsnämnden, Säkerhetspolisen (Säpo), roteln Illegal invandring hos Rikskriminalpolisen, Skatteverket Malmö och Skatteverket Stockholm. Vi har också haft kontakter med länsstyrelserna i Skåne län och i Stockholms län.

Det bör redan inledningsvis sägas att, fränsett Skatteverket, ingen av de myndigheter som utredningen har varit i kontakt med har någon direkt uppfattning om hur vanligt det är att beslut om svenskt medborgarskap fattas på felaktiga grunder. Vidare är de enda kända fallen där beslut om svenskt medborgarskap har fattats på grund av bedrägligt förfarande de i avsnitt 8.5 beskrivna.

Som framgått tidigare (se avsnitten 4.3.2 och 8.1) undersöker beslutsmyndigheten i huvudsak på egen hand om kraven för erhållande av svenskt medborgarskap är uppfyllda. En person som önskar förvärva svenskt medborgarskap är i princip själv endast skyldig att

lämna uppgifter om sin identitet, hemvist, sysselsättning och försörjning. Vidare lämnar den sökande uppgifter om de barn för vilka han eller hon är vårdnadshavare. Utrymmet för den sökande att lämna oriktiga eller ofullständiga uppgifter är därför i huvudsak begränsat till sådana uppgifter. Korrekta uppgifter om identiteten är å andra sidan en förutsättning för att myndigheten på riktiga grunder skall kunna pröva om övriga krav som ställs för förvärv av medborgarskap är uppfyllda. I de fall medborgarskap förvärvas genom anmälan kan vilseledande uppgifter lämnas också i fråga om föräldraskap.

#### *Migrationsverket och Utlänningsnämnden*

När Migrationsverket eller Utlänningsnämnden har fattat beslut om förvärv av svenskt medborgarskap är ärendet avslutat hos respektive myndighet. Varken hos verket eller nämnden förekommer – naturligt nog – någon uppföljning av sådana ärenden eftersom myndigheterna inte har någon tillsynsfunktion eller liknande. De har därför normalt inte någon kunskap om i vilken omfattning det kan antas förekomma att ett medborgarskapsbeslut fattats på felaktiga grunder.

Migrationsverket får sällan någon indikation på att någon har blivit svensk medborgare under felaktiga förutsättningar. Verket får emellertid i vissa fall yttra sig i Skatteverkets ärenden som avser ändring av registrerade identitetsuppgifter i folkbokföringsdatabasen avseende naturaliserade personer. Den möjlighet som numera finns att efter åtta års hemvist här i landet erhålla svenskt medborgarskap trots att identiteten endast har gjorts sannolik har såvitt Migrationsverket kunnat bedöma inte medfört någon ökning av antalet medborgarskap som beviljas på grundval av falsk identitet.

Enligt Utlänningsnämnden torde det röra sig om ett mycket begränsat antal personer som kan tänkas ha fått svenskt medborgarskap genom att ha lämnat felaktiga eller ofullständiga uppgifter. Nämnden har i sammanhanget understrukt att det enligt gällande ordning krävs stark bevisning för att en sökande i ett naturalisationsärende skall bedömas ha styrkt sin identitet. Därtill kommer enligt Utlänningsnämnden det faktum att Migrationsverket och nämnden har goda möjligheter att följa upp vilka identitetsuppgifter som har lämnats och vilka dokument en person tidigare har uppvisat under sina år i Sverige. Vid beslutsfattandet har myndigheterna tillgång till de uppgifter som utlänningen lämnat från tidpunkten då han eller hon reste in i Sverige fram till dess (normalt minst fem år) en ansökan om naturalisation

har ingivits. Myndigheterna har också tillgång till en del tekniska hjälpmedel för att kunna genomlysna och kontrollera handlingar. I övrigt får beslutsmyndigheterna förlita sig på att de pass- och identitetshandlingar som utfärdats av behöriga hemlandsmyndigheter utvisar riktiga uppgifter om en persons identitet. Vid behov tar Utlänningsnämnden, liksom Migrationsverket, hjälp av Statens kriminaltekniska laboratorium för att få ett utlåtande om en handlingens äkthet. Enligt Utlänningsnämnden finns det inte anledning att tro att möjligheten att ge dispens från kravet på styrkt identitet har medfört någon väsentlig ökning av antalet medborgarskap som beviljats på grundval av falsk identitet.

### *Länsstyrelserna*

Länsstyrelserna följer inte heller upp ärenden avseende personer som av dem har beviljats svenskt medborgarskap. De har därför inte någon kunskap om det är vanligt att beslut om medborgarskap har fattats på felaktiga grunder.

### *Säkerhetspolisen*

Säpo lämnar, som tidigare nämnts, yttrande till beslutande instanser i medborgarskapsärenden (se avsnitt 8.2). I dessa yttranden görs en bedömning av om den sökande kan misstänkas för säkerhetshotande verksamhet. Säpo menar att det är svårt att säga i vilken omfattning det kan antas förekomma att beslut om svenskt medborgarskap är felaktiga på grund av att sökanden har lämnat vilseledande uppgifter i samband med ansökan. När det gäller Säpo:s möjligheter att göra en korrekt säkerhetsbedömning försvåras den bl.a. av att det förekommer att personer söker uppehållstillstånd och medborgarskap i falsk identitet. I ett sådant fall kan Säpo ha information om säkerhetshotande verksamhet när det gäller sökandens rätta identitet.

Säpo har även anfört att det förekommer att personer som fått uppehållstillstånd genom att åberopa falska identitetshandlingar efter tillståndsbeslutet begärt rättelse av registrerade identitetsuppgifter hos Skatteverket (se avsnitt 10). När personerna i fråga sedan levt med sina nya identiteter i Sverige de fem år som krävs för att kunna bli svenska medborgare ansöker de om medborgarskap.

Det kan vidare nämnas att Säpo har uppgivit att det förekommer fall i vilka Säpo inte har haft någon erinran mot att ansökan om medborgarskap beviljas men där man senare, när beslutet om att bevilja medborgarskap redan är fattat, får sådan information som skulle ha motiverat ett avstyrkande av ansökan i ett tidigare skede.

#### *Rikskriminalpolisen, roteln Illegal invandring*

Rikskriminalpolisen får i vissa fall information om personer som har begått brott utomlands eller som misstänks för att ha begått brott utomlands (se avsnitt 8.3). Av sekretesskäl delger Rikskriminalpolisen inte Migrationsverket all information som Rikskriminalpolisen fått del av om misstankar om brott begångna utomlands av personer som vistas i Sverige med uppehållstillstånd. Enligt roteln Illegal invandring finns det personer som har fått svenskt medborgarskap men som inte skulle ha fått det om Migrationsverket av Rikskriminalpolisen underlämnats om de brottsmisstankar som finns utomlands. Roteln har vidare uppgett att det förekommer att grovt kriminella utländska personer ingår äktenskap med i Sverige bosatta personer för att få uppehållstillstånd i Sverige.

#### *Skatteverket*

Det förekommer att Skatteverket beslutar om ändring av registrerade identitetsuppgifter i folkbokföringsdatabasen beträffande bl.a. personer med uppehållstillstånd och personer som förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan eller efter ansökan (se avsnitt 10). Hitintills har det dock varit sällsynt att Skatteverket fattar sådana beslut avseende personer som förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan. Ansökningar om ändring av identitetsuppgifter är vanligast förekommande från personer som kommer från Iran, Jordanien, Syrien och från länder i Nordafrika. Skatteverkets beslut om ändring av identitetsuppgifter kan omfatta en persons personnummer, namn, ursprungsnationalitet, födelseort eller födelseland. I de fall rättelserna avser flera av de i folkbokföringsdatabasen registrerade identitetsuppgifterna, s.k. fullständiga identitetsändringar för någon som blivit svensk medborgare, torde beslutet om svenskt medborgarskap ha fattats i felaktig identitet. Hur många sådana beslut om rättelser som Skatteverket fattar årligen går inte att fastställa efter-

som det inte går att med någon enkel metod få fram statistik (se avsnitt 10). I Skåne beslutar Skatteverket uppskattningsvis i tre till fem ärenden per år om fullständig identitetsförändring av en naturaliserad. Verket bifaller yrkandena i ungefär hälften av dessa. Antalet ärenden som Skatteverket Stockholm handlägger rörande fullständiga identitetsförändringar avseende naturaliserade personer eller personer som har fått uppehållstillstånd har varierat mycket det senaste årtiondet och rört sig mellan något eller några tiotal ärenden upp till närmare 2 000 ärenden per år. Av dessa ärenden har flertalet rört naturaliserade.

Skatteverket har betonat att vederbörande inte medvetet behöver ha lämnat felaktiga uppgifter om sin identitet i ärendet om medborgarskap. Personen i fråga kan exempelvis ha varit registrerad i två länder (t.ex. i både Syrien och Turkiet) eller vid invandringen ha trott att han eller hon var medborgare i ett visst land men detta senare har visat sig vara felaktigt. Skatteverket Stockholm har uppgett att man där inte känner till något fall då en person medvetet har ljugit om sin identitet för att få svenskt medborgarskap. Enligt Skatteverket Stockholm torde det vara sällsynt att personer uppger falsk identitet för att dölja brottslighet. Skatteverket har uppgett att det däremot förekommer att personer medvetet uppger falsk identitet för att få uppehållstillstånd i Sverige.

Skatteverket Stockholm ansåg sig ha anledning att tro att införandet av regeln om dispens från kravet på styrkt identitet har medfört en viss ökning av antalet medborgarskap som beviljas på grundval av falsk identitet. Skatteverket har därvid uppgett att det förekommer att personer väntar åtta år innan de ansöker om och beviljas svenskt medborgarskap varefter de begär ändring av identitetsuppgifterna i folkbokföringen. Här skall också nämnas att enligt Skatteverket Malmö dröjer det normalt, sedan möjligheterna att återkalla ett uppehållstillstånd begränsades, fyra år innan identitetsbyte begärs av personer som vistas här med tillstånd.

### *Slutsatser*

Genom kartläggningen får det anses klarlagt att det beträffande medborgare från vissa länder förekommer oriktiga identitetsuppgifter i ärenden om naturalisation. Det har inte gått att fastställa om den år 1999 införda möjligheten att ge dispens från kravet på styrkt identitet har medfört någon ökning av antalet medborgarskap som be-

viljats på grundval av falsk identitet. Någon nämnvärd sådan ökning torde dispensmöjligheten i vart fall inte ha medfört.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att det förekommer att svenskt medborgarskap beviljas på grundval av oriktiga eller ofullständiga uppgifter från sökanden. I vissa av fallen kan sökandena ha handlat avsiktligt. Antalet fall per år bedöms dock vara litet. Hur många fall det rör sig om har inte kunnat fastställas. De sökande torde i sådana fall oftast ha lämnat de felaktiga uppgifterna för att underlätta sina möjligheter att få uppehållstillstånd och därigenom inte behöva återvända till hemlandet.

När det gäller beslut om medborgarskap som har fattats genom annat otillbörligt förfarande är de beslut som omfattas av Norrköpings tingsrätts deldom av den 1 december 2003 rörande grovt tjänstefel och mutbrott de enda kända fallen. Det kan här nämnas att det också förekommit några enstaka ärenden där oavsiktliga förbiseenden i handläggningen har medfört att beslut om medborgarskap har fattats trots att kontrollbesked från Säpo saknats. Inte i något av fallen var det dock så att Säpo skulle ha föreslagit avslag på ansökan. Förbiseendena har alltså i dessa fall inte lett till felaktiga beslut.

## 14 Överväganden och förslag

### 14.1 Kan ett beslut om medborgarskap anses vara en nullitet?

**Bedömning:** Ett felaktigt beslut om svenskt medborgarskap torde ytterst sällan kunna anses vara behäftat med så grundläggande brister att beslutet skall anses vara en nullitet. Frågan om man undantagsvis kan komma till rätta med sådana beslut genom att inte tillämpa dem bör även i fortsättningen avgöras i rättstillämpningen.

Av avsnitt 6.4 framgår att det i svensk rätt inte finns någon särskild reglering av i vilka fall ett förvaltningsbeslut skall anses utgöra en nullitet eller hur nullitetsprövningen i övrigt skall gå till.

Frågan om ett beslut är en nullitet kan enligt rättsprinciper framvuxna i praxis prövas endast i samband med att en domstol eller en annan myndighet skall meddela ett beslut för vilket det tidigare förvaltningsbeslutet om medborgarskap är av avgörande betydelse. En förklaring om nullitet är heller inte bindande för andra myndigheter, vilket kan leda till att två olika myndigheter kommer till skilda beslut i samma fråga (se avsnitt 6.4).

Av den lämnade redogörelsen i avsnitt 6.4 framgår också att det inte är möjligt att klart säga under vilka förutsättningar ett förvaltningsbeslut bör anses vara en nullitet. Uppenbart är dock att stor försiktighet måste iakttas innan ett för den enskilde gynnande beslut anses vara en nullitet. Ju mer långtgående rättsverkningar ett beslut har desto större är detta krav på försiktighet. Ett beslut om svenskt medborgarskap är just ett gynnande förvaltningsbeslut med långtgående rättsverkningar. Ett felaktigt beslut om svenskt medborgarskap torde därför ytterst sällan kunna anses vara en nullitet. Som har framkommit av redovisningen är det också mycket sällan som ett felaktigt beslut om medborgarskap har ansetts vara en nullitet. Den tillämpning som finns har också ifrågasatts.

Om man vill att nullitetsinstitutet i framtiden skall tillämpas i större utsträckning i fråga om medborgarskapsärenden t.ex. därför att oriktiga uppgifter lämnats eller andra otillbörliga förfaranden förekommit bör institutet, såvitt avser medborgarskapsbeslut, regleras i lag. I en sådan reglering bör i så fall anges vem som får ansöka om en förklaring om nullitet, vilken domstol eller myndighet som skall pröva frågan om nullitet och under vilka förutsättningar en nullitetsförklaring skall utfärdas. Regleringen skulle medföra att en förklaring om nullitet binder även andra myndigheter.

En fråga som då uppkommer är vilka skillnader det faktiskt blir mellan en reglering av nullitetsinstitutet, som går ut på att – om ett beslut om medborgarskap är fattat på felaktiga grunder – det inte skall tillämpas, och en reglering som innebär att beslutet under vissa förutsättningar skall återkallas. Naturligtvis beror det på hur regleringarna närmare utformas men en bestående skillnad torde vara att en förklaring om nullitet naturligen får retroaktiv verkan eftersom innebörden av en sådan är att det skall anses att beslutet aldrig har funnits. Ett beslut om återkallelse får däremot retroaktiv verkan endast om detta föreskrivs eller bestäms i beslutet. Denna skillnad torde dock i praktiken inte ha någon större betydelse.

Det framstår också som ytterst osäkert om det skulle gå att rubba beslut om medborgarskap som förvärvats genom otillbörligt förfarande i form av bestickning inom ramen för ett nullitetsresonemang. Om man vill komma till rätta med sådana beslut torde enda möjligheten vara att införa regler om omprövning.

Enligt min mening är mot bakgrund av det nu anförda en reglering som medger omprövning och återkallelse av ett medborgarskapsbeslut att föredra framför en reglering av ”nullitetsklagan”.

Även om en återkallelsemöjlighet införs för vissa fall medför ju inte detta att det i framtiden är uteslutet att inom ramen för rättstillämpningen betrakta ett beslut om medborgarskap som en nullitet. Möjligen skulle nullitetsinstitutet kunna tillämpas i fall då ett medborgarskap har förvärvats genom hot mot tjänsteman eller om ett grovt kompetensöverskridande skett vid förvärvet av medborgarskapet. Det torde också kunna komma till användning i de fall det visar sig att en mycket grundläggande förutsättning för förvärvet saknats, t.ex. att den som uppgivits vara far till ett barn inte är det eller att en adoption visar sig vara ogiltig. Som nämnts i avsnitt 6.4 har det i doktrinen också anförts att förbudet mot att beröva någon medborgarskap i regeringsformen eventuellt inte är tillämpligt i ett fall då beslutet om medborgarskap utgör en nullitet eftersom det inte



går att beröva någon något som han eller hon aldrig har haft. Frågan om det går att komma till rätta med felaktiga beslut om svenskt medborgarskap genom att inte tillämpa dem bör enligt min mening även i fortsättningen avgöras i rättstillämpningen.

## **14.2 Bör det vara möjligt att återkalla ett medborgarskapsbeslut?**

### **14.2.1 Nya faktorer som har tillkommit efter tidigare överväganden**

Frågan om det bör införas en möjlighet att återkalla ett beslut om svenskt medborgarskap har, som framgår av avsnitt 7, varit föremål för bedömning i ett flertal tidigare utrednings- och lagstiftningsärenden.

Sedan frågan senast övervägdes i lagstiftningssammanhang har det dock tillkommit några faktorer som bör vägas in när frågan nu på nytt aktualiserats.

Ett skäl emot återkallelse som regelmässigt har framhållits är den ökade risk för statslöshet som en återkallelsemöjlighet skulle medföra. Denna risk är numera mindre än tidigare eftersom Sverige med flera andra länder i dag tillåter dubbelt medborgarskap (se avsnitt 5). Den som ansöker om svenskt medborgarskap behöver således numera inte avsäga sig sitt tidigare medborgarskap och allt fler andra länder tillåter att den som förvärvar ett annat lands medborgarskap också behåller det tidigare. Före denna reform var det uppskattningsvis 40 procent av dem som beviljades svenskt medborgarskap efter ansökan som därefter hade dubbelt medborgarskap. Motsvarande antal för anmälningsfallen var 20 procent. Den sedan år 2001 tillämpade medborgarskapslagstiftningen innebär att uppskattningsvis 70 procent av de sökande från vardera gruppen erhåller dubbelt medborgarskap.

Dokumentlösheten bland dem som ansöker om asyl har vidare ökat betydligt. År 1997 saknade 34 procent av dem som sökte asyl i Sverige identitetshandling. I dag saknar drygt 90 procent av dem som söker asyl sådana handlingar (se Dokumentlöshetsutredningens betänkande Tidsbegränsat uppehållstillstånd vid oklar identitet och resväg [SOU 2004:132 s. 44]). Myndigheterna har således i dag ett bristfälligare underlag att utgå ifrån när frågan om uppehållstillstånd skall prövas. Prövningen i medborgarskapsärenden grundas i sin tur i den

del som avser frågan om identiteten är styrkt, bl.a. på de uppgifter som framkommit i ärendet om uppehållstillstånd. Det kan därför antas att det bland dem som ansöker om svenskt medborgarskap i framtiden kommer att vara fler än i dag som uppträder under oklar identitet.

Vidare har flera länder i Europa under senare år infört nya regler som innebär möjlighet att återkalla beslut om medborgarskap som fattats på felaktiga grunder (se avsnitt 11). I samtliga de länder som varit föremål för utredningens undersökning finns en möjlighet till återkallelse av medborgarskapsbeslut.

Slutligen skall nämnas att det i ett konkret fall uppdagats att svenska medborgarskap har beviljats på oriktiga grunder därför att det förekommit otillbörligheter vid handläggningen (se avsnitt 8.5). Det är givetvis för rättskänslan djupt stötande att beslut tillkomna under nu angivna omständigheter inte skall gå att korrigera. Jag har uppfattat det så att det främst är denna händelse som föranlett att frågan om återkallelse av felaktiga beslut om svenskt medborgarskap ånyo skall övervägas.

Det kan i sammanhanget nämnas att det under perioden den 1 januari 2004–31 augusti 2005 i ärendehandläggningen hos Migrationsverket har rapporterats om två fall av våld mot handläggare samt 40 hot från sökanden och tio hot från annan person än sökanden mot beslutsfattare eller handläggare. Inget av de rapporterade fallen har dock avsett beslutsfattare eller handläggare av medborgarskapsärenden.

#### 14.2.2 Ett medborgarskapsbeslut skall kunna omprövas

**Förslag:** Det skall införas en möjlighet att i vissa fall efter omprövning återkalla felaktiga beslut om svenskt medborgarskap.

Det är givetvis från allmänna utgångspunkter önskvärt att myndigheters beslut skall vara riktiga i såväl formellt som materiellt hänseende. Som framgår av redovisningen i avsnitt 13 förekommer det att svenskt medborgarskap beviljas på felaktiga grunder eller annars på felaktigt sätt. Även om omfattningen inte har gått att fastställa, och antalet uppdagade fall i absoluta tal även i framtiden kan förväntas vara litet, pekar den konstaterade förekomsten på ett problem. Problemet skall dock inte förstoras. Det förekommer givetvis inom alla rättsområden att det fattas materiellt felaktiga beslut, beroende

på bristfälligt eller felaktigt beslutsunderlag eller på brister i handläggningen. Vad som skiljer medborgarskapsbesluten från andra sådana beslut är att de i praktiken aldrig går att återkalla hur stora bristerna i besluten än är.

Det går dock inte att komma ifrån att det bidrar till att skapa misstro mot rättsordningen att ett beslut om medborgarskap som grundas på falska eller bedrägliga uppgifter i efterhand inte går att angripa. Det är fallet bl.a. i situationer där svenskt medborgarskap beviljats en person som tidigare begått allvarliga brott eller har terroristanknytning. Frågan har betydelse inte bara för skyddet mot terrorism utan också för skyddet av rikets säkerhet i övrigt liksom naturligtvis för intresset att motverka att utlännings- och medborgarskapslagstiftningen kringgås. Det är otillfredsställande att staten i efterhand inte kan ingripa mot den som på ett illojalt eller bedrägligt sätt har tillskansat sig en så långtgående och grundläggande rättighet som medborgarskap. Att det inte går att utvisa en person som dömts för grov brottslighet därför att han eller hon på grund av ett materiellt oriktigt beslut skall anses vara svensk medborgare strider mot rättskänslan. I de fall personen gör sig skyldig till säkerhetshotande verksamhet skapar det också problem för de rättsvårdande myndigheterna, eftersom personen kommer att finnas kvar i landet och alltså kan befaras fortsätta att driva sin verksamhet från Sverige.

En möjlighet till omprövning av ett medborgarskapsbeslut skulle kanske också få en preventiv verkan genom att möjligheten till återkallelse verkar avhållande på den som är beredd att göra sig skyldig till otillbörligt förfarande för att kunna förvärva ett svenskt medborgarskap.

Vidare talar den omständigheten att flera länder i Europa, däribland Danmark, Finland och Norge, numera har regler som innebär möjlighet att återkalla medborgarskap som fattats på felaktiga grunder för att det även i Sverige bör finnas en sådan möjlighet. Det är en fördel om reglerna härvidlag är enhetliga, inte minst därför att det i annat fall finns en risk för att grovt kriminella personer eller personer med anknytning till terroristorganisationer ser Sverige, med dess mer generösa regler, som en lämplig tillflyktsort som kan användas som bas för verksamheten.

En möjlighet till omprövning kan dessutom bidra till att stärka legitimiteten av ett medborgarskapsbeslut och minskar därmed risken för att värdet av medborgarskapet undergrävs och för ett misstänkliggörande av den absoluta majoritet som blir svenska medborgare på helt korrekta grunder.

Det finns å andra sidan starka skäl som talar emot att det införs en möjlighet att ompröva ett medborgarskapsbeslut.

Först bör sägas att det för den enskildes rättstrygghet givetvis är en fördel att det inte går att ompröva ett medborgarskapsbeslut eftersom en återkallelse kan få synnerligen allvarliga rättsverkningar för den som återkallelsen avser.

Avsikten med att införa en möjlighet till återkallelse av medborgarskapsbeslut har i tidigare lagstiftningsärenden uppgivits vara att det skall bli möjligt att avlägsna personen från Sverige (prop. 1994/95:179 s. 56 och prop. 1997/98:178 s. 19). Skälet till att möjligheten inte införts har bl.a. varit att det saknas möjlighet att utvisa en person som blir statslös och att en utvisning även i andra fall kan antas bli svår att genomföra eftersom det i vissa fall torde finnas olika former av verkställighetshinder t.ex. risk för tortyr eller dödsstraff i det land till vilket det skulle vara aktuellt att verkställa en utvisning. Som redovisats (avsnitt 14.2.1) behåller i dag fler personer än tidigare sitt gamla medborgarskap när de blir svenska medborgare. Det innebär att risken för statslöshet, i och för sig kan antas ha minskat. Det kan dock ifrågasättas hur stor denna förändring i praktiken är eftersom synsättet förutsätter att de personer det vore önskvärt att kunna utvisa kommer från länder som inte tidigare men numera tillåter dubbelt medborgarskap. Om detta vet vi självfallet inget. Den tidigare framförda invändningen måste därför alltjämt antas ha bäring.

För den kategori som uppmärksammats efter det att riksdagen senast tog ställning i frågan, dvs. de som blivit svenska medborgare genom bedrägligt förfarande är det också osäkert vilka möjligheter till utvisning som kommer att finnas. Den som förlorar sitt medborgarskap har visserligen inte längre någon rätt att vistas i Sverige. Men om en sådan person på nytt ansöker om ett uppehållstillstånd måste en ny prövning göras, varvid hänsyn skall tas till – utöver brottslighet – anknytningen till Sverige m.m. En sådan prövning torde i många fall leda till att personen får stanna kvar i Sverige. Följden skulle således bli att det skulle komma att finnas ett antal personer här i landet som inte kan avlägsnas härifrån men som går miste om till medborgarskapet knutna rättigheter och förmåner. Det är t.ex. endast svenska medborgare som fullt ut får delta i den politiska processen. Resultatet skulle således bli att personerna vistas permanent i Sverige men inte är svenska medborgare vilket knappast är önskvärt från integrationssynpunkt. Samtidigt skall sägas att de rättsliga verkningarna av en återkallelse i de fall där det inte går att utvisa den berörde personen är begränsade eftersom skillnaderna i

rättsligt hänseende mellan å ena sidan svenska medborgare och å andra sidan utländska medborgare och statslösa under de senaste årtiondena har minskat (se avsnitt 2.2).

Vid ett beslut om utvisning av en person som förlorat sitt medborgarskap måste också beaktas vad som skall gälla för de barn, som blivit svenska medborgare i samband med den ena eller båda föräldrarnas naturalisation eller som härleder sitt svenska medborgarskap ur förälders förvärvade medborgarskap. Om barnet inte skall omfattas av beslutet torde den nära anknytningen till barnet, som är bosatt här och är svensk medborgare, normalt innebära att personen i fråga kommer att få uppehållstillstånd i Sverige. Att å andra sidan låta även barnen omfattas av ett återkallelsebeslut kan ifrågasättas mot bakgrund av humanitära skäl och hänsynstaganden till barnets bästa.

Det bör också framhållas att, i många av de fall där sökanden medvetet har lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter om sin identitet i utlänningsärendet, lagstiftaren har accepterat att ett sådant beteende inte skall läggas personen till last såvitt gäller rätten att vistas i Sverige. Det krävs nämligen numera, om utlänningen har vistats i Sverige i mer än fyra år med uppehållstillstånd, synnerliga skäl för återkallelse av tillståndet. Skälen för ändringen var att det av humanitära skäl var viktigt att en utlänning efter en längre tids bosättning i Sverige i normalfallet kan känna trygghet här och inte känna oro för att inte längre få stanna kvar (prop. 1997/98:36 s. 24 f, se även avsnitt 4.2.2). Ett medborgarskapsärende initieras normalt först när personen har vistats i Sverige i minst fem år. I de flesta fall har personen då haft uppehållstillstånd i fyra år eller mer. Det framstår som inkonsekvent att ha en ordning som innebär att uppgifter om oriktig identitet inte leder till återkallelse av uppehållstillstånd sedan fyra år förflutit men skulle kunna vägas in i en omprövning av ett medborgarskapsbeslut vid en senare tidpunkt. Visserligen är de två besluten av olika karaktär men hör nära samman genom att en naturlig och önskvärd följd av att en person vistas permanent i Sverige med uppehållstillstånd är att han eller hon så småningom ansöker om svenskt medborgarskap. Återkallelse på grund av att den enskilde har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet borde därför i princip kunna vara möjlig endast i de fall som avses i 7 kap. 1 § andra stycket UtlL, dvs. i de fall det skulle ha funnits synnerliga skäl att återkalla ett uppehållstillstånd. Detta innebär att den tillkommande faktor som jag nämnt i avsnitt 14.2.1 om att det i fortsättningen

kommer att finnas flera bland dem som ansöker om medborgarskap, vars identitet är oklar, också är av begränsad betydelse.

Det måste även beaktas att förutsättningarna för att det skall uppdragas att ett beslut om svenskt medborgarskap är fattat på felaktiga grunder eller annars på felaktigt sätt är små. Det förekommer naturligt nog inte någon tillsyn eller uppföljning av medborgarskapsbesluten. I detta fall skiljer sig dessa beslut från många andra typer av tillståndsbeslut. En återkallelsemöjlighet torde därför komma att aktualiseras i ett relativt begränsat antal fall och sannolikt slumpmässigt. Viktigt är också att det i flertalet fall där det i efterhand framkommit uppgifter som gör att ett beslut om beviljat medborgarskap inte borde ha fattats, den enskilde inte lämnat några oriktiga uppgifter eller förtigit något som han eller hon varit skyldig att uppge. Att ett beslut är ”felaktigt” är således inte detsamma som att det är möjligt att återkalla det därför att oriktiga uppgifter lämnats vid ansökan, såvida inte ytterligare uppgiftsskyldigheter införs i ansökningsärendena.

En återkallelsemöjlighet skulle slutligen också – som har påpekats i tidigare lagstiftningsärenden – leda till två sorters svenskt medborgarskap, ett definitivt för den som har förvärvat medborgarskap automatiskt och ett som går att ompröva – om än endast under vissa klart angivna förutsättningar – för den som har förvärvat medborgarskapet genom anmälan eller efter ansökan. Ett medborgarskap som förvärvats genom anmälan eller efter ansökan skulle således komma att ha en svagare ställning än de medborgarskap som förvärvats automatiskt.

Skälen emot ett införande av en återkallelsemöjlighet är således många och starka. Det är därför tveksamt om de skäl som finns för en ändrad inställning är tillräckliga för att ändra ett stabilt system som en stor majoritet i riksdagen flera gånger har ställt sig bakom. Visserligen har – som nämnts i föregående avsnitt – några faktorer av betydelse tillkommit sedan riksdagen senast tog ställning i frågan. Den enda mer påtagliga bland dessa faktorer är dock att det uppdragats att det förekommit mutor vid handläggningen av medborgarskapsärenden. Det kan ifrågasättas om detta är ett tillräckligt skäl för att föreslå en ändring av ett så väl förankrat ställningstagande.

Jag väljer ändå att lägga fram ett förslag som innebär att det i fortsättningen skall vara möjligt att i vissa fall efter omprövning återkalla ett felaktigt medborgarskapsbeslut. Framför allt kan det vara av värde att regeringsformen ändras så att den inte hindrar att en omprövningsmöjlighet införs. En analys av i vilken mån man kan

komma till rätta med felaktiga beslut genom att inte fullt ut tillämpa dem (nullitet) har övertygat mig om detta inte är en framkomlig väg i de situationer jag nu talat om (se avsnitt 14.1). En författningsreglering krävs därför för de fall i vilka en omprövningsmöjlighet bör finnas. Den bör främst ta sikte på de fall då en person genom bestickning eller annat otillbörligt förfarande beviljats medborgarskap. Även de fall då felaktiga identitetsuppgifter lämnats för att dölja ett grovt kriminellt förflutet bör omfattas. En situation jag uppmärksammats på under utredningsarbetet, men som tidigare inte diskuterats, är de fall där sökanden lämnat felaktiga uppgifter om familjeförhållanden, t.ex. genom att uppge sig vara förälder för fler barn än sina egna och dessa således blir medborgare på felaktiga grunder. Även i sådana situationer kan det möjligen vara befogat att kunna ompröva ett medborgarskapsbeslut.

Om en möjlighet till återkallelse av beslut om medborgarskap skall finnas måste, förutom annan lagstiftning, 2 kap. 7 § regeringsformen ändras. Jag behandlar omfattningen av ändringen i regeringsformen i författningskommentaren. Vidare måste Sveriges åtaganden enligt internationella konventioner beaktas, främst den europeiska konventionen om medborgarskap (medborgarskapskonventionen). Detta innebär att det främst är i de fall den enskilde lämnat osanna uppgifter, förtigit relevanta omständigheter eller ägnat sig åt bedrägligt förfarande som en återkallelse kan komma i fråga. Regleringen måste vara föreskriven i lag och det skall finnas möjligheter till domstolsprövning. Den får vidare inte innebära att barn blir statslösa. Jag återkommer till frågan om omfattningen i de närmast följande avsnitten.

Jag vill dock framhålla att vad som i första hand bör eftersträvas är att handläggningen av medborgarskapsärenden är noggrann och att myndigheternas internkontroll är effektiv. Vidare är det möjligt att det genom att främst polismyndigheterna skulle vara skyldiga att ge Migrationsverket tillgång till ytterligare uppgifter i ärendena skulle gå att få fram ett bättre beslutsunderlag. Denna fråga ligger dock utanför mitt uppdrag.

### 14.3 Återkallelse efter förvärv genom anmälan eller efter ansökan

**Förslag:** Återkallelse skall kunna ske av beslut om svenskt medborgarskap både då förvärvet har skett genom anmälan och då det har skett efter ansökan.

I tidigare utrednings- och lagstiftningsärenden om återkallelse av medborgarskapsbeslut har främst övervägts om en naturaliserad person, under vissa förutsättningar, skall kunna fråntas sitt medborgarskap. Frågan om återkallelse kan emellertid uppkomma även när medborgarskapet har förvärvats genom anmälan (angående fall då förvärv kan ske genom anmälan se avsnitt 4.3.2). Det bör dock framhållas att risken för att beslutsmyndigheten skall kunna vilseledas i fall då medborgarskapet har förvärvats genom anmälan torde vara avsevärt mindre än i naturalisationsfallen eftersom myndigheten kan kontrollera nästan samtliga uppgifter i anmälningsfallen.

Medborgarskapskonventionen gör inte skillnad på fall då medborgarskap har förvärvats genom anmälan eller efter ansökan utan återkallelse tillåts i samtliga de fall förvärvet skett genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller förtigande av relevanta uppgifter som kan tillskrivas sökanden.

I de fall förvärv av medborgarskap skett genom anmälan enligt 8, 9, 18 eller 19 § medborgarskapslagen kan det i efterhand visa sig att beslutsunderlaget varit bristfälligt på grund av att den som gjort anmälan lämnat vilseledande uppgifter om exempelvis sin ålder, sin identitet i övrigt eller om sin hemvist.

Vidare kan ett svenskt medborgarskap som ett barn har förvärvat genom anmälan enligt 5, 6 eller 7 § medborgarskapslagen grunda sig på felaktiga eller falska uppgifter. Det kan exempelvis efter förvärvet visa sig att beslutet vilar på ett felaktigt fastställt faderskap, ett falskt faderskapsbevis eller ett falskt skriftligt samtycke från en vårdnadshavare. Det kan vidare i efterhand framkomma att barnet vid tidpunkten för beslutet inte hade hemvist i Sverige, att barnet rätteligen inte varit statslöst eller att den uppgivne vårdnadshavaren, som gjort anmälan, i själva verket inte är vårdnadshavare för barnet.

Till skillnad från i ett ärende om naturalisation finns i anmälningsfallen inget krav på att identiteten skall vara styrkt. Detta talar i viss mån för att det inte bör finnas någon möjlighet att återkalla ett medborgarskapsbeslut som fattats efter anmälan i de fall det framkommer att beslutet grundar sig på felaktiga uppgifter om identiteten. En fel-



aktig identitet torde i anmälningfallen inte heller uppges för att exempelvis dölja en brottslig bakgrund eftersom något skötsamhetskrav som huvudregel inte ställs (se dock kravet i 18 § 4 medborgarskapslagen). Samtliga uppgifter i en anmälan lämnas emellertid, liksom i en ansökan om naturalisation, på heder och samvete och vid erinran om det straffansvar som kan följa om oriktiga uppgifter lämnas. Det bör också understrykas att korrekta uppgifter om identiteten även i anmälningfallen är en förutsättning för att övriga krav som ställs för förvärv av medborgarskap skall kunna prövas.

I Danmark, Finland och Norge är det möjligt att även återkalla medborgarskapsbeslut som på felaktiga grunder har förvärvats genom anmälan. Det är en fördel om de svenska bestämmelserna i detta avseende harmoniserar med motsvarande bestämmelser i nämnda länder.

Sammanfattningsvis anser jag att det inte finns någon anledning att göra skillnad mellan anmälning- och ansökningsfallen när det gäller möjligheterna till återkallelse på grund av oriktiga eller ofullständiga uppgifter. I praktiken torde det dock vara i de fall när ett medborgarskap har förvärvats efter ansökan som frågan om återkallelse aktualiseras. Det finns inte heller skäl att behandla förvärv genom anmälan på annat sätt än förvärv efter ansökan om det uppdragas att förvärvet skett genom annat otillbörligt förfarande. En återkallelserregel bör därför omfatta såväl fall där medborgarskap har förvärvats genom anmälan som efter ansökan.

## 14.4 Oriktiga eller ofullständiga uppgifter

### 14.4.1 Grundläggande förutsättningar för återkallelse på grund av oriktiga eller ofullständiga uppgifter

<p><b>Förslag:</b> Ett beslut om svenskt medborgarskap skall kunna återkallas om en person i medborgarskapsärendet medvetet har lämnat oriktiga uppgifter eller förtigit omständigheter, som varit av avgörande betydelse för beslutet.</p>
---

Ett medborgarskapsbeslut får enligt medborgarskapskonventionen återkallas om beslutet grundas på oriktiga eller ofullständiga uppgifter. Uppgifterna skall, för att kunna leda till återkallelse, kunna *tillskrivas den sökande*. De skall således ha lämnats av den sökande själv eller av en ställföreträdare som agerar för dennes räkning.

Medborgarskapskonventionen kräver vidare att de oriktiga eller ofullständiga uppgifterna har varit av *avgörande betydelse* för beslutet om förvärvet av medborgarskapet. Kravet på att de skall ha varit av avgörande betydelse gäller både såvitt avser lämnade uppgifter och omständigheter som förtigits. Det skall alltså vara fråga om en situation där personen inte skulle ha fått medborgarskap om han eller hon hade uppgett riktiga och fullständiga uppgifter. Om exempelvis en person förvärvat medborgarskap i oriktig identitet men skulle ha uppfyllt förutsättningarna för förvärv av medborgarskap också om han eller hon uppgett sin rätta identitet – de identitetsuppgifter som var oriktiga kan ju i sammanhanget ha varit helt harmlösa – kan uppgifterna inte anses ha varit av avgörande betydelse för saken.

En förutsättning för återkallelse är vidare enligt medborgarskapskonventionen att den sökande *medvetet* har lämnat de oriktiga eller ofullständiga uppgifterna. Den sökande måste således känna till att de uppgifter han eller hon lämnar är oriktiga eller ofullständiga.

De nu angivna förutsättningarna för återkallelse av ett medborgarskapsbeslut bör framgå av en bestämmelse som medger återkallelse.

#### 14.4.2 Vilka oriktiga eller ofullständiga uppgifter skall kunna leda till återkallelse?

**Bedömning:** Lämnade oriktiga eller ofullständiga uppgifter kan avse upplysningar om identitet, föräldraskap, vårdnad, hemvist och försörjning.

Den som ansöker om svenskt medborgarskap skall inte heller i fortsättningen vara skyldig att upplysa om brott som han eller hon har dömts för utomlands.

Som framgår av avsnitten 4.3.2 och 8.1 är en person som önskar förvärva svenskt medborgarskap själv endast skyldig att lämna uppgifter om sin identitet, hemvist och försörjning. Vidare lämnar den sökande uppgifter om de barn för vilka han eller hon är vårdnadshavare. Utrymmet för den sökande att lämna oriktiga eller ofullständiga uppgifter är således i huvudsak begränsat till sådana uppgifter. I de fall medborgarskap förvärvas genom anmälan kan vilseledande uppgifter lämnas också i fråga om föräldraskap.

Migrationsverket kontrollerar under beredningen av en naturalisationsansökan om den sökande förekommer i Rikspolisstyrelsens belastnings- och misstankeregister (se avsnitt 8.1). Vid bedömningen

av om skötsamhetskravet är uppfyllt har verket möjlighet att ta hänsyn till brott som har begåtts eller misstänks ha begåtts utomlands (se avsnitt 4.3.2). Om sådana uppgifter inte framgår av det svenska belastnings- eller misstankeregistret, kan så normalt endast ske om Rikskriminalpolisen underrättar verket om utländska brottmålsdomar och brottsmisstankar.

För att Rikskriminalpolisen skall ha rätt att utan begäran få uppgifter ur ett utländskt belastnings- och misstankeregister krävs normalt att utlämnandet följer av en internationell överenskommelse som landet i fråga har tillträtt (jfr 11 § lagen [1998:620] om belastningsregister samt 9 § lagen [1998:621] om misstankeregister). De internationella överenskommelser som kan föranleda att motsvarande svenska registeruppgifter lämnas ut till utländska myndigheter är Europokonventionen, som endast avser samarbete mellan medlemsstaterna i EU, (prop. 1996/97:164, 1997/98:JuU2, rskr. 1997/98:22) och den Europeiska konventionen om inbördes rättshjälp i brottmål (SÖ 1968:15, SÖ 1977:88 och SÖ 1992:4). Eftersom Sverige är anslutet till Interpol ger vissa länders lagstiftning också möjlighet att på begäran lämna ut uppgifter till den svenska polismyndigheten ur utländska belastnings- eller misstankeregister bl.a. om det behövs för att polismyndigheten skall kunna förebygga eller upptäcka brott eller för ett utlänningsärende (jfr 12 § lagen om belastningsregister och 10 § lagen om misstankeregister).

Vad som sagts nu innebär generellt sett att svenska myndigheter endast har begränsade möjligheter att i ett medborgarskapsärende få information från utländska belastnings- eller misstankeregister om personer från länder som de som ansöker om svenskt medborgarskap typiskt sett kommer från (angående länderna, se avsnitt 9). Härtill kommer den omständigheten att Rikskriminalpolisen av sekretesskäl i vissa fall inte får lämna Migrationsverket den information som polisen faktiskt fått del av från de utländska registren (se avsnitt 8.3).

Det är således i dag endast undantagsvis som Migrationsverket får kännedom om brottslighet som ägt rum utanför Sverige. Den enskilde tillfrågas som nämnts inledningsvis inte heller om detta. Frågan uppkommer då om den som ansöker om svenskt medborgarskap i fortsättningen själv skall vara skyldig att upplysa om brott, av viss svårhetsgrad, som han eller hon har dömts för utomlands. Om en sådan skyldighet inte finns kan det knappast komma i fråga att återkalla ett medborgarskapsbeslut i de fall det efter förvärvet av medborgarskapet framkommer att personen i fråga före förvärvet

gjort sig skyldig till allvarliga brott utomlands eftersom den enskilde ju inte lämnat någon oriktig eller ofullständig uppgift beträffande något förhållande som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Att generellt införa en återkallelsemöjlighet för det fall svenska myndigheter efter det att medborgarskapsbeslutet fattats får reda på att den enskilde före beslutet begått brott utomlands bör av rättssäkerhetsskäl inte kunna accepteras och skulle också strida mot våra konventionsåtaganden.

Enligt flera andra länders regelsystem, bl.a. i Danmark, Finland och Norge, skall den sökande lämna uppgifter om brott som han eller hon har dömts för utomlands. Möjligheten i dessa länder att återkalla medborgarskapsbeslut omfattar också fall då vilseledande uppgifter lämnats i detta avseende (se avsnitt 11). Det har dock hittills inte i något av länderna förekommit att ett medborgarskapsbeslut återkallats på grund av vilseledande uppgifter om utländska brottmålsdomar.

I sammanhanget bör också nämnas att enligt 9 § andra stycket lagen om belastningsregister finns en möjlighet för en enskild att få ett registerutdrag med vissa uppgifter ur det svenska belastningsregistret om den enskilde behöver ett sådant utdrag om sig själv för att kunna ta tillvara sin rätt i ett främmande land eller få tillstånd att resa in, bosätta sig eller arbeta där.

Det finns alltså skäl som talar för att den som ansöker om svenskt medborgarskap i fortsättningen skulle vara skyldig att lämna upplysningar om i vart fall allvarigare brott som han eller hon har dömts för utomlands.

Som redogjorts för är emellertid möjligheterna att kontrollera uppgifter, eller utelämnade uppgifter, om utländska brottmålsdomar begränsade. Antalet fall där det framkommer att den enskilde vilselett beslutsmyndigheten härvidlag kan således förväntas bli mycket litet. Som nämnts har inte heller något beslut om danskt, finskt eller norskt medborgarskap återkallats på grund av vilseledande uppgifter om utländska brottmålsdomar. Man måste mot den bakgrunden fråga sig om fördelarna uppväger den ökade arbetsbelastning det skulle innebära för Migrationsverket, som de senaste åren i genomsnitt avgjort ungefär 24 000 naturalisationsärenden per år, att också behandla dessa uppgifter. Ett uppgiftslämnande i dessa hänseenden skulle ju kräva ett antal ställningstaganden rörande karenstid, brottets svårhetsgrad, straffbarhet i Sverige osv.

Jag anser därför att den som ansöker om svenskt medborgarskap inte heller i framtiden bör vara skyldig att upplysa om brott som han

eller hon har dömts för utomlands. Att ålägga en sökande en skyldighet att upplysa om misstankar om brott utomlands som riktas mot honom eller henne kan än mindre komma i fråga.

Slutsatsen av det nu anförda blir att enbart det förhållandet att en myndighet får reda på att en numera svensk medborgare begått brott utomlands – före eller efter det att det svenska medborgarskapet förvärvades – aldrig skall kunna leda till en återkallelse av ett medborgarskapsbeslut. Lämnade oriktiga eller ofullständiga uppgifter kan således även i fortsättningen endast avse upplysningar om identitet, familjeförhållanden, hemvist och försörjning. Sammanfattningsvis innebär det att förlust av det svenska medborgarskapet torde bli aktuellt främst i de fall den enskilde har lämnat felaktiga uppgifter om sin identitet i syfte att dölja att han eller hon har begått brott eller har en terroristanknytning eller liknande.

## 14.5 Annat otillbörligt förfarande

**Förslag:** Ett beslut om svenskt medborgarskap skall kunna återkallas om medborgarskapet har förvärvats genom annat otillbörligt förfarande än genom lämnandet av oriktiga eller ofullständiga uppgifter.

Som jag nämnt flera gånger är det stötande för rättskänslan att det i dag inte går att återkalla ett medborgarskapsbeslut i de fall som det erhållits genom hot eller bestickning. Det bör därför införas en möjlighet att återkalla ett beslut om svenskt medborgarskap som visserligen inte har fattats på felaktiga grunder men annars på felaktigt sätt. Ett medborgarskapsbeslut bör således kunna återkallas också om det har förvärvats genom annat otillbörligt förfarande än genom att personen lämnat oriktiga eller ofullständiga uppgifter. Detta otillbörliga förfarande måste vara en gärning som ryms inom begreppet ”bedrägligt förfarande” i artikel 7.1 b i medborgarskapskonventionen. Enligt kommentaren till konventionen omfattar begreppet ”bedrägligt förfarande” hot, bestickning och annat bedrägligt sätt. Återkallelse av ett medborgarskapsbeslut som exempelvis har förvärvats genom hot mot tjänsteman eller bestickning enligt 17 kap. 1 eller 4 § brottsbalken är därmed enligt konventionen möjlig.

Annat otillbörligt förfarande skall, liksom lämnande av vilseledande uppgifter, enligt medborgarskapskonventionen kunna *tillskrivas den sökande*. I de fall andra personer har förfarit otillbörligt på upp-

drag av, eller på annat sätt med anledning av, sökanden måste förfarandet anses kunna tillskrivas sökanden. Det bör t.ex. vara möjligt att återkalla ett medborgarskapsbeslut som förvärvas genom att en person genom mutbrott förmedlar medborgarskap på indirekt uppdrag av sökanden. Sökanden behöver alltså inte själv ha gjort sig skyldig till bestickning för att det skall finnas grund för återkallelse. Vidare skall även sådant otillbörligt förfarande som nu avses ha varit av *avgörande betydelse* för beslutet om förvärvet av medborgarskapet.

För att ett medborgarskapsbeslut skall kunna återkallas på grund av annat otillbörligt förfarande än vilseledande av beslutsmyndigheten bör normalt krävas att det finns en lagkraftvunnen brottmålsdom. Det måste i vart fall krävas att den myndighet som har att pröva om medborgarskapsbeslutet bör återkallas finner det ställt utom allt rimligt tvivel att sökanden eller annan person gjort sig skyldig till gärningen i fråga.

#### 14.6 Omständigheter som skall beaktas vid prövningen

**Förslag:** Vid prövningen av om ett medborgarskapsbeslut skall fråntas den som förvärvat det genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande skall en avvägning göras mellan å ena sidan hur klandervärt beteendet är och å andra sidan hur ingripande ett återkallelsebeslut blir för den enskilde.

Vid bedömningen skall särskilt beaktas personens levnadsomständigheter, om återkallelsen leder till statslöshet och hur lång tid som har gått sedan personen förvärvade svenskt medborgarskap.

Ett medborgarskapsbeslut skall inte återkallas om den enskilde vid den tidpunkt då frågan om återkallelse uppkommer uppfyller förutsättningarna för förvärv av svenskt medborgarskap.

Det är givet att inte varje oriktigt uppgiftslämnande skall leda till återkallelse. Som jag nämnt tidigare är det främst i de fall en person lämnat felaktiga uppgifter om sin identitet i syfte att dölja brottslighet eller terroristanknytning eller liknande som återkallelse bör övervägas. Inte heller bör ett annat otillbörligt förfarande alltid leda till återkallelse. En avvägning måste göras i det enskilda fallet, varvid stor hänsyn måste tas till den enskildes intresse att känna trygghet. Det är också viktigt för medborgarskapsbeslutets legitimitet att detta

inte alltför lätt kan rubbas. Den som blivit svensk medborgare måste alltså uppleva att beslutet är bestående och en definitiv bekräftelse på hans eller hennes tillhörighet till det svenska samhället.

Ju mer *klandervärt* en sökande har förfarit i samband med ett förvärv av ett medborgarskap desto starkare är naturligtvis skälen för att medborgarskapsbeslutet skall återkallas. Om en person erhållit permanent uppehållstillstånd i oriktig identitet på grund av lämnade oriktiga uppgifter och dessutom har lämnat felaktiga uppgifter i samband med förvärvet av medborgarskapet i syfte att dölja ett grovt kriminellt förflutet eller en terroristanknytning talar starka skäl för att personen bör förlora sitt medborgarskap särskilt i de fall personen fortsätter verksamheten. Av betydelse är givetvis vilken "karens-tid" som skulle ha gällt om myndigheten känt till de rätta förhållandena. Om den berörde, när frågan om återkallelse aktualiseras, under lång tid varit skötsam och några vandelsanmärkningar inte finns talar det givetvis mot en återkallelse. Å andra sidan torde det vara i anslutning till ny brottslighet som det uppdagas att personen lämnat felaktiga uppgifter.

Om det framkommer att en person uppgivit felaktig identitet i medborgarskapsärendet men skälet för detta inte varit att dölja grov brottslighet eller liknande utan endast beror på att han eller hon fortsätter att uppträda under den identitet som uppgivits för att underlätta möjligheten att få permanent uppehållstillstånd i Sverige talar det också mot en återkallelse av medborgarskapsbeslutet. Visserligen skulle personen om det rätta förhållandet uppdagats före medborgarskapsbeslutet ha fått börja räkna ny hemvisttid innan medborgarskap beviljats men enbart det förhållandet bör normalt inte behöva medföra att beslutet återkallas.

Om medborgarskapet har förvärvats genom att sökanden har förfarit otillbörligt på annat sätt får utdömd straffpåföljd vara avgörande för hur starka skälen är för återkallelse. Det är givetvis skillnad mellan det fallet att man "gått före i kön" och ett fall där en person på grund av att han eller hon gjort sig skyldig till grova brott rätteligen inte uppfyller kraven för förvärv av medborgarskap. I de fall det inte finns någon lagakraftvunnen brottmålsdom får en bedömning göras av vilket straffvärde det otillbörliga förfarandet har.

Den enskildes *levnadsomständigheter* efter det att han eller hon blivit svensk medborgare bör på samma sätt som vid fråga om återkallelse av uppehållstillstånd beaktas när frågan om förlust av medborgarskapet prövas. Levnadsomständigheter som bör beaktas är t.ex. arbetsförhållanden, social anpassning och skötsamhet.

Att undvika *statslöshet* är en viktig utgångspunkt för svensk lagstiftning och praxis på medborgarskapsområdet. Det är också utgångspunkten i flera internationella konventioner som Sverige anslutit sig till. Enligt medborgarskapskonventionen och FN-konventionen om begränsning av statslöshet är statslöshet emellertid inget hinder för återkallelse om medborgarskapet har förvärvats genom bedrägligt förfarande eller vilseledande av beslutsmyndigheten. Om förlust av svenskt medborgarskap inte i något fall skulle få leda till statslöshet skulle en person kunna undkomma en återkallelse genom att under processens gång låta befria sig från sitt andra medborgarskap. Återkallelserregeln skulle således relativt enkelt kunna kringgås. Med hänsyn härtill bör återkallelsemöjligheten inte begränsas på så sätt att återkallelse kan komma i fråga endast beträffande de personer som har dubbelt medborgarskap. En reglering i enlighet med det nu sagda kommer därmed i detta avseende att stå i överensstämmelse med dansk och norsk rätt. Vid prövningen bör dock i varje enskilt fall särskilt beaktas om den berörde kommer att bli statslös om han eller hon förlorar sitt svenska medborgarskap.

Jag anser inte att det bör preciseras någon tidsfrist inom vilken ett beslut om återkallelse måste fattas. *Längden av den period som har förflutit efter förvärvet av medborgarskapet* är dock en omständighet som särskilt måste beaktas i varje enskilt fall.

Ett så grundläggande beslut som medborgarskapsbeslut bör inte kunna återkallas av rena ordningsskäl. Om det när frågan om återkallelse aktualiseras inte längre är något hinder för den enskilde att förvärva svenskt medborgarskap bör det därför inte vara möjligt att återkalla ett medborgarskapsbeslut. Ett förbud mot återkallelse i sådana fall bör framgå av lagen. Återkallelse skall således inte kunna ske om en person visserligen har lämnat falska uppgifter om sin identitet för att dölja brottslighet men brottsligheten ligger så långt tillbaka i tiden att den inte längre skulle medföra någon karenstid och personen sedan förvärvet av medborgarskapet har haft och kan förväntas att ha ett hederligt levnadssätt (jfr 11 § 5 medborgarskapslagen). Inte heller skall återkallelse kunna ske om ett otillbörligt förfarande endast har lett till att en ansökan eller anmälan om medborgarskap behandlats med förtur och det otillbörliga förfarandet i sig inte längre skulle medföra någon karenstid. Ett annat exempel på när återkallelse på grund av förbudet inte skall kunna ske är om felaktiga uppgifter har lämnats om hemvisten och dessa har medfört att personen har blivit svensk medborgare vid en tidigare tidpunkt än vad som annars skulle ha skett. Som nämnts i avsnitt 8.1



finns nämligen en möjlighet att lämna vilseledande uppgifter om hemvisten när det gäller upplysningar om datum för resor utomlands som i vissa fall är svåra för myndigheten att kontrollera.

## 14.7 Konsekvenser för barn

**Förslag:** Ett barn som är under 18 år och som fått sitt svenska medborgarskap samtidigt som en förälder eller på grund av att föräldern varit svensk skall, om inte vägande skäl talar däremot, fråntas sitt medborgarskap som en följd av ett beslut om förlust av föräldrarnas medborgarskap. Frågan om barnet skall fråntas sitt medborgarskap skall prövas särskilt. Vid bedömningen av om barnet skall fråntas sitt medborgarskap skall särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Barnet får inte fråntas sitt medborgarskap om någon av barnets föräldrar behåller sitt svenska medborgarskap eller om en återkallelse skulle leda till att barnet blir statslöst.

Varken medborgarskapskonventionen eller FN-konventionen om begränsning av statslöshet hindrar, som framgår av avsnitt 3.2.1, att ett barn fråntas sitt medborgarskap i de fall föräldern förlorar medborgarskapet på grund av lämnade oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller annat otillbörligt förfarande. Barnet får dock, enligt nu nämnda konventioner, inte fråntas sitt medborgarskap i dessa fall om någon av barnets föräldrar behåller sitt medborgarskap eller om en återkallelse skulle leda till att barnet blir statslöst.

Som redogjorts för i avsnitt 3.2.2 har barn enligt artikel 8 i barnkonventionen rätt att behålla sin identitet, innefattande medborgarskap, namn och släktförhållanden såsom dessa erkänns i lag, utan olagligt ingripande. Några uttalanden som ger någon direkt vägledning om artikelns närmare innebörd såvitt gäller frågan om förlust av medborgarskap i nu aktuella situationer finns inte. Ordalydelsen i artikel 8 och bakgrunden till den, som den framgår av Legislative History of the Convention on the Rights of the Child, 1978–1989, FN (travaux préparatoires), talar för att bestämmelsen skall förstås så att det inte föreligger något absolut hinder att frånta ett barn dess medborgarskap men inskränkningar vad gäller barns rätt till en identitet måste vara föreskrivna i lag. Man bör kunna utgå från att medborgarskapskonventionen, som ju har tillkommit senare än barnkonventionen, överensstämmer med i sammanhanget relevanta bestäm-

melser i barnkonventionen, även om konventionerna är skrivna utifrån olika syften.

Jag kan därför inte se att artikel 8 i barnkonventionen skulle utgöra ett absolut hinder mot att i svenskt rätt införa en återkallelsemöjlighet, som överensstämmer med medborgarskapskonventionen och konventionen om begränsning av statslöshet, i nu aktuella situationer.

Som framgår av avsnitt 11 finns det redan i norsk och finsk rätt en möjlighet att frånta ett barn dess medborgarskap i de fall barnet förvärvat det på grundval av föräldrarnas medborgarskap och föräldern förlorar sitt medborgarskap på grund av oriktiga eller ofullständiga uppgifter.

Om ett barn erhåller svenskt medborgarskap samtidigt som en förälder eller på grund av att föräldern varit svensk medborgare faller grunden för medborgarskapet om det visar sig att förvärvet av svenskt medborgarskap för barnets mor eller far har meddelats på grund av oriktiga eller ofullständiga uppgifter. Om inte barnet fråntas sitt medborgarskap då föräldern gör det torde, på grund av anknytningen till barnet, normalt utvisning av föräldern inte heller kunna komma i fråga frånsatt fall då han eller hon i ett senare skede döms för ett allvarligt brott. Att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap skall följa föräldrarna eller en av dem kan även i fall rörande förlust av medborgarskap anses följa av härstammingsprincipen. Ett barn som har förvärvat svenskt medborgarskap tillsammans med den förälder vars medborgarskap återkallas eller på grund av att föräldern tidigare var svensk medborgare, bör mot denna bakgrund kunna fråntas sitt medborgarskap som en följd av ett beslut om förlust av föräldrarnas medborgarskap. Detsamma bör gälla om föräldern förlorar sitt medborgarskap på grund av att förvärvet skett genom annat otillbörligt förfarande. Frågan om barnet bör förlora sitt svenska medborgarskap i nu angivna fall bör dock prövas särskilt varvid särskilda hänsyn kan tas.

Samma krav bör gälla oberoende av om barnet har förvärvat svenskt medborgarskap automatiskt, genom anmälan eller efter ansökan. Barnet kan således ha förvärvat svenskt medborgarskap vid födelsen på grund av föräldrarnas medborgarskap. Barnet kan vidare ha fått sitt medborgarskap tillsammans med sin förälder baserat på föräldrarnas anmälan eller ansökan enligt 10 respektive 13 § medborgarskapslagen eller på grund av en anmälan eller ansökan som en förälder eller vårdnadshavare gjort på barnets vägnar.

I enlighet med barnkonventionen skall det enskilda barnets bästa sättas i främsta rummet vid prövningen av frågan om även barnet bör fråntas sitt medborgarskap (se avsnitt 3.2.2). Barnets bästa måste vägas mot samhällets intresse av att i vissa fall kunna frånta någon medborgarskapet därför att det grundar sig på vilseledande uppgifter eller har förvärvats genom annat otillbörligt förfarande. Det innebär att barnets intressen alltid bör tillmätas stor vikt men att dessa inte kan utesluta att andra legitima intressen i vissa fall måste kunna ta över. Hänsyn till andra omständigheter kan alltså inte utesluta att ett barn förlorar sitt medborgarskap, som en följd av att föräldern förlorar sitt. En bestämmelse om förlust av medborgarskap för barn bör därför utformas så att en faktor som särskilt skall beaktas vid prövningen är vad hänsynen till barnets bästa kräver.

Vid bedömningen av vad hänsynen till barnets bästa kräver bör barnets levnadsomständigheter beaktas, vilka följer en återkallelse kommer att få för barnet och hur lång tid som har gått sedan barnet förvärvade svenskt medborgarskap. En levnadsomständighet som särskilt bör beaktas är barnets ålder. Ju äldre barn det är fråga om, desto tyngre bör skälen vara mot att ett beslut om återkallelse fattas eftersom ett äldre barn oftast redan har en personlig anknytning till Sverige. Ett barn som vid tiden för prövningen har fyllt arton år och som således vid den tiden är myndigt bör inte kunna fråntas sitt medborgarskap på grund av att föräldern förlorar sitt medborgarskap. Frågan om det är bäst för barnet att också fråntas sitt medborgarskap och eventuellt utvisas ur landet tillsammans med föräldern eller få behålla sitt medborgarskap och stanna i Sverige eventuellt utan föräldern om denne utvisas får bedömas i varje enskilt fall.

Om en av barnets föräldrar förblir svensk medborgare bör barnet få behålla sitt svenska medborgarskap. Inte heller bör ett barn kunna fråntas sitt medborgarskap om barnet därigenom skulle bli statslös. Detta bör framgå av lagen.

#### 14.8 Själständigt förlust av barns medborgarskap som förvärvats automatiskt

**Bedömning:** Frågan om vad som skall gälla i de fall medborgarskapet förvärvats automatiskt och det framkommer att en grundläggande förutsättning för förvärvet saknats bör även i fortsättningen avgöras i rättstillämpningen.

Som redogjorts för i avsnitt 3.2.1 får enligt medborgarskapskonventionen en konventionsstat föreskriva att ett barn kan förlora sitt medborgarskap om det under barnets omyndighetstid fastställs att de förutsättningar som föranledde förvärvet av medborgarskapet direkt med stöd av lag (ex lege) inte längre är uppfyllda. Återkallelse får dock inte ske i dessa fall om barnet därigenom blir statslöst. Till skillnad från de fall då förlust av medborgarskapet enligt konventionen är tillåten på grund av lämnade oriktiga eller ofullständiga uppgifter krävs för förlust på denna grund inte ett avsiktligt vilseledande.

Ett exempel på fall när frågan om förlust av medborgarskap som förvärvats direkt med stöd av lag kan aktualiseras är om en svensk man felaktigt bekräftar ett faderskap för att barnet skall förvärva svenskt medborgarskap. I ett sådant fall förvärvar barnet automatiskt svenskt medborgarskap.

Som redogjorts för i avsnitt 6.4 anförde regeringen i anslutning till 5 § medborgarskapslagen (anmälan från fadern till utomlands fött barn) att om det senare skulle visa sig att ett faderskap blivit felaktigt fastställt, följderna av detta får avgöras i rättstillämpningen mot bakgrund av förvaltningsrättsliga principer och med beaktande av 2 kap. 7 § regeringsformen (prop. 1999/2000:147 s. 29). Regeringen förde samma resonemang i frågan om ett beslut om naturalisation på grund av felaktiga eller falska uppgifter skulle kunna anses som en nullitet (a. prop. s. 48).

Ett motsvarande resonemang bör kunna föras beträffande fall då medborgarskap har förvärvats automatiskt och det framkommer att en grundläggande förutsättning för förvärvet saknats (se avsnitt 14.1). Jag anser inte att det därutöver finns behov av en särskild reglering härvidlag.

#### **14.9 Migrationsverket eller en länsstyrelse skall som första instans pröva frågor om återkallelse av medborgarskapsbeslut**

**Förslag:** Migrationsverket eller den länsstyrelse som först har prövat en ansökan eller anmälan om svenskt medborgarskap skall som första instans pröva frågor om återkallelse av beslut om medborgarskap som förvärvats genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande. Samma myn-

dighet skall även som första instans pröva frågor om förlust av svenskt medborgarskap för barn till den som återkallelsen avser.

Vid överklagande skall samma processordning som i övriga medborgarskapsärenden tillämpas.

Man kan främst tänka sig två olika beslutsordningar när det gäller handläggningen av återkallelse av felaktiga beslut om medborgarskap. Den ena skulle innebära att beslutsmyndigheten ges rätt att fatta beslut också om återkallelse. Det andra alternativet skulle innebära att myndigheten ansöker hos domstol om återkallelse. Självfallet bör i det förstnämnda alternativet, besluten kunna överklagas till domstol.

Beslut om återkallelse av uppehållstillstånd som har fattats på felaktiga grunder fattas i första instans av Migrationsverket (se 7 kap. 8 § UtlL) dvs. den myndighet som först har prövat en ansökan om uppehållstillstånd. Migrationsverkets beslut om återkallelse av uppehållstillstånd får överklagas till en migrationsdomstol (14 kap. 3 § UtlL).

Även om det finns skillnader mellan en ordning som möjliggör återkallelse av medborgarskapsbeslut och en ordning som möjliggör återkallelse av uppehållstillstånd är instituten likartade i den meningen att det i båda fallen är frågan om återkallelse av ett gynnande beslut som grundas på felaktiga eller ofullständiga uppgifter. Vidare är det i båda fallen frågan om beslut som för den enskilde får vittgående rättsverkningar.

Även när det gäller t.ex. körkortstillstånd och serveringstillstånd är det de myndigheter som meddelat tillstånden, nämligen länsstyrelse respektive kommun, som i första instans prövar frågor om återkallelse av tillstånden (se alkohollagen [1994:1738] och körkortslagen [1998:488]). I båda dessa fall uppkommer dock frågan om återkallelse vanligen på grund av omständigheter som har inträffat efter beviljandet av tillstånden. Det är dessutom, i jämförelse med återkallelse av medborgarskapsbeslut eller uppehållstillstånd, frågan om beslut med mindre långtgående rättsverkningar.

Eftersom ett beslut om återkallelse självfallet skall kunna prövas av domstol efter överklagande ser jag dock inte något avgörande hinder från rättssäkerhetssynpunkt mot att den myndighet som först prövade frågan om förvärv av medborgarskap i första instans också avgör frågor om återkallelse av medborgarskapsbeslut. Även om vissa skillnader finns mellan olika typer av återkallelsebeslut talar ändå likheterna för att regleringen av frågan om vem som i första

instans skall pröva frågor om återkallelse av medborgarskapsbeslut skall vara densamma som för andra återkallelseförfaranden.

Den myndighet som först prövade frågan om förvärv av svenskt medborgarskap bör således som första instans pröva frågor om förlust av medborgarskap som förvärvats genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande. Det innebär att det normalt blir Migrationsverket som prövar frågor om förlust av medborgarskap. I de fall en medborgare från ett av de övriga nordiska länderna har förvärvat svenskt medborgarskap genom anmälan har frågan om förvärvet först prövats av en länsstyrelse och det bör då vara den länsstyrelsen som prövar frågan om förlust av medborgarskapet.

I avsnitt 14.7 föreslås att ett barn som fått sitt svenska medborgarskap samtidigt som en förälder eller genom en förälder skall kunna förlora sitt medborgarskap som en följd av ett beslut om förlust av föräldrarnas medborgarskap. Den myndighet som prövar frågan om förlust av medborgarskap för barnets förälder bör även som första instans pröva frågan om också barnet till följd därav skall framtas sitt medborgarskap. Som nämnts i avsnitt 14.7 kan barnets medborgarskap i dessa fall ha förvärvats automatiskt vilket innebär att någon myndighet inte formellt har beslutat om barnets förvärv.

Migrationsverkets eller en länsstyrelses beslut enligt medborgarskapslagen får normalt överklagas till en migrationsdomstol (26 § medborgarskapslagen). En migrationsdomstols beslut överklagas hos Migrationsöverdomstolen i enlighet med bestämmelserna i 16 kap. UtL. Enligt 16 kap. UtL krävs prövningstillstånd vid överklagande av en migrationsdomstols beslut till Migrationsöverdomstolen. Migrationsöverdomstolen är en prejudikatinstans och dess beslut kan inte överklagas (16 kap. 9 och 11 §§ UtL).

Den instansordning som gäller vid överklagande av beslut i medborgarskapsärenden, liksom i utlänningsärenden, avviker således från vad som i allmänhet gäller i förvaltningsprocessen genom att den till skillnad från den ordinära handläggningsordningen för förvaltningsmål inte innehåller en möjlighet att föra upp vissa mål till högsta instans, dvs. Regeringsrätten (se prop. 2004/05:170 s. 107 ff.). Det skulle kunna hävdas att ett så ingripande beslut som ett beslut om förlust av medborgarskap bör kunna föras till Regeringsrätten. Å andra sidan framstår det som märkligt att en enda ärendegrupp – och med all sannolikhet en mycket liten grupp – skall ha en avvikande ordning. Den allmänna instansordningen för medborgarskaps- och utlänningsärenden bör därför gälla även vid överklagande av ett myn-

dighetsbeslut om förlust av medborgarskap. Ett beslut om återkallelse av ett medborgarskapsbeslut bör således kunna överklagas till migrationsdomstol och Migrationsöverdomstolen vars beslut inte kan överklagas. De allmänna reglerna om överklagande av beslut i medborgarskapsärenden bör därvid gälla. Det innebär att Migrationsverket respektive länsstyrelsen blir den enskildes motpart i migrationsdomstolen och att den enskilde har rätt till muntlig förhandling.

Oftast torde ett otillbörligt förfarande i samband med förvärv av medborgarskap uppdagas i samband med utredning om annan brottslighet. Ett sådant otillbörligt förfarande kan i sig medföra straffansvar. Vissa undersökningar av betydelse för frågan om det finns grund för återkallelse av ett beslut om svenskt medborgarskap kan därför komma att utföras av polismyndigheter eller Åklagarmyndigheten. Polismyndigheter och Åklagarmyndigheten bör därför vara skyldiga att underrätta den myndighet som beslutat om förvärvet av svenskt medborgarskap om omständigheter som framkommit hos dem talar för att ett medborgarskapsbeslut skall återkallas. Även Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen, Skatteverket, som bl.a. handlägger ärenden om folkbokföring, och svenska utlandsmyndigheter, kan i sin verksamhet få kännedom om uppgifter som kan innebära att ett beslut om medborgarskap bör omprövas. Dessa bör därför också till den myndighet som först prövat frågan om förvärv av medborgarskap vara skyldiga att anmäla om de får kännedom om förhållanden som kan föranleda återkallelse av medborgarskapsbeslutet. Nu nämnda myndigheter eller avdelningar eller enheter inom dem bör dessutom till den myndighet som skall ompröva medborgarskapsbeslutet lämna alla uppgifter som kan vara av betydelse för bedömningen av om återkallelse av beslutet skall ske.

Vidare är det möjligt att Migrationsverket, eller en länsstyrelse, kan komma att behöva hjälp av vissa andra myndigheter, främst polismyndigheter, med utredningar i anslutning till frågan om förlust av medborgarskap. Även detta kan föranleda att dessa myndigheter bör vara skyldiga att lämna ut uppgifter till verket eller en länsstyrelse som behövs i ett ärende om förlust av medborgarskap. Nämnda skyldigheter bör regleras i medborgarskapsförordningen (2001:218).

## 14.10 Offentligt biträde

**Förslag:** I ärende eller mål om förlust av svenskt medborgarskap skall offentligt biträde förordnas för den som åtgärden avser, om det inte måste antas att behov av biträde saknas.

Generella bestämmelser om offentligt biträde finns i lagen (1996:1620) om offentligt biträde. Bestämmelser som rör frågor om offentliga biträden återfinns även i rättshjälpslagen (1996:1619) till vilka lagen om offentligt biträde hänvisar.

Enligt 1 § lagen om offentligt biträde tillämpas lagen när offentligt biträde skall förordnas i ett mål eller ärende enligt särskild föreskrift i lag. Av 2 och 3 §§ lagen om offentligt biträde framgår vidare bl.a. att offentligt biträde förordnas efter ansökan eller när det annars finns anledning till det och då av handläggande domstol eller myndighet. Enligt 5 § samma lag anges att bestämmelserna i 26–29 §§ rättshjälpslagen om förordnande och byte av rättshjälpsbiträde och om ersättning till rättshjälpsbiträde skall tillämpas i fråga om offentligt biträde. Till biträde får enligt 26 § rättshjälpslagen förordnas en advokat, en biträdande jurist på advokatbyrå eller någon annan som är lämplig för uppdraget. Om sökanden själv har föreslagit någon som är lämplig, skall den föreslagne förordnas, om det inte medför avsevärt ökade kostnader eller det i övrigt finns särskilda skäl emot det. Av 7 § lagen om offentligt biträde framgår att domstols eller myndighets beslut enligt lagen överklagas i samma ordning som gäller för överklagande av dom eller beslut i det mål eller ärende i vilket biträdet har förordnats.

På grund av de långtgående rättsverkningar ett beslut om förlust av medborgarskap får bör enligt min mening den enskilde ha rätt till offentligt biträde i ärenden eller mål om omprövning av medborgarskap. Ärendena eller målen är dessutom till sin karaktär sådana att utgångspunkten måste vara att den enskilde har behov av biträde. Endast om det måste antas att behov av biträde saknas bör offentligt biträde inte förordnas. Dessa förutsättningar bör framgå av en särskild bestämmelse i medborgarskapslagen. De allmänna bestämmelserna i lagen om offentligt biträde bör gälla även när offentligt biträde skall förordnas i ett mål eller ärende om förlust av medborgarskap.



## 14.11 Rättsverkningar av förlust av svenskt medborgarskap

### 14.11.1 Retroaktiv verkan

**Förslag:** En person som förlorat sitt svenska medborgarskap på grund av otillbörligt förfarande skall inte anses ha varit svensk medborgare vid tillämpningen av 9, 12 och 19 §§ lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

En särskild fråga är när återkallelse av beslut om svenskt medborgarskap skall få verkan. Enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer får ett avgörande verkan när det har vunnit laga kraft om inget annat har bestämts i beslutet eller föreskrivits i lag (se A. Bohlin och W. Warnling-Nerep, Förvaltningsrättens grunder, 2004, s. 193 ff.) Huvudregeln, om att beslutet skall ha vunnit laga kraft för att få verkan, bör gälla härvidlag och ett beslut om förlust av svenskt medborgarskap bör inte få tillbakaverkande kraft. Personen skall således anses ha varit svensk medborgare från dagen för beviljande av svenskt medborgarskap fram till dess ett lagakraftvunnet återkallelsebeslut föreligger. Däremot bör den enskilde inte kunna återöppna det tidigare medborgarskapet som grund för återförvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan enligt 9 eller 19 § medborgarskapslagen eller för förvärv av medborgarskap med stöd av 12 § samma lag. Vid tillämpning av dessa bestämmelser bör därför den som förlorat sitt medborgarskap på grund av otillbörligt förfarande inte anses ha varit svensk medborgare. En motsatt ordning skulle kunna medföra att beslutet om återkallelse blir verkningslöst.

### 14.11.2 Återförvärv av uppehållstillstånd

**Bedömning:** En person som förlorat sitt svenska medborgarskap får på eget initiativ på nytt ansöka om uppehållstillstånd enligt bestämmelserna i utlänningslagen (2005:716).

En särskild fråga är vilka konsekvenser ett beslut om återkallelse av ett medborgarskapsbeslut skall få för personens rätt att vistas i Sverige. Enligt svensk praxis anses en persons permanenta uppehållstillstånd upphöra att gälla i samband med förvärv av svenskt medborgarskap. En person som förlorar sitt medborgarskap efter återkal-

lelse kommer åter att bli en utlänning och således normalt behöva ha uppehållstillstånd för att ha rätt att vistas i Sverige. Om han eller hon inte på grund av ett annat nordiskt medborgarskap eller EES-medborgarskap har rätt att vistas i Sverige innebär detta att det finns förutsättningar för utvisning.

I de fall Migrationsverket medger en person befrielse från svenskt medborgarskap upplyser verket den enskilde om att denne måste ansöka om uppehållstillstånd om han eller hon önskar vara kvar i Sverige. På motsvarande sätt bör Migrationsverket i anslutning till ett beslut om återkallelse av medborgarskapsbeslut upplysa den enskilde om att han eller hon på nytt måste ansöka om uppehållstillstånd om de önskar stanna kvar i Sverige.

Huruvida uppehållstillstånd skall beviljas får prövas enligt bestämmelserna i utlänningslagen (se avsnitt 4.2.1). Vid denna prövning får Migrationsverket ta ställning till bl.a. om de omständigheter som medfört förlust av personens svenska medborgarskap, också skall medföra att han eller hon nekats ett nytt uppehållstillstånd.

#### 14.12 Ikraftträdande

**Förslag:** De nya bestämmelserna skall träda i kraft den 1 januari 2011. De får tillämpas endast om medborgarskapet har förvärvats efter lagens ikraftträdande.

Ändringen i regeringsformen kräver två riksdagsbeslut med val emellan (8 kap. 15 § RF). Den kan därför träda i kraft tidigast den 1 januari 2011. Ändringarna i medborgarskapslagen bör träda i kraft samtidigt.

Återkallelse av medborgarskapsbeslut är som jag flera gånger har framhållit ett mycket ingripande beslut. Den föreslagna regleringen skiljer sig från andra typer av återkallelsebeslut genom att det är förfaranden före eller i samband med tillståndsbeslutet som skall ligga till grund för återkallelsen. Den nya ordningen bör därför göras tillämplig endast i de fall medborgarskapet beviljats efter ikraftträdandet. Något annat skulle även från rent principiella utgångspunkter kunna ifrågasättas. En övergångsbestämmelse bör därför finnas som anger att de nya bestämmelserna skall tillämpas endast i de fall medborgarskapet har förvärvats efter lagens ikraftträdande.

## 15 Ekonomiska och andra konsekvenser

**Bedömning:** Förslaget bör inte medföra några nämnvärda konsekvenser i de avseenden som anges i kommittéförordningen (1998:1474).

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda skall enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) en beräkning av dessa konsekvenser göras. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. I de fall en kommittés förslag medför kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, gäller att kommittén skall föreslå en finansiering. Enligt 15 § samma förordning skall även sådana konsekvenser redovisas som avser kommunalt självstyre, brottslighet och brottsförebyggande arbete, sysselsättning, offentlig service, små företags förutsättningar, jämställdhet eller integrationspolitiska mål.

Förslaget till en återkallelsemöjlighet av medborgarskapsbeslut kommer att leda till att Migrationsverket, som enligt förslaget är den myndighet som normalt kommer att pröva frågan om återkallelse i första instans, får anmälningar från andra myndigheter om att det framkommit uppgifter som talar för att ett medborgarskapsbeslut skall återkallas. En del anmälningar kan också förväntas komma in till verket från allmänheten. En rimlig uppskattning är att Migrationsverket kommer att behöva inleda ungefär femton ärenden om återkallelse av medborgarskapsbeslut per år. Av dessa torde, bl.a. mot bakgrund av erfarenheterna från de andra nordiska länderna, endast något enstaka leda till beslut om återkallelse. Migrationsverkets hantering bör därför inte leda till ökade kostnader i sådan omfattning att den inte kan finansieras inom ramen för befintliga anslag. Antalet motsvarande anmälningar till och inledda ärenden hos en länsstyrelse, som i vissa fall som första instans enligt förslaget skall pröva frågan

om återkallelse av medborgarskapsbeslut, måste förväntas bli så få att det går att bortse från dem i detta sammanhang.

Då det som nämnts får antas att det endast blir fråga om enstaka ärenden som leder till beslut om återkallelse av svenskt medborgarskap torde förslagen inte leda till några mätbara ekonomiska konsekvenser för domstolarna. Inte heller för det allmänna i övrigt torde det leda till några administrativa eller ekonomiska konsekvenser.

Med beaktande av det hittills sagda gör jag sammanfattningsvis den bedömningen att de förslag som läggs fram inte kommer att medföra några sådana ekonomiska konsekvenser som avses i 14 § kommittéförordningen.

De integrationspolitiska målen fastställdes av riksdagen hösten 1997 (prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68) och kompletterades 2001 (prop. 2000/2001:01, bet. 2000/01:SfU2, rskr. 2000/01:72). En ytterligare ändring av målen beslutades av riksdagen i december 2002 (prop. 2002/2003:01, bet. 2002/03:SfU2, rskr. 2002/03:46).

Integrationspolitikens mål enligt dessa beslut är

- lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund och
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Vissa organisationer har, vid de hearingar som utredningen har hållit, hävdats att en återkallelsemöjlighet skulle riskera att det skapas ett "A-lag" och ett "B-lag" i samhället och att samtliga i den grupp vars medborgarskap skulle kunna förloras därmed drabbas samt att det ur integrationssynpunkt är bättre med ett oåterkalleligt medborgarskap eftersom en återkallelsemöjlighet bl.a. skulle skapa en känsla av utanförskap.

Jag har den uppfattningen att medborgarskapet utgör ett viktigt led i integrationsprocessen. Det går enligt min mening inte att entydigt slå fast om det från integrationspolitiska utgångspunkter är positivt eller negativt med en återkallelsemöjlighet. Jag har sett som min uppgift att lägga fram ett förslag till rättslig lösning på frågan. Det skall åter framhållas att det endast är i mycket speciella undantagsfall som det enligt förslagen kan bli aktuellt att återkalla ett med-

borgarskapsbeslut. Den som blivit svensk medborgare skall således även i fortsättningen kunna uppleva att beslutet är bestående och en bekräftelse på hans eller hennes tillhörighet till det svenska samhället.

I övrigt bör mina förslag inte innebära några konsekvenser i de avseenden som anges i 15 § kommittéförordningen.



## 16 Författningskommentar

### 16.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

#### 2 kap. 7 §

Syftet med bestämmelserna i nuvarande *andra stycket* första meningen sista ledet och tredje meningen är att det skall vara möjligt att ha ett regelverk som går ut på att dubbelt medborgarskap skall undvikas. Detta var också utgångspunkten i den tidigare svenska medborgarskapslagstiftningen. I den nu gällande medborgarskapslagen accepteras emellertid dubbelt medborgarskap fullt ut. De nämnda bestämmelserna i regeringsformen behövs därför inte längre och i paragrafens nya lydelse har dessa bestämmelser tagits bort.

Den nya bestämmelsen i *tredje stycket* innebär att regeringsformen i ytterligare ett undantagsfall tillåter föreskrifter om förlust av medborgarskap. Undantaget avser att täcka de situationer i vilka det i fortsättningen skall vara tillåtet att frånta en medborgare medborgarskapet.

Övriga ändringar i paragrafen är av språklig eller redaktionell art.

### 16.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap

#### 14 a §

Bestämmelserna behandlas i avsnitten 14.3–14.6. De har utformats så att de står i överensstämmelse med artikel 7.1 b i medborgarskapskonventionen och efter förebild av bestämmelserna om återkallelse av uppehållstillstånd som beviljats på grundval av felaktiga uppgifter i 7 kap. 1 och 4 §§ utlänningslagen (2005:716).

I *första stycket* anges de grundläggande förutsättningarna för förlust av medborgarskap som har förvärvats genom oriktiga eller ofull-

ständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande. ”Annat otillbörligt förfarande” måste vara en gärning som omfattas av begreppet ”bedrägligt förfarande” i artikel 7.1 b i medborgarskapskonventionen. Enligt kommentaren till konventionen omfattar begreppet ”bedrägligt förfarande” hot, bestickning och annat bedrägligt sätt.

Såväl medborgarskap som har förvärvats genom anmälan som efter ansökan omfattas. Däremot omfattas inte medborgarskap som har förvärvats automatiskt.

Bestämmelsen möjliggör inte omprövning av medborgarskapsbeslut på grund av omständigheter som har inträffat efter det att beslutet om förvärv av medborgarskap har fattats oavsett hur allvarliga omständigheterna är.

För att de grundläggande förutsättningarna för återkallelse skall vara uppfyllda måste det otillbörliga förfarandet, däribland lämnande av vilseledande uppgifter, kunna tillskrivas den sökande och ha varit av avgörande betydelse för beslutet. När det gäller barn som genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter felaktigt förvärvat medborgarskap genom anmälan måste den som gjort anmälan, anses ha lämnat uppgifterna för barnets räkning (jfr Utlänningsnämndens praxis där en förälders förfarande kan föranleda att barnets uppehållstillstånd återkallas, UN 57-93). Att förfarandet skall ha varit av avgörande betydelse för beslutet betyder att det skall ha inverkat på beslutet på så vis att medborgarskapet inte skulle ha beviljats om de rätta förhållandena varit kända eller om det otillbörliga förfarandet inte förekommit.

Det krävs att de oriktiga eller ofullständiga uppgifterna har lämnats medvetet. Det är tillräckligt att de har lämnats ”i samband med” anmälan eller ansökan om medborgarskap. Detta betyder att inte endast oriktiga eller ofullständiga uppgifter i själva anmälan eller ansökan kan utgöra grund för återkallelse av medborgarskapet utan även uppgifter som har lämnats under ärendets handläggning.

Utrymmet för en enskild att lämna oriktiga eller ofullständiga uppgifter torde i praktiken vara begränsat till att avse upplysningar om identitet, vissa familjeförhållanden och hemvist.

Eftersom återkallelse av medborgarskap är ett ingripande beslut kräver rättssäkerhetsskäl att det ställs höga krav på bevisningen.

Av *andra och tredje styckena* framgår vilka omständigheter som särskilt skall beaktas vid prövningen av frågan om förlust av medborgarskap. En avvägning skall göras i varje enskilt fall mellan å ena sidan hur klandervärt beteendet är och å andra sidan hur ingripande ett återkallelsebeslut blir för den enskilde. Faktorer som särskilt skall



beaktas är personens levnadsomständigheter, om återkallelsen leder till statslöshet och hur lång tid som gått sedan personen förvärvade svenskt medborgarskap. Om en person ursprungligen har lämnat felaktiga uppgifter om sin nationalitet enbart för att öka möjligheten att få uppehållstillstånd i Sverige och sedan vidhållit dessa uppgifter i medborgarskapsansökan torde normalt återkallelse kunna underlåtas.

Bestämmelserna kommer att vara tillämpliga i fall då den enskilde har lämnat felaktiga uppgifter om sin identitet i syfte att dölja att han eller hon har begått brott eller har en terroristanknytning eller liknande. Ett annat exempel som omfattas av bestämmelserna är fall då en person genom hot eller bestickning beviljats medborgarskap. Ytterligare ett exempel då bestämmelserna möjliggör återkallelse är fall då en sökande lämnat oriktiga uppgifter om familjeförhållanden, t.ex. genom att felaktigt uppge sig vara förälder eller vårdnadshavare för barn, vilka därför blivit svenska medborgare under oriktiga förutsättningar.

Paragrafens *fjärde stycke* innehåller ett direkt förbud att återkalla ett medborgarskapsbeslut om den enskilde då frågan om återkallelse uppkommer uppfyller förutsättningarna för förvärv av medborgarskap. Det innebär exempelvis att ett beslut om medborgarskap inte skall återkallas i de fall ett otillbörligt förfarande endast har lett till att en ansökan eller anmälan om medborgarskap behandlats med förtur och det otillbörliga förfarandet i sig inte längre skulle medföra någon karenstid. Detsamma gäller i de fall den enskilde i samband med ärendet om förvärv av svenskt medborgarskap har lämnat felaktiga uppgifter om sin hemvist, och därför har förvärvat medborgarskapet vid en tidigare tidpunkt än vad som skulle ha skett om de riktiga förhållandena var kända, men hemvistkravet är uppfyllt vid den tidpunkt då frågan om återkallelse uppkommer.

#### 14 b §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.7. *Första stycket* innebär att ett barn som är under 18 år och som fått sitt svenska medborgarskap samtidigt som en förälder eller på grund av att föräldern varit svensk medborgare skall fråntas sitt medborgarskap som en följd av att föräldern förlorar sitt medborgarskap enligt 14 a §. Frågan om barnet skall fråntas sitt medborgarskap skall prövas särskilt. Det skall dock inte fråntas sitt medborgarskap om vägande skäl talar emot förlust.

Vid bedömningen av om även barnet skall fråntas sitt medborgarskap skall enligt *andra stycket* särskilt beaktas vad hänsynen till barnets bästa kräver. Bestämmelsen innehåller i *tredje stycket* ett direkt förbud att frånta barnet dess medborgarskap om den andra föräldern har kvar sitt svenska medborgarskap eller om förlusten skulle leda till att barnet skulle bli statslös.

#### 14 c §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.11.1. I 9, 12 och 19 §§ medborgarskapslagen finns specialregler för förvärv av svenskt medborgarskap för den som tidigare varit svenskt medborgare. Den nya bestämmelsen innebär att den som förlorat sitt medborgarskap enligt 14 a eller 14 b § inte skall anses ha varit svensk medborgare vid tillämpning av 9, 12 och 19 §§.

#### 22 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.9. Av paragrafen framgår vilken myndighet som i första instans prövar ärenden enligt medborgarskapslagen, däribland ärenden om förlust av medborgarskap enligt de nya bestämmelserna i 14 a och 14 b §§.

#### 29 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 14.10.

I *första stycket* föreskrivs att offentligt biträde skall förordnas i ärende eller mål om förlust av medborgarskap enligt 14 a eller 14 b §, om det inte måste antas att behov av biträde saknas. Normalt skall alltså offentligt biträde förordnas i dessa ärenden och mål. Frågan om det är lämpligt att förordna samma biträde för ett barn som för dess förälder får prövas i varje enskilt fall. I lagen (1996:1620) om offentligt biträde finns allmänna bestämmelser om offentligt biträde.

Av *andra stycket* framgår att beslut av Migrationsverket eller en länsstyrelse i frågor om offentligt biträde eller ersättning till offentliga biträden får överklagas särskilt. Att ett sådant beslut överklagas i samma ordning som det beslut varigenom myndigheten avgör ärendet framgår av 7 § första stycket lagen om offentligt biträde.

# Kommittédirektiv



## Omprövning av medborgarskap

Dir.  
2004:126

---

Beslut vid regeringssammanträde den 16 september 2004

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall undersöka i vilken omfattning det kan antas förekomma att beslut om svenskt medborgarskap fattas på felaktiga grunder eller annars på felaktigt sätt.

Utredaren skall ta ställning till om det bör införas en möjlighet att efter omprövning återkalla felaktiga beslut om svenskt medborgarskap och, om så bedöms vara fallet, lämna förslag till nödvändig författningsreglering.

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 december 2005.

### Bakgrund

Frågan om införande av en möjlighet att återkalla medborgarskap övervägdes redan vid tillkomsten av den numera upphävda lagen (1950:382) om medborgarskap. Frågan har härefter ett flertal gånger varit uppe till diskussion i lagstiftningssammanhang. Regeringen gjorde senast i propositionen Medborgarskap och identitet (prop. 1997/98:178) bedömningen att ett naturalisationsbeslut inte skall kunna återkallas. Riksdagen anslöt sig till regeringens bedömning (bet. 1998/99:SfU3, rskr. 1998/99:27).

Genom olika händelser som har inträffat under senare tid har frågan dock på nytt aktualiserats.

Under senare år har dessutom flera länder i Europa infört nya regler som innebär möjlighet att återkalla medborgarskap som beviljats på felaktiga grunder. Det gäller bl.a. Danmark, Finland och Nederländerna. Vissa andra länder har sedan tidigare sådana regler.

## Nuvarande ordning

Att återkallelse av medborgarskap i princip inte är tillåten enligt svensk rätt framgår av 2 kap. 7 § regeringsformen. Enligt detta stadgande gäller som huvudregel att ingen medborgare som är eller har varit bosatt i riket får berövas sitt medborgarskap i annat fall än då han samtidigt, efter uttryckligt samtycke eller genom att inträda i allmän tjänst, blir medborgare i annan stat. Vidare gäller att vissa undantag får föreskrivas, bl.a. avseende barn under arton år.

Regler om förlust av svenskt medborgarskap finns i 14 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap. Bestämmelserna är utformade i enlighet med vad regeringsformen tillåter i fråga om personer som aldrig har varit bosatta i Sverige. Vidare föreskrivs att förlust av svenskt medborgarskap inte sker om detta skulle leda till att personen blir statslös.

1950 års europeiska konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) gäller som lag här i landet. Konventionen innehåller inte något direkt förbud mot återkallelse av medborgarskap. Vissa av konventionens bestämmelser kan dock komma att aktualiseras i ett förfarande som syftar till att åstadkomma en återkallelse.

När det gäller folkrätten i övrigt finns det inte något direkt hinder mot att återkalla ett medborgarskap och att försätta någon i statslöshet.

Möjligheten inskränks visserligen genom 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet. Enligt konventionens artikel 8 accepteras dock att medborgarskap berövas en person när medborgarskapet erhållits genom osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande, även om detta skulle leda till att personen blir statslös. Den som berövas medborgarskapet skall enligt samma artikel vara tillförsäkrad en rätt att höras av domstol eller annat opartiskt organ.

Även 1997 års europeiska konvention om medborgarskap innehåller bestämmelser om återkallelse. Av konventionens artikel 7 framgår bl.a. att återkallelse av medborgarskap som leder till statslöshet endast är tillåten om sökanden erhållit medborgarskapet genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller förtigande av relevanta sakförhållanden.

## Allmänt om omprövning och nullitet

### *Oriktiga beslut kan omprövas*

Om en myndighet har meddelat ett beslut som visar sig vara uppenbart oriktigt skall myndigheten enligt 27 § förvaltningslagen (1986:223) efter omprövning ändra beslutet under vissa förutsättningar. En förutsättning för ändring är att den kan ske snabbt och enkelt och utan att det blir till nackdel för någon enskild part.

Omprövning kan även ske enligt regler som har sin grund i rättspraxis. Några huvuddrag i dessa regler är

- att avslagsbeslut normalt inte binder myndigheten för framtiden
- att betungande beslut kan ändras i både skärpande och mildrande riktning och
- att gynnande beslut endast kan återkallas under vissa förutsättningar, t.ex. om det finns återkallelseförbehåll eller säkerhetsskäl eller om sökanden förfarit vilseledande.

### *Väsentliga fel kan medföra att ett beslut blir en nullitet*

Vissa fel i myndighetsbeslut kan vara så väsentliga att de medför att beslutet enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer betraktas som ogiltigt, en nullitet. Beslutet fränkänns därmed all rättsverkan.

Vilka fel som medför nullitet finns inte fastslaget, utan får avgöras från fall till fall. Det måste dock röra sig om väsentliga, avgörande och uppenbara fel. Ett exempel kan vara att ett beslut har meddelats av en myndighet som inte är behörig. Vid bedömningen av om ett beslut är ogiltigt måste hänsyn tas till beslutets innebörd. Det bör således ställas större krav på felaktigheten för att ett gynnande beslut skall kunna ses som ogiltigt än för att ett betungande beslut skall ses som ogiltigt.

## Tidigare överväganden om återkallelse

Som nämnts ovan övervägdes frågan om införande av en möjlighet att återkalla medborgarskap redan vid tillkomsten av 1950 års medborgarskapslag. I lagrådsremissen fanns ett förslag om fränkännande av medborgarskap. Föredragande statsrådet hyste dock vissa betänkligheter mot förslaget, bl.a. på grund av att förfarandet i regel skulle leda till att den som fränkändes medborgarskap blev statslös.

Trots detta anslöt han sig till förslaget att återkallelse under vissa begränsade förutsättningar skulle kunna ske, t.ex. av någon som dömts för landsförräderi. Att den som ansökt om naturalisation lämnat oriktiga uppgifter skulle enligt departementschefen dock inte kunna föranleda återkallelse av naturalisationsbeslutet (prop. 1950:217 s. 51 ff.).

Lagrådet invände att ett införande av ett återkallelseinstitut förutsatte en grundlagsändring. Enligt 33 § i dåvarande regeringsformen skulle nämligen naturaliserade svenska medborgare i princip njuta samma rättigheter och förmåner som infödda svenska medborgare. Om den föreslagna ordningen infördes kunde det enligt lagrådet med fog göras gällande att deras rättigheter och förmåner inte var desamma som andra medborgares. Mot bakgrund av lagrådets synpunkter lades något förslag om återkallelse inte fram. Föredragande statsrådet anförde dock att det inte borde vara uteslutet att senare ta upp frågan till förnyat övervägande (prop. 1950:217 s. 96).

Frågan om återkallelse togs upp på nytt i proposition 1994/95:179 Ändringar i utlänningslagen (1989:529). Regeringen anförde bl.a. (a. prop. s. 56 f.) att det i och för sig fanns starka skäl som talade för en möjlighet att återkalla ett naturalisationsbeslut som grundats på falska uppgifter, men att skälen mot en sådan ordning likväl vägde över. Regeringen pekade bl.a. på att en sådan återkallelsemöjlighet skulle föra med sig två sorters medborgarskap, uppkomsten av statslöshet, verkställighetsproblem och familjerättsliga komplikationer.

Senast frågan om återkallelse av medborgarskap behandlades i lagstiftningssammanhang var i proposition 1997/98:178 Medborgarskap och identitet. Regeringens bedömning var då att ett beslut om naturalisation som meddelats på grundval av felaktiga identitetsuppgifter inte bör kunna återkallas. De skäl som fördes fram mot en möjlighet till återkallelse (a. prop. s. 19) var bl.a. att en sådan skulle innebära två slag av svenskt medborgarskap, ett oåterkalleligt för den som blivit svensk medborgare genom födseln och ett som kan återkallas för den som förvärvat medborgarskapet genom naturalisation. Vidare framfördes argumentet att en person som berövats det svenska medborgarskapet i de flesta fall skulle bli statslös, vilket hängde samman med den dåvarande huvudprincipen i svensk medborgarskapslagstiftning att den som naturaliseras samtidigt måste avsäga sig sitt tidigare medborgarskap. Vidare påpekades att det är sannolikt att den som förlorat sitt medborgarskap och därigenom blivit statslös inte kan avlägsnas från landet. En återkallelse ansågs också kunna medföra familjerättsliga komplikationer.

## Behovet av en utredning

Det finns flera konkreta exempel på beslut om medborgarskap som har fattats på felaktiga grunder eller annars på felaktigt sätt. Detta illustreras bl.a. av en dom av Norrköpings tingsrätt i december 2003, då en handläggare vid Migrationsverket dömdes för tjänstefel och mutbrott efter att i flera fall ha medverkat till att felaktiga beslut om svenskt medborgarskap fattats och tagit emot ersättning för tjänster som han utfört i sin befattning. Som framgått ovan går besluten enligt nuvarande regler inte att rubba.

Den gällande ordningen riskerar att minska tilltron till den prövning som sker i ärenden om svenskt medborgarskap. Detta kan leda till negativa konsekvenser inte bara för myndigheterna och för systemet som sådant, utan även för dem som ärendena gäller. Vetskapen om att det finns personer som felaktigt har tillskansat sig svenskt medborgarskap och att sådana fel inte korrigeras kan medföra en risk att värdet av medborgarskapet undergrävs och ett misstänkliggörande av den absoluta majoritet som blir svenska medborgare på helt riktiga grunder. En sådan utveckling vore olycklig.

Mot den angivna bakgrunden bör det göras en förnyad och förutsättningslös prövning av skälen för och emot att det införs regler om omprövning i vissa fall av beslut om svenskt medborgarskap. En väsentlig faktor i det sammanhanget är, utöver vad som anförts ovan, den nya möjligheten till dubbelt medborgarskap. Till skillnad från när frågan tidigare har diskuterats finns det nämligen inte längre kvar något krav att den som förvärvar svenskt medborgarskap genom naturalisation inte får ha kvar sitt utländska medborgarskap. Risken för att den som blir av med sitt svenska medborgarskap skulle bli statslös har därmed minskat.

I sammanhanget bör det också göras en ny analys av frågan om ett beslut om svenskt medborgarskap under vissa förutsättningar kan anses vara behäftade med så grundläggande brister att beslutet inte skall tillämpas. Detta gäller t.ex. om den som beslutet avser har ljugit om sin identitet.

## Uppdraget

En särskild utredare skall undersöka i vilken omfattning det kan antas förekomma att beslut om svenskt medborgarskap fattas på felaktiga grunder eller annars på felaktigt sätt.

Utredaren skall ta ställning till om det bör införas en möjlighet att efter omprövning återkalla felaktiga beslut om svenskt medborgarskap och, om så bedöms vara fallet, lämna förslag till nödvändig författningsreglering. Sådana bestämmelser skall utformas med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden. Utredaren skall även beakta att ärenden om svenskt medborgarskap berörs av den pågående reformeringen av instans- och processordningen i utlänningsärenden och medborgarskapsärenden.

Oavsett utredarens ställningstagande i fråga om återkallelse, skall en analys göras av i vilken mån man kan komma till rätta med felaktiga beslut genom att inte tillämpa dem (nullitet).

Utredaren skall redovisa resultatet av sitt arbete senast den 31 december 2005.

(Justitiedepartementet)



Inkom Migrationsverket

**Migrationsverkets anteckningar**

Underskrift <input type="checkbox"/>	Underskrift saknas <input type="checkbox"/>
Avgift betald <input type="checkbox"/>	Avgift ej betald <input type="checkbox"/>
Kompetterat, datum och signum/	

För att vi ska kunna pröva ansökan så snabbt som möjligt måste den vara fullständigt ifylld och innehålla de bilagor som är aktuella. Läs därför anvisningarna i vår broschyr noga.

## Ansökan om svenskt medborgarskap

(11 § lagen om svenskt medborgarskap)

### ? 1 Personuppgifter

Efternamn		Personnummer (år, mån, dag, nr)	
Förnamn (samtliga)	Eventuellt tidigare efternamn	Kön <input type="checkbox"/> Man <input type="checkbox"/> Kvinna	
Civilstånd <input type="checkbox"/> Ogift <input type="checkbox"/> Gift <input type="checkbox"/> Sambo <input type="checkbox"/> Skild <input type="checkbox"/> Änka/änkling			
Födelseort		Födelseland	
Nuvarande medborgarskap (har du fler medborgarskap skriv samtliga)		Eventuellt tidigare medborgarskap	
Adress			
Postnummer	Postadress	Eventuell E-postadress	
Telefon bostaden (med riktnr)		Telefon arbetet (med riktnr)	

### ? 2 Datum när du kom till Sverige

År/månad/dag
--------------

### ? 3 Personuppgifter – make/maka/sambo

Efternamn		Personnummer (år, mån, dag, nr)	
Förnamn	Födelseland		
Nuvarande medborgarskap		Eventuellt tidigare medborgarskap	
Har din make/maka/sambo lämnat in en egen ansökan om svenskt medborgarskap <input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej			
Datum när din make/maka/sambo blev svensk medborgare			
Datum när ni gifte er (år, mån, dag)		I vilket land gifte ni er	
Bor du tillsammans med din make/maka <input type="checkbox"/> Ja, sedan när _____ <input type="checkbox"/> Nej, sedan när _____			
Skild sedan		I vilket land skilde ni er	



300032

#### 4 Hemlandspass – för att styrka din identitet

Har du ett hemlandspass

 Ja  Nej

Om du har ett hemlandspass behöver du inte fylla i uppgifterna under punkterna 5–7.

#### 5 Dokument för att styrka din identitet

Vad är det för dokument	Vilket datum och i vilket land är det utfärdat	Vilken myndighet har utfärdat det

#### 6 Make/maka eller släkting som du vill hänvisa till för att styrka din identitet

Om du har en make/maka eller nära släkting som är svensk medborgare kan du hänvisa till honom/henne för att styrka din identitet

Make/makas namn	Personnummer (år, mån, dag, nr)	
Släktingens namn	Personnummer (år, mån, dag, nr)	Släktskap
	Personnummer (år, mån, dag, nr)	
	Personnummer (år, mån, dag, nr)	

#### 7 Identitetsdokument saknas

 Ja

#### 8 Resor utanför Sverige

Har du rest utanför Sverige

 Ja. Fyll i nedanstående uppgifter  Nej

Datum för utresa ur Sverige	Vilket land reste du till	Anledning till resan	Datum för inresa i Sverige

#### 9 Arbete eller annan sysselsättning de senaste fem åren

Arbete/sysselsättning

Arbetsgivare/skola/annan

Från och med – till och med




300033

## ? 10 Försörjning

Hur försörjer du dig			
<input type="checkbox"/> Anställning	<input type="checkbox"/> Egen företagare	<input type="checkbox"/> Arbetslöshetskassa	<input type="checkbox"/> Försäkringskassa
<input type="checkbox"/> Socialbidrag	<input type="checkbox"/> Studiebidrag/lån	<input type="checkbox"/> Annat bidrag	
Ange din årsinkomst (före skatt) eller de bidrag du fått de senaste tre åren			
År ____	Inkomst/bidrag _____	År ____	Inkomst/bidrag _____
År ____	Inkomst/bidrag _____	År ____	Inkomst/bidrag _____

## ? 11 Personuppgifter – barn under 18 år

Namn	Personnummer (år, mån, dag, nr)	Medborgarskap	Omfattas av ansökan
			<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej
			<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej
			<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej
			<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej
			<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej
			<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej
Är du laglig vårdnadshavare för barnet/barnen		Om inte, vem är vårdnadshavare	
<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nej		
Myndighet och datum för eventuellt vårdnadsbeslut			
Bor barnet/barnen i Sverige		Är du underhållsskyldig för barn som inte bor hos dig	
<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nej	<input type="checkbox"/> Ja	<input type="checkbox"/> Nej

## ? 12 Makes/makas/vårdnadshavares samtycke till att barn blir svensk medborgare

Namnteckning
--------------

## ? 13 Barns samtycke till att bli svensk medborgare (gäller barn över 12 år)

Namnteckning

## ? 14 Personuppgifter – föräldrar

Din fars efternamn	Förnamn
Födelseid	Medborgarskap
Födelseland	
Din mors efternamn	Förnamn
Födelseid	Medborgarskap
Födelseland	



300034

## 15 Övriga upplysningar




## 16 Namnunderskrift



Jag ansöker om att bli svensk medborgare. Jag förstår att jag kan förlora mitt nuvarande medborgarskap om jag blir svensk medborgare. Upplysningarna i ansökan lämnar jag på heder och samvete. Jag är medveten om att oriktiga uppgifter kan medföra straffansvar (15 kap. 10 § brottsbalken).

Ort och datum

Underskrift

## 17 Kvitto på betald ansökningsavgift



Plats för kvitto

--

## Bilagor



- Hemlandspass, resedokument eller främlingspass i original. Om du har tidigare utfärdade pass ska du även skicka med dem i original.
- Identitetsdokument i original. Om du har flera dokument ska du numrera dokumenten i samma ordning som du skriver in dem i ansökningsblanketten. (Om du har ett hemlandspass i original behöver du inte skicka med andra identitetsdokument.)
- Särskilt bevis om permanent uppehållstillstånd i original om du har ett sådant.
- Personbevis för svenskt medborgarskap för dig och för dina barn som omfattas av din ansökan.
- Vårdnadsbeslut för dina barn som du vill ska bli svenska medborgare tillsammans med dig (se punkt 13) om vårdnaden inte framgår av personbevis.
- Skolintyg för dina barn som du vill ska bli svenska medborgare tillsammans med dig.
- Intyg om socialbidrag, studiebidrag eller annat bidrag som inte är skattepliktigt.
- Intyg från arbetsgivare/skola eller bevis om eget företag angående ditt arbete/sysselsättning det senaste året.
- Intyg från försäkringskassa eller arbetsförmedling om du får ersättning eller är arbetslös.

### OBS!

Alla kopior ska vara bestyrkta.




Inkom Migrationsverket

Migrationsverkets ansökningsblankett

<input type="checkbox"/> Underställt	<input type="checkbox"/> Underställt utrikes
<input type="checkbox"/> Avsett bevis	<input type="checkbox"/> Avsett ej bevis
Mottagort, datum och signatur	

För att vi ska kunna pröva ansökan så snabbt som möjligt måste den vara fullständigt fylld och innehålla de bilagor som är aktuella. Läs därför anvisningarna i vår broschyr nogra.

## Ansökan om svenskt medborgarskap

(11 § lagen om svenskt medborgarskap)

**1 Personuppgifter**

Namn		Personnummer (år, månad, dag, nr)	
Förnamn samtliga		Eventuellt tidigare efternamn	
<input type="checkbox"/> Kvinna <input type="checkbox"/> Man		<input type="checkbox"/> Kvinna <input type="checkbox"/> Man	
<input type="checkbox"/> Gift <input type="checkbox"/> Gift <input type="checkbox"/> Sambo		<input type="checkbox"/> Gift <input type="checkbox"/> Sambo	
Födelsort		Födelsort	
Närvarande medborgarskap (har du fler medborgarskap skriv samtliga)		Eventuellt tidigare medborgarskap	
Adress			
Postnummer		Eventuellt E-postadress	
Vilken bevisart (se bilaga)		Skriv personnummer (1100 0000)	

**2 Datum när du kom till Sverige**

År/månad/dag

**3 Personuppgifter – make/maka/sambo**

Namn		Personnummer (år, månad, dag, nr)	
Förnamn		Efternamn	
Närvarande medborgarskap		Eventuellt tidigare medborgarskap	
Har din make/maka/sambo blivit in en egen ansökan om svenskt medborgarskap			
<input type="checkbox"/> Ja <input type="checkbox"/> Nej			
Datum när din make/maka/sambo blev svensk medborgare			
Datum när ni gifte er (år, månad, dag)		I vilket land gifte ni er	
Har du tillsammans med din make/maka/sambo			
<input type="checkbox"/> Ja, sedan när <input type="checkbox"/> Nej, sedan när			
Skriv sedan		I vilket land gifte ni er	

## Så fyller du i blanketten

## ”Ansökan om svenskt medborgarskap”

Sida 1

### 1 Personuppgifter

I rutan för personnummer ska du skriva när du är född. Om du till exempel är född den 31 maj 1960, ska du skriva 19600531.

Till din ansökan ska du skicka med ett personbevis för svenskt medborgarskap. Så här beställer du ett personbevis:

1. Ring Skatteförvaltningens servicetelefon, 020-56 70 00
2. Tryck 1103, som är koden för personbevis för svenskt medborgarskap.
3. Tryck sedan in ditt personnummer. Det ska vara alla tio siffrorna. Avsluta med #. Personbeviset skickas sedan automatiskt hem till dig.

### 2 Datum när du kom till Sverige

Här fyller du i vilket år, vilken månad och vilken dag du kom till Sverige för bosättning.

### 3 Personuppgifter – make/maka/sambo

Om du är eller har varit gift eller sammanboende ska du fylla i personuppgifter för din make/maka/sambo.

Du ska också skicka med ett personbevis för din make/maka/sambo. (Du behöver inte göra det om han/hon finns med på ditt personbevis.)

**4 Hemlandspass** för att styrka din identitet

Har du ett hemlandspass  Ja  Nej

Om du har ett hemlandspass behöver du inte fylla i uppgifterna under punkterna 5-7.

**5 Dokument för att styrka din identitet**

Vad är det för dokument	Vilket datum och i vilket land är det utfärdat	Vilken myndighet har utfärdat det

**6 Make/maka eller släkting som du vill hänvisa till för att styrka din identitet**

Om du har en make/maka eller nära släkting som är svensk medborgare kan du hänvisa till honom/henne för att styrka din identitet

Make/makas namn	Personnummer (år, mån, dag, nr)	Släktingens namn	Personnummer (år, mån, dag, nr)	Släktingens namn	Personnummer (år, mån, dag, nr)

**7 Identitetsdokument saknas**

Ja

**8 Resor utanför Sverige**

Har du varit i medborgarservice utomlands  Ja  Nej

Datum för utresa ur Sverige	Vilket land reste du till	Anledning till resan	Datum för inresa i Sverige

**9 Arbete eller annan sysselsättning de senaste fem åren**

Arbetsgivarens namn	Arbetsgivarens adress	Från och med - till och med

**4 Pass**

Om du har du ett hemlandspass behöver du inte fylla i uppgifterna under punkt 5–7.

**5 Dokument för att styrka din identitet**

Om du inte har något hemlandspass, men har andra dokument, ska du för varje dokument förklara:

- vad det är för dokument,
- när och i vilket land det utfärdades, *och*
- vilken myndighet som har utfärdat dokumentet.

Du ska skicka med dokumenten i original. Om du har flera dokument ska du numrera dem i samma ordning som du skriver in dem på ansökningsblanketten: 1, 2, 3 o.s.v.

**6 Make/maka eller släkting som du vill hänvisa till för att styrka din identitet**

Om du inte har något hemlandspass eller några andra dokument kan din make/maka eller en nära släkting till dig styrka din identitet. Han/hon måste själv ha blivit svensk medborgare, och vid det tillfället ha styrkt sin identitet genom att visa sitt hemlandspass eller ett i dag godtagbart identitetsdokument från hemlandet. En nära släkting är förälder, barn eller syskon.

**7 Identitetsdokument saknas**

Om du inte har några identitetsdokument ska du kryssa i rutan.

**8 Resor utanför Sverige**

Om du har rest utanför Sverige ska du fylla i

- datum när du reste ut ur Sverige,
- till vilket land du reste,
- anledningen till resan, *och*
- datum när du reste in i Sverige.

Om du ofta gör resor utanför Sverige i någon eller några dagar och inte kan komma ihåg när du gjorde dem ska du skriva hur du brukar resa och anledningen till resorna. Om du inte har rest ut ur Sverige ska du sätta ett kryss i rutan för nej.

Om dina resor utanför Sverige inte framgår av det pass du har i dag ska du även skicka med ditt gamla pass.

**9 Arbete eller annan sysselsättning de senaste fem åren**

Här ska du skriva var du arbetat, studerat eller vad du har gjort de senaste fem åren. Även om du har varit arbetslös, sjukskriven eller liknande ska du skriva det här.

**10 Försörjning**

Här ska du fylla i hur du försörjer dig. Skriv din årsinkomst före skatt för de senaste tre åren. Uppgifter om din inkomst kan du få från lokala skattemyndigheten. Du hittar telefonnumret i telefonkatalogens rosa sidor.

Får du

- socialbidrag,
- studiebidrag/lån eller
- andra bidrag som inte är skattepliktiga,

ska du skicka med ett intyg om det.

**Observera!** Ersättning från bland annat arbetslöshetskassa och försäkringskassa räknas som inkomst.

**11 Personuppgifter – barn under 18 år**

Här ska du skriva personuppgifter för alla dina barn som är under 18 år. Du ska också kryssa i om du vill eller inte vill att de ska bli svenska medborgare tillsammans med dig. Om du vill att något av dina barn ska bli svensk medborgare tillsammans med dig ska du skicka med ett personbevis för barnet. Du ska också bifoga den passhandling, där deras PUT-bevis finns infört.

Om du vid skilsmässa eller genom ett särskilt beslut fått vårdnaden om ditt barn ska du skicka med vårdnadsbeslutet. Om vårdnadsbeslutet är beslutat av en svensk myndighet och vårdnaden framgår av ditt eget personbevis behöver du inte skicka med det.

Om dina barn går i skolan ska du skicka med ett intyg från skolan om att de är inskrivna där.

**12 Makas/makas/vårdnadshavares samtycke...**

Din make/maka eller annan laglig vårdnadshavare ska skriva under att han/hon vill att barnen blir svenska medborgare.

**13 Barns samtycke till att bli svensk medborgare**

Ett barn som har fyllt 12 år ska här skriva under att han/hon vill bli svensk medborgare.

**14 Personuppgifter – föräldrar**

Här lämnar du uppgifter om dina föräldrar. Om du inte kommer ihåg alla uppgifterna, fyll ändå i så mycket du kan.

**15 Övriga upplysningar**

**16 Namnunderskrift**

**17 Kvitto på betald ansökningsavgift**

**2 Bilagor**

**Bilagor**

- Hemsändpass, reseidokument eller försäkringspolicer i original. (Om du har tidigare utländska pass ska du även skicka med dem i original.)
- Identitetsdokument i original. Om du har flera dokument ska du nummerera dokumenten i samma ordning som du skriver in dem i ansökningsblanketten. (Om du har ett hemsändpass i original behöver du inte skicka med andra identitetsdokument.)
- Särskilt bevis om permanent uppehållstillstånd i original om du har ett sådant.
- Personbevis för svenskt medborgarskap för dig och för dina barn som omfattas av din ansökan.
- Vårdnadsbeslut för dina barn som du vill ska bli svenska medborgare tillsammans med dig (se punkt 13) om vårdnaden inte framgår av personbevis.
- Skolintyg för dina barn som du vill ska bli svenska medborgare tillsammans med dig.
- Inlyg om socialbidrag, studietidrag eller annat bidrag som inte är skattepliktigt.
- Inlyg från arbetsgivare/skolas eller bevis om eget företag angående ditt arbets/utbildningsförhållande.
- Inlyg från försäkringskassan eller arbetsförmedling om du får ersättning eller är arbetslös.

**Öst!**  
Alla kopior ska vara bekräftade.

**Migrationsverket**  
601 70 NORRKÖPING

**15 Övriga upplysningar**

Om du har något speciellt som du vill hänvisa till för att få svenskt medborgarskap kan du skriva det här.

**16 Underskrift**

När du skriver under ansökan försäkras du på heder och samvete att uppgifterna du har lämnat är riktiga.

Att tänka på!

Du kan förlora ditt nuvarande medborgarskap om du får svenskt medborgarskap.

**17 Kvitto på betald ansökningsavgift**

Klistra eller nita fast kvittot på att du har betalt ansökningsavgiften. Av kvittot ska det framgå att du har betalt 1 500 kronor till Migrationsverkets postgironummer 446 50 62-0. Det är bra om du behåller en kopia av kvittot.

Om du betalar på annat sätt, t.ex. via Internet, bifoga ett utdrag som visar att du betalat avgiften.

Glöm inte att ange den sökandes namn och personnummer i rutan "Meddelande till betalningsmottagaren" på postgiroblanketten (eller i motsvarande fält om du betalar via Internet)

**Bilagor**

Observera!

Du ska skicka in ditt pass tillsammans med din ansökan.

Ansökan skickar du till  
Migrationsverket  
Medborgarskapsenheten  
601 70 Norrköping



# Statens offentliga utredningar 2006

---

## *Kronologisk förteckning*

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt.  
Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning.  
Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.  
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande.  
UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.

# Statens offentliga utredningar 2006

---

## *Systematisk förteckning*

### **Justitiedepartementet**

---

Omprövning av medborgarskap. [2]

### **Utrikesdepartementet**

---

Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.  
En anpassning av svensk lagstiftning till  
EG-direktiv 2004/83/EG angående  
flyktingar och andra skyddsbehövande.  
[6]

### **Utbildnings- och kulturdepartementet**

---

Skola & Samhälle. [1]  
Studieavgifter i högskolan. [7]  
Mångfald och räckvidd. [8]

### **Näringsdepartementet**

---

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning  
i hela landet. [3]  
Svenska partnerskap – en översikt.  
Rapport 1 till Organisationsutredningen  
för regional tillväxt. [4]  
Organisering av regional utvecklingspolitik  
– balansera utveckling och förvaltning.  
Rapport 2 till Organisationsutredningen  
för regional tillväxt. [5]