

Stockholm den 4 november 2021

R-2021/1349

Till Justitiedepartementet

Ju2021/02593

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 2 juli 2021 beretts tillfälle att avge yttrande över betänkandet Ändrade regler i medborgarskapslagen (SOU 2021:54).

Sammanfattning

Advokatsamfundet vill inledningsvis understryka behovet av en långsiktigt hållbar och förutsebar lagstiftning på migrationsområdet i allmänhet samt påpeka att lagförändringar kring medborgarskap sällan sker, varför en ordentlig genomlysning bör göras vid sådana tillfällen.

Enligt Advokatsamfundet har utredningen på ett förtjänstfullt sätt gjort en genomgång av svensk rätt i förhållande till internationella konventioner m.m. genom de förslag som lämnats.

Advokatsamfundet har i huvudsak ingen erinran mot förslagen i betänkandet, men ser dock skäl att lämna vissa synpunkter enligt vad som utvecklas nedan.

Synpunkter

Automatiskt förvärv av medborgarskap för statslösa barn födda i Sverige

Utredningens slutsats är att det inte bör införas ett system med automatiskt förvärv av medborgarskap för statslösa barn i Sverige. Advokatsamfundet finner det olyckligt att utredningen landar i att statslösa barn inte ska ha rätt till ett medborgarskap på ett



sådant sätt som bl.a. UNHCR föreslår utifrån 1961 års konvention mot statslöshet. Advokatsamfundet saknar vidare en barnkonsekvensanalys och en genomlysning utifrån Barnkonventionen i detta hänseende.

Vidare anser Advokatsamfundet att det är en brist i utredningen att det inte har tagits fram statistisk över de fall där barn är statslösa på grund av att båda vårdnadshavarna också är det. Det finns många fler situationer och fall än de indiska, pakistanska och bangladeshiska som anförs i utredningen och det handlar kanske framför allt om statslösa palestinier och deras barn. En särskilt beaktansvärd situation som utredningen inte har berört är således om ett automatiskt förvärv hade kunnat ske i de fall där båda vårdnadshavarna är statslösa. I de fall som anges finns det *de facto* en rätt till ett medborgarskap för barnen från Indien, Pakistan och Bangladesh, vilket inte finns om barnet är statslöst och härstammar från t.ex. Libanon eller Staten Palestina.

Statslösa barn, konventionsåtaganden och medborgarskapslagen och Kan ett automatiskt förvärv bidra till att motverka uppkomsten av statslöshet?

Advokatsamfundet välkomnar att utredningen arbetat i linje med den uppmaning som UNHCR gett konventionsstaterna rörande arbete mot statslöshet. Advokatsamfundet delar bedömningarna i utredningens genomgång av internationell rätt i jämförelse med svensk rätt och i den analys som görs om att automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap är det bästa sättet att förhindra statslöshet hos barn samt att det skulle medföra att svensk lag överensstämde med 1961 års konvention om statslöshet. Av den anledningen finner Advokatsamfundet det bekymmersamt att utredningen inte når hela vägen fram till en lösning på denna utsatthet i sitt förslag.

Villkor om permanent uppehållstillstånd hos en förälder

Utredningen landar i att det är rimligt att en förälder har ett permanent uppehållstillstånd innan ett statslöst barn kan få uppehållstillstånd i Sverige, vilket ligger i linje med kommittédirektivet. Detta innebär att det enskilda barnet i sådana fall under flera år inte har ett medborgarskap alls eftersom ett permanent uppehållstillstånd inte kan ges förrän tidigast tre år efter det initiala beslutet. Advokatsamfundet menar att det strider mot såväl Barnkonventionen som andemeningen i konventionen om statslösa från 1961. Vidare kan Advokatsamfundet inte se att barnperspektivet utifrån Barnkonventionen på ett tillräckligt sätt har beaktats inom ramen för utredningen i denna del. En fördjupad barnkonsekvensanalys



sådant sätt som bl.a. UNHCR föreslår utifrån 1961 års konvention mot statslöshet. Advokatsamfundet saknar vidare en barnkonsekvensanalys och en genomlysning utifrån Barnkonventionen i detta hänseende.

Vidare anser Advokatsamfundet att det är en brist i utredningen att det inte har tagits fram statistisk över de fall där barn är statslösa på grund av att båda vårdnadshavarna också är det. Det finns många fler situationer och fall än de indiska, pakistanska och bangladeshiska som anförs i utredningen och det handlar kanske framför allt om statslösa palestinier och deras barn. En särskilt beaktansvärd situation som utredningen inte har berört är således om ett automatiskt förvärv hade kunnat ske i de fall där båda vårdnadshavarna är statslösa. I de fall som anges finns det *de facto* en rätt till ett medborgarskap för barnen från Indien, Pakistan och Bangladesh, vilket inte finns om barnet är statslöst och härstammar från t.ex. Libanon eller Staten Palestina.

Statslösa barn, konventionsåtaganden och medborgarskapslagen och Kan ett automatiskt förvärv bidra till att motverka uppkomsten av statslöshet?

Advokatsamfundet välkomnar att utredningen arbetat i linje med den uppmaning som UNHCR gett konventionsstaterna rörande arbete mot statslöshet. Advokatsamfundet delar bedömningarna i utredningens genomgång av internationell rätt i jämförelse med svensk rätt och i den analys som görs om att automatiskt förvärv av svenskt medborgarskap är det bästa sättet att förhindra statslöshet hos barn samt att det skulle medföra att svensk lag överensstämde med 1961 års konvention om statslöshet. Av den anledningen finner Advokatsamfundet det bekymmersamt att utredningen inte når hela vägen fram till en lösning på denna utsatthet i sitt förslag.

Villkor om permanent uppehållstillstånd hos en förälder

Utredningen landar i att det är rimligt att en förälder har ett permanent uppehållstillstånd innan ett statslöst barn kan få uppehållstillstånd i Sverige, vilket ligger i linje med kommittédirektivet. Detta innebär att det enskilda barnet i sådana fall under flera år inte har ett medborgarskap alls eftersom ett permanent uppehållstillstånd inte kan ges förrän tidigast tre år efter det initiala beslutet. Advokatsamfundet menar att det strider mot såväl Barnkonventionen som andemeningen i konventionen om statslösa från 1961. Vidare kan Advokatsamfundet inte se att barnperspektivet utifrån Barnkonventionen på ett tillräckligt sätt har beaktats inom ramen för utredningen i denna del. En fördjupad barnkonsekvensanalys



är därmed enligt Advokatsamfundets mening nödvändig under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Är det rimligt med ett krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. för barn?

Som utredningen mycket riktigt klargör ska barnets bästa övervägas i alla fall där beslut ska tas som rör barn. Advokatsamfundet förstår det som att principen om barnets bästa har beaktats på så sätt att det som utgångspunkt ska krävas relativt mycket för att ett barn eller en ung vuxen inte ska få förvärva medborgarskap genom anmälan med hänvisning till eventuella krav på t.ex. frånvaro av allvarlig brottslighet.

Advokatsamfundet saknar däremot en barnkonsekvensanalys för vad det innebär för barn eller ung vuxen att inte beviljas ett medborgarskap pga. en brottslig gärning som har begåtts under tiden hen var barn och därmed minderårig. Att inte beviljas ett medborgarskap menar Advokatsamfundet ligger nära att se som en ”dubbelbestraffning”. Precis som anförs i utredningen finns det straffrabatt för unga av den anledningen att man utgår från att de är omogna och inte är utvecklade till den grad som en vuxen person är. Inom ramen för arbetet med Barnkonventionen har det alltid anförts att barn är särskilt sårbara och måste skyddas, detta är ett viktigt perspektiv vid inrättandet av nu anförda förslag.

Allvarliga brott

Advokatsamfundet anser att utredningens förslag är alltför ingripande för brottsdömda ungdomar. Förslaget framstår som oproportionerligt hårt i förhållande till att det är just barn och ungdomar det rör. Advokatsamfundet saknar utredning av alternativ till det som föreslås i betänkandet.

Upprepad brottslighet

Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv anser Advokatsamfundet att förslaget är alltför vagt. Konsekvenserna av förslaget är alltför oprecist och svåröverskådligt. Advokatsamfundet menar att det krävs vidare utredning i denna del.

Dömd eller misstänkt för allvarlig brottslighet

Advokatsamfundet vill understryka att en viktig och grundläggande mänsklig rättighet är att en person ska anses oskyldig fram till dess att det finns en fällande dom. Att personer som finns i ett misstankeregister eller som är skäligen misstänkta för ett brott ska ingå i samma kategori som personer som är dömda för ett allvarligt brott vänder sig

Advokatsamfundet mot. En misstanke kan förändras under en pågående förundersökning och en förundersökning kan också läggas ned. Utifrån dessa utgångspunkter vore det rimligare att vilandeförklara medborgarskapsärendet till dess det finns en friande eller fällande dom alternativt att förundersökningen har lagts ned. Att vilandeförklara ett ärende måste vidare anses vara det mest ekonomiska och arbetsbesparande alternativet för de handläggande myndigheterna. För den enskilde finns också fördelen att denne vid vilandeförklaring inte behöver starta upp ett nytt ärende med lång handläggningstid på nytt.

Ett krav avseende hot mot Sveriges säkerhet eller allmän ordning och Ett krav avseende verksamhet i eller bestämmande inflytande över bl.a. terroristorganisationer

Advokatsamfundet är av uppfattningen att insynen i s.k. säkerhetsärenden inom utlänningsrätten generellt är allt för begränsad för den enskilde.¹ Många gånger kan inte den enskilde på ett rättssäkert sätt bemöta vad Säkerhetspolisen anfört. Det må vara så att det ligger i sakens natur att insynen i någon mån måste begränsas i denna ärendetyp, men många gånger blir den enskilde och dennes privatliv djupt påverkade med stora konsekvenser. Det kan handla om uteblivet familjeliv i enlighet med artikel 8 i Europakonventionen för mänskliga rättigheter och – i nu aktuell situation – ett liv utan att ha ett medborgarskap i Sverige. Liksom Advokatsamfundets erfarenhet visar har utredningen haft svårt att hitta definitioner på vad ”rikets säkerhet” eller ”allmän säkerhet” faktiskt innebär. Det visar på komplexiteten och hur svårt området är.

Advokatsamfundet anser att det utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv krävs ytterligare utredning i denna del rörande den enskildes insyn i s.k. säkerhetsärenden.

Vem ska omfattas av kraven?

Advokatsamfundet anser det problematiskt att alla som fyllt 15 år ska omfattas av kraven. Det är en mycket låg ålder och det ska påminnas om att det handlar om barn. Inom ramen för brottmål finns det straffrabatt vad gäller påföljder vilket enligt Advokatsamfundet bör beaktas på något sätt även inom ramen för medborgarskapslagstiftningen.

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 29 juni 2020 över betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16).



Den uppgivna identiteten ska vara riktig

Inom utlänningsrätten förekommer två beviskrav rörande identitet – i vissa fall är det tillräckligt att den har gjorts sannolik och i andra fall måste den vara styrkt.

Utredningen föreslår nu att identiteten ska vara *riktig*, men som det får förstås menas att den ska ha gjorts sannolik. I den föreslagna lagtexten står det dock ”riktig” vilket är ett beviskrav och en vokabulär som inte annars används inom utlänningsrätten. För en mer sammanhållen lagstiftning och ett enhetligt beviskrav föreslår därför Advokatsamfundet att beviskravet *sannolik* används i lagtexten.

Handläggande myndighet

Advokatsamfundet har ingen erinran mot att Migrationsverket blir den myndighet i Sverige som handlägger alla medborgarskapsärenden. Däremot saknar Advokatsamfundet en konsekvensanalys av detta förslag. Redan idag är handläggningstiden i medborgarskapsärenden mycket lång – det handlar om år innan beslut fattas. Enligt vad Advokatsamfundet erfar finns idag ärenden som väntat på beslut i tre års tid. Vid en samling av alla ärendekategorier hos Migrationsverket krävs sannolikt utökade resurser hos myndigheten.

Bestämmelserna ska utökas med särskilda villkor till skydd för barns medborgarskap

Advokatsamfundet ställer sig mycket positivt till att barnperspektivet förts in i lagstiftningen och att barnets talan ska beaktas vid beslut om befrielse från svenskt medborgarskap. Emellertid menar Advokatsamfundet att förslaget måste kompletteras med riktlinjer och därmed vidare utredning avseende hur ett samtal med ett barn ska genomföras eftersom det inte går att kringgå ett barns vårdnadshavare i denna del. Inom ramen för brottmål utses en advokat eller biträdande jurist som särskild företrädare av tingsrätten för att kunna hämta barn till polisförhör och möjliggöra detta i fall där en vårdnadshavare är misstänkt för brott mot barnet. Liknande tillvägagångssätt eller någon form av ombud hade varit behövligt för minderåriga i den nu aktuella situationen där barnet måste skyddas eller så måste ett alternativ kring samtycke från vårdnadshavarna utredas.



SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander



är därmed enligt Advokatsamfundets mening nödvändig under den fortsatta beredningen av lagstiftningsärendet.

Är det rimligt med ett krav på frånvaro av allvarlig brottslighet m.m. för barn?

Som utredningen mycket riktigt klargör ska barnets bästa övervägas i alla fall där beslut ska tas som rör barn. Advokatsamfundet förstår det som att principen om barnets bästa har beaktats på så sätt att det som utgångspunkt ska krävas relativt mycket för att ett barn eller en ung vuxen inte ska få förvärva medborgarskap genom anmälan med hänvisning till eventuella krav på t.ex. frånvaro av allvarlig brottslighet.

Advokatsamfundet saknar däremot en barnkonsekvensanalys för vad det innebär för barn eller ung vuxen att inte beviljas ett medborgarskap pga. en brottslig gärning som har begåtts under tiden hen var barn och därmed minderårig. Att inte beviljas ett medborgarskap menar Advokatsamfundet ligger nära att se som en ”dubbelbestraffning”. Precis som anförs i utredningen finns det straffrabatt för unga av den anledningen att man utgår från att de är omogna och inte är utvecklade till den grad som en vuxen person är. Inom ramen för arbetet med Barnkonventionen har det alltid anförts att barn är särskilt sårbara och måste skyddas, detta är ett viktigt perspektiv vid inrättandet av nu anförda förslag.

Allvarliga brott

Advokatsamfundet anser att utredningens förslag är alltför ingripande för brottsdömda ungdomar. Förslaget framstår som oproportionerligt hårt i förhållande till att det är just barn och ungdomar det rör. Advokatsamfundet saknar utredning av alternativ till det som föreslås i betänkandet.

Upprepad brottslighet

Utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv anser Advokatsamfundet att förslaget är alltför vagt. Konsekvenserna av förslaget är alltför oprecist och svåröverskådligt. Advokatsamfundet menar att det krävs vidare utredning i denna del.

Dömd eller misstänkt för allvarlig brottslighet

Advokatsamfundet vill understryka att en viktig och grundläggande mänsklig rättighet är att en person ska anses oskyldig fram till dess att det finns en fällande dom. Att personer som finns i ett misstankeregister eller som är skäligen misstänkta för ett brott ska ingå i samma kategori som personer som är dömda för ett allvarligt brott vänder sig



Advokatsamfundet mot. En misstanke kan förändras under en pågående förundersökning och en förundersökning kan också läggas ned. Utifrån dessa utgångspunkter vore det rimligare att vilandeförklara medborgarskapsärendet till dess det finns en friande eller fällande dom alternativt att förundersökningen har lagts ned. Att vilandeförklara ett ärende måste vidare anses vara det mest ekonomiska och arbetsbesparande alternativet för de handläggande myndigheterna. För den enskilde finns också fördelen att denne vid vilandeförklaring inte behöver starta upp ett nytt ärende med lång handläggningstid på nytt.

Ett krav avseende hot mot Sveriges säkerhet eller allmän ordning och Ett krav avseende verksamhet i eller bestämmande inflytande över bl.a. terroristorganisationer

Advokatsamfundet är av uppfattningen att insynen i s.k. säkerhetsärenden inom utlänningsrätten generellt är allt för begränsad för den enskilde.¹ Många gånger kan inte den enskilde på ett rättssäkert sätt bemöta vad Säkerhetspolisen anfört. Det må vara så att det ligger i sakens natur att insynen i någon mån måste begränsas i denna ärendetyp, men många gånger blir den enskilde och dennes privatliv djupt påverkade med stora konsekvenser. Det kan handla om uteblivet familjeliv i enlighet med artikel 8 i Europakonventionen för mänskliga rättigheter och – i nu aktuell situation – ett liv utan att ha ett medborgarskap i Sverige. Liksom Advokatsamfundets erfarenhet visar har utredningen haft svårt att hitta definitioner på vad ”rikets säkerhet” eller ”allmän säkerhet” faktiskt innebär. Det visar på komplexiteten och hur svårt området är.

Advokatsamfundet anser att det utifrån ett rättssäkerhetsperspektiv krävs ytterligare utredning i denna del rörande den enskildes insyn i s.k. säkerhetsärenden.

Vem ska omfattas av kraven?

Advokatsamfundet anser det problematiskt att alla som fyllt 15 år ska omfattas av kraven. Det är en mycket låg ålder och det ska påminnas om att det handlar om barn. Inom ramen för brottmål finns det straffrabatt vad gäller påföljder vilket enligt Advokatsamfundet bör beaktas på något sätt även inom ramen för medborgarskapslagstiftningen.

¹ Se Advokatsamfundets remissyttrande den 29 juni 2020 över betänkandet Ett effektivare regelverk för utlänningsärenden med säkerhetsaspekter (SOU 2020:16).



Den uppgivna identiteten ska vara riktig

Inom utlänningsrätten förekommer två beviskrav rörande identitet – i vissa fall är det tillräckligt att den har gjorts sannolik och i andra fall måste den vara styrkt.

Utredningen föreslår nu att identiteten ska vara *riktig*, men som det får förstås menas att den ska ha gjorts sannolik. I den föreslagna lagtexten står det dock ”riktig” vilket är ett beviskrav och en vokabulär som inte annars används inom utlänningsrätten. För en mer sammanhållen lagstiftning och ett enhetligt beviskrav föreslår därför Advokatsamfundet att beviskravet *sannolik* används i lagtexten.

Handläggande myndighet

Advokatsamfundet har ingen erinran mot att Migrationsverket blir den myndighet i Sverige som handlägger alla medborgarskapsärenden. Däremot saknar Advokatsamfundet en konsekvensanalys av detta förslag. Redan idag är handläggningstiden i medborgarskapsärenden mycket lång – det handlar om år innan beslut fattas. Enligt vad Advokatsamfundet erfar finns idag ärenden som väntat på beslut i tre års tid. Vid en samling av alla ärendekategorier hos Migrationsverket krävs sannolikt utökade resurser hos myndigheten.

Bestämmelserna ska utökas med särskilda villkor till skydd för barns medborgarskap

Advokatsamfundet ställer sig mycket positivt till att barnperspektivet förts in i lagstiftningen och att barnets talan ska beaktas vid beslut om befrielse från svenskt medborgarskap. Emellertid menar Advokatsamfundet att förslaget måste kompletteras med riktlinjer och därmed vidare utredning avseende hur ett samtal med ett barn ska genomföras eftersom det inte går att kringgå ett barns vårdnadshavare i denna del. Inom ramen för brottmål utses en advokat eller biträdande jurist som särskild företrädare av tingsrätten för att kunna hämta barn till polisförhör och möjliggöra detta i fall där en vårdnadshavare är misstänkt för brott mot barnet. Liknande tillvägagångssätt eller någon form av ombud hade varit behövligt för minderåriga i den nu aktuella situationen där barnet måste skyddas eller så måste ett alternativ kring samtycke från vårdnadshavarna utredas.



SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander