

Kommittédirektiv



Vissa medborgarskapsfrågor

**Dir.
2012:2**

Beslut vid regeringssammanträde den 12 januari 2012

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda och lämna förslag i vissa medborgarskapsfrågor. Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag till en definition av det svenska medborgarskapets betydelse och, om lämpligt, hur detta skulle kunna regleras i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen),
- föreslå innehåll i och organisation av medborgarskapsceremonier som är tillgängliga för alla nya svenska medborgare,
- analysera i vilken omfattning EU-samarbetet påverkar medlemsstaternas medborgarskapslagstiftning och hur Sverige bör förhålla sig till denna utveckling,
- undersöka om medborgarskapet i större utsträckning kan användas som ett incitament för att främja integrationen,
- analysera erfarenheterna av medborgarskapslagen, och
- utreda om Sverige ska tillträda Europarådets konvention om undvikande av statslöshet i samband med statssuccession (CETS 200).

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2013.

Medborgarskap i en modern stat

Trots globalisering, internet, EU-medborgarskap och stora multinationella bolag fortsätter staterna att vara de centrala aktörerna på den internationella arenan. Staten är även den främsta arenan för utövandet av medborgerliga och politiska rättigheter. De politiska rättigheterna är i regel förbehållna en stats medborgare. Dessutom utgör medborgarskap i en eller flera stater en viktig del av vad enskilda människor uppfattar som sin identitet. Det svenska samhället bygger på ett demokratiskt styrelseskick och respekt för de mänskliga rättigheterna, där respekten för alla människors lika värde och för enskilda människors frihet och värdighet står i centrum. I en sekulär och modern stat är det mångfald, demokratiska institutioner och respekt för de grundläggande mänskliga fri- och rättigheterna som utgör grunden för statens sammanhållning.

Det svenska medborgarskapets tyngd och betydelse

Medborgarskapet har å ena sidan en juridisk betydelse med rättigheter och skyldigheter knutna till medborgarskapet, å andra sidan en symbolisk betydelse som inbegriper medborgarnas egen upplevelse av att som medborgare tillhöra gemenskapen Sverige. Medborgarskapets juridiska betydelse har utretts och klarlagts bl.a. i betänkandena Svenskt medborgarskap (SOU 1999:34) och Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning (SOU 2000:106), men kunskapen om medborgarskapets symboliska betydelse är begränsad. Den juridiska betydelsen av svenskt medborgarskap har i flera avseenden minskat eftersom rättigheter och skyldigheter kommit att baseras på hemvist i stället för medborgarskap. Då är det viktigt att svenskt medborgarskap inte, utöver rätten att rösta i riksdagsval, uppfattas främst som en teknisk fråga om möjligheten att få ett svenskt pass.

Medborgarskapsceremonier kan vara ett sätt att förmedla ett budskap om vad den offentliga makten anser att det innebär att vara svensk medborgare. Det är viktigt att ramarna för budskapet är enhetliga. Det finns därför skäl att förtydliga

dessa. De bör utgå från de grundläggande principerna om demokrati och mänskliga rättigheter, vilka innebär lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter och borgar för ett samhälle präglad av såväl mångfald som social sammanhållning, samt från att medborgarskapet är bevis för att en person är svensk.

I länder som Kanada, USA och Australien försöker man medvetet fylla medborgarskapet med ett innehåll. Grundtanken i dessa länder är att medborgarskapet ska symbolisera en gemensam framtid snarare än en gemensam historia.

I regleringsbrevet för 2002 hade dåvarande Integrationsverket i uppdrag att utarbeta information om medborgarskapets innebörd. Myndigheten utarbetade även ett informationsmaterial med exempel på hur särskilda ceremonier kan hållas för personer som fått svenskt medborgarskap. Sedan 2002 har inget liknande material tagits fram.

Utredaren ska därför

- lämna förslag till en definition av det svenska medborgarskapets betydelse,
- om lämpligt, föreslå hur definitionen skulle kunna regleras i medborgarskapslagen,
- med utgångspunkt i förslaget till definition av medborgarskapets betydelse, föreslå generella ramar för det budskap som bör förmedlas genom en medborgarskapsceremoni och eventuella kompletterande åtgärder, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i sina förslag utgå från att medborgarskapet vilar på de grundläggande principerna om demokrati och mänskliga rättigheter. Det innebär lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter och borgar för ett samhälle präglad av såväl mångfald som social sammanhållning samt att medborgarskapet är bevis för att en person är svensk. Utredaren ska i sina överväganden även beakta medborgarskapsceremonier, medborgarskapsavtal och eder samt medborgarskapslagstiftning i övriga medlemsstater i EU samt i andra demokratiska länder som präglas av stor mångfald och rörlighet.

Medborgarskapsceremonier

Att bli svensk medborgare är en stor händelse i många människors liv. I regeringsförklaringen den 5 oktober 2010 signalerade regeringen sin ambition att markera medborgarskapets tyngd och betydelse och att bekräfta detta genom en ceremoni.

Ceremonier för nya svenska medborgare är i dag ett frivilligt åtagande för kommunerna. Länsstyrelserna har haft i uppdrag att i respektive län samordna och stimulera kommunernas insatser för att uppmärksamma nya svenska medborgare genom särskilda ceremonier (Ju2006/518/IM). Resultaten av uppdraget, som rapporterades hösten 2008, visar att möjligheterna att delta i ceremonier för nya medborgare varierar stort över landet.

Utredaren ska därför

- föreslå innehåll i och organisation av medborgarskapsceremonier som är tillgängliga för alla nya medborgare med syfte att i högre grad än i dag bidra till att markera medborgarskapets tyngd och betydelse,
- överväga om medborgarskapsceremonierna bör kompletteras med andra insatser med samma syfte och i så fall lämna förslag till sådana insatser, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Svenskt medborgarskap och EU-medlemskapet

EU-medborgarskapet infördes genom Maastrichtfördraget 1993. Varje person som är medborgare i ett medlemsland är unionsmedborgare. Det är medlemsländerna som, i enlighet med sin nationella lagstiftning, bestämmer vilka som är unionsmedborgare. Den som förlorar medborgarskapet i ett medlemsland utan att vara medborgare i ett annat medlemsland, förlorar även sitt unionsmedborgarskap. EU-domstolen har, bl.a. i mål C-135/08 Janko Rottmann mot Freistaat Bayern,

REG 2010 I-01449, slagit fast att medlemsländerna måste beakta EU-lagstiftningen när de utövar sina befogenheter inom medborgarskapsområdet.

Utredaren ska därför

- analysera vilka konsekvenser vårt EU-medlemskap, fallet Rottman och andra relevanta avgöranden i EU-domstolen har på medborgarskapsområdet för Sverige, och
- bedöma i vilken omfattning EU-samarbetet påverkar medlemsstaternas medborgarskapslagstiftning och hur Sverige bör förhålla sig till denna utveckling.

Medborgarskap och statsuccession

Inom Europarådet har en konvention utarbetats om undvikande av statslöshet i samband med statsuccession (CETS 200). Konventionen öppnades för undertecknande i maj 2006. Den har hittills tillträtts av fem länder och undertecknats av ytterligare tre. Bakgrunden till konventionen är att förändringar i statsindelningen ofta innebär betydande problem med statslöshet, vilket var särskilt påtagligt under omvälvningarna i Europa i början på 1990-talet. Även om gränserna i Europa förefaller stabilare i dag än på 1990-talet, är nya situationer av statsuccession långt ifrån osannolika. Det är därför viktigt att konventionen tillträds av så många länder som möjligt. Sverige har haft en positiv hållning till konventionen under arbetet med att utarbeta den.

Utredaren ska därför

- utreda om Sverige ska tillträda Europarådets konvention om undvikande av statslöshet i samband med statsuccession (CETS 200), och
- i så fall utarbeta författningsförslag, om sådana är nödvändiga, för att Sverige ska kunna tillträda konventionen.

Medborgarskap som en del av integrationspolitiken

Den nu gällande lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap trädde i kraft den 1 juli 2001. Medborgarskapslagen bygger liksom den tidigare lagen på härstamningsprincipen, dvs. att medborgarskap förvärfvas vid födelsen om någon av föräldrarna är svensk medborgare. En annan grundprincip är att undvika statslöshet. Principen om undvikande av dubbelt medborgarskap övergavs genom 2001 års lag.

I Sverige har det under senare år skett stora förändringar inom integrationspolitiken, där medborgarskapsfrågorna utgör en del. Målet för integrationspolitiken är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Först genom naturalisering ges nya svenskar fullt ut samma rättigheter och skyldigheter. Som de flesta andra länders medborgarskapslagar innehåller medborgarskapslagen detaljerade villkor som ska vara uppfyllda för att en sökande ska kunna beviljas medborgarskap genom naturalisering. Kopplingen mellan naturalisation och integration har emellertid endast i begränsad omfattning berörts i förarbetena till medborgarskapslagen (prop. 1999/2000:147).

Förhållandet mellan naturalisation och integration

En klar tendens i Europa är att olika former av integrationspolitiska överväganden har fått ökad betydelse. Exempelvis har nya eller skärpta regler om krav på språkkunskaper, kunskaper om samhället eller ceremonier införts. Acceptansen för dubbelt medborgarskap har också ökat.

Integrationspolitikens mål är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Arbete och egen försörjning är centrala delar av integrationspolitiken. Den reform om nyanlända invandrades etablering som trädde i kraft den 1 december 2010 har som huvudsyfte att påskynda nyanlända invandrades etablering i arbets- och samhällslivet. Målgruppen är huvudsakligen personer som anlänt till Sverige inom ramen för flyktningmottagandet. Som en del av etableringsreformen fick kommunerna i uppdrag att erbjuda målgruppen minst 60 timmar samhällsorientering.

Medborgarskap har betydelse för integration och det finns därför anledning att undersöka om medborgarskapet kan användas för att främja integrationen. En utgångspunkt i arbetet ska vara att risk för diskriminering på grund av exempelvis härkomst ska undvikas.

Utredaren ska därför

- undersöka om medborgarskapet i större utsträckning kan användas som ett incitament för att främja integrationen, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Härstamningsprincipen och territorialprincipen

Medborgarskapslagar i olika länder brukar grovt delas upp i lagar där det är föräldrarnas medborgarskap som är avgörande för barnets medborgarskap (härstamningsprincipen) och lagar där det i stället är födelselandet som är avgörande (territorialprincipen). Det finns dock knappast något land i dag som uteslutande tillämpar den ena eller den andra principen. I äldre svensk rätt tillämpades emellertid en extrem form av territorialprincipen. Den som flyttade till Sverige blev svensk medborgare, medan den som flyttade från Sverige förlorade sitt svenska medborgarskap. Under 1800- och 1900-talen fram till i dag har däremot härstamningsprincipen dominerat i svensk medborgarskapslagstiftning.

I länder där härstamningsprincipen är förhärskande är kulturell och språklig gemenskap generellt viktig och anses ofta utgöra själva grunden för staten. Situationen är dock mångtydig eftersom härstamningsprincipen innebär att naturaliserade medborgare överför sitt medborgarskap till sina barn på samma sätt som infödda medborgare. 2001 års medborgarskapslag innebar att territorialprincipen ökade något i betydelse i Sverige, bl.a. genom att ett statslöst barn fött i Sverige fick rätt till svenskt medborgarskap genom anmälan som kan göras omedelbart efter födelsen och innan barnet fyllt fem år.

Utredaren ska därför

- belysa hur ett land som Sverige med stor mångfald och rörlighet påverkas av att härstamningsprincipen är huvudregel.

Utredaren ska beakta bestämmelserna i några andra demokratiska länder som präglas av stor mångfald och rörlighet, särskilt EU:s övriga medlemsländer.

Erfarenheterna av 2001 års medborgarskapslag

Medborgarskapslagen trädde i kraft för tio år sedan. Under denna tid har en del frågor aktualiserats som kräver närmare analys.

Hemvistkrav för naturalisation

I dag gäller olika tidsgränser för hemvist i landet som villkor för medborgarskap för olika kategorier sökande. Det normala är att fem års hemvist krävs. För flyktingar och statslösa räcker det dock med fyra år och för nordiska medborgare är två års hemvist tillräckligt. Enligt praxis finns det dessutom möjlighet för den som är gift med en svensk medborgare att få medborgarskap efter tre år, om äktenskapet varat en viss tid. Även i övrigt ger lagen utrymme för individuell dispens från kravet på viss hemvisttid, om det finns särskilda skäl.

Utredaren ska därför

- bedöma om nuvarande tidsgränser är ändamålsenliga eller om det finns anledning att tillämpa andra tidsgränser, t.ex. ett mer enhetligt system, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska i sina bedömningar och förslag särskilt beakta Sveriges internationella åtaganden.

Medborgarskap för barn och unga

Genom 2001 års lag om svenskt medborgarskap förbättrades möjligheterna att bli svenska medborgare för utländska föräldrars barn som växer upp i Sverige. Särskilt underlättades

det för barn som föds eller kommer hit som statslösa att få medborgarskap. Fortfarande förutsätts dock att vårdnadshavarna gör en anmälan. Även när det gäller barn som föds utomlands med en svensk far utökades möjligheterna att ge barnet svenskt medborgarskap genom ett anmälningsförfarande. Det finns anledning att ta reda på effekterna av dessa regler och bedöma om ytterligare förbättringar bör göras, särskilt mot bakgrund av principen om att statslöshet bör undvikas.

Europarådets ministerkommitté antog 2009 en rekommendation om barns medborgarskap (CM/Rec(2009)13), bl.a. med syfte att motverka statslöshet. ECRI (European Commission against Racism and Intolerance), ett av Europarådets övervakningsorgan, rekommenderade i sin tredje rapport om Sverige (CRI(2005)26) att Sverige utreder varför så få av vårdnadshavarna till de barn som uppfyller villkoren för medborgarskap genom anmälningsförfarande utnyttjar denna möjlighet.

Utredaren ska därför

- utreda varför så få av vårdnadshavarna till de barn som uppfyller villkoren för medborgarskap genom anmälningsförfarande utnyttjar denna möjlighet och föreslå de ändringar i regelverket som bedöms lämpliga, t.ex. genom att barnen automatiskt beviljas medborgarskap,
- med utgångspunkt i FN:s konvention om barnets rättigheter (SÖ 1990:20), FN:s konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) och Europarådets arbete inom området, bedöma om rätten till medborgarskap för barn och unga även i övrigt bör stärkas, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag.

Återfå svenskt medborgarskap

Innan den gällande lagen trädde i kraft 2001 tillämpade Sverige principen om att undvika dubbelt medborgarskap. En fråga som tagits upp i olika sammanhang, bl.a. i en skrivelse från Föreningen Svenskar i Världen, gäller möjligheten att återfå

svenskt medborgarskap för tidigare svenska medborgare bosatta utomlands som förlorat sitt medborgarskap enligt den tidigare gällande medborgarskapslagen (1950:382) när de blev medborgare i ett annat land. Enligt en övergångsbestämmelse till den gällande lagen fanns det en möjlighet att återfå svenskt medborgarskap under två år efter lagens ikraftträdande. Det har ifrågasatts om inte övergångstiden var för kort och om informationen om möjligheten var tillräcklig.

Utredaren ska därför

- utarbeta författningsförslag som gör det möjligt för tidigare svenska medborgare som förlorat sitt medborgarskap enligt den tidigare medborgarskapslagen (1950:382) när de blev medborgare i ett annat land att återfå det svenska medborgarskapet, och
- bedöma om en sådan ordning bör införas permanent eller som en tidsbegränsad möjlighet.

Utredaren ska i sina bedömningar och förslag beakta förhållandet till andra regler i medborgarskapslagen, bl.a. de regler som möjliggör återvinning av svenskt medborgarskap.

Övriga erfarenheter av 2001 års medborgarskapslag

Utredaren ska

- analysera erfarenheterna i övrigt av 2001 års medborgarskapslag, och
- utarbeta nödvändiga författningsförslag eller andra förslag med anledning av analysen.

Uppdragets genomförande och redovisning

Utredaren ska inhämta relevant information om förhållandena i andra länder som är jämförbara med Sverige, särskilt EU:s övriga medlemsländer och länder som präglas av stor mångfald och rörlighet.

Utredaren ska under arbetet rådgöra med Migrationsverket. Utredaren ska också i den utsträckning det är lämpligt rådgöra med andra berörda myndigheter och med Sveriges Kommuner

och Landsting. Berörda ideella organisationer bör på lämpligt sätt få tillfälle att lämna synpunkter.

Utredaren ska redovisa hur jämställdhetsperspektivet har beaktats i de förslag som lämnas. Utredaren ska också redovisa vilka konsekvenser förslagen får för barn och ungdomar.

Utredaren ska vidare redovisa ekonomiska konsekvenser av de förslag som lämnas.

Uppdraget ska redovisas senast den 1 april 2013.

(Arbetsmarknadsdepartementet)