

Stockholm den 1 april 2025

R-2025/0182

Till Justitiedepartementet

Ju2025/00118

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 21 januari 2025 beretts tillfälle att yttra sig över betänkandet Skärpta krav för svenskt medborgarskap (SOU 2025:1).

Sammanfattning

Advokatsamfundet anser att lagstiftning om svenskt medborgarskap bör vila på vetenskap, beprövad erfarenhet och en strävan efter att främja integration. Samfundet avstyrker därför flera av utredningens förslag, särskilt de som riskerar att försvåra eller fördröja möjligheten till integration och fullt deltagande i samhället. Det gäller exempelvis förslagen om att förlänga hemvisttiden, införa ett försörjningskrav och skärpa kraven på levnadssätt. Samfundet ifrågasätter också om sådana åtgärder är proportionerliga i förhållande till de mål de är tänkta att uppnå.

Samtidigt tillstyrker Advokatsamfundet de delar av utredningens förslag som bedöms vara ändamålsenliga och rättssäkra. Det gäller exempelvis att behålla möjligheten till dispens vid särskilda skäl, att införa ett kunskapsprov i samhällskunskap samt att bibehålla anmälningförfarandet för statslösa. Samfundet tillstyrker även förslaget om övergångsregler samt förslaget att medborgarskapsceremonier inte ska införas.

Utifrån samma integritets- och barnrättsliga perspektiv avstyrker Advokatsamfundet även de förslag som skulle begränsa barns möjligheter att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan eller som biperson till en förälder.

Synpunkter

Det är ett allmänt vedertaget synsätt att förändringar i samhället – inte minst lagstiftningsreformer – bör bygga på vetenskap och beprövad erfarenhet. Det gäller även regelverk kring svenskt medborgarskap. Avsnitt 3.1.1 i utredningen redogör för relevant forskning på området och ger ett tydligt stöd för slutsatsen att generösa villkor för att förvärva medborgarskap har en positiv effekt på integrationen.

Forskningen visar att ett medborgarskap inte enbart har juridisk betydelse, utan även en stark psykologisk inverkan. Att beviljas medborgarskap kan förstärka känslan av tillhörighet och delaktighet hos personer med utländsk bakgrund, och främja deras uppfattning om sig själva som fullvärdiga samhällsmedlemmar med samma rättigheter och skyldigheter som andra. Detta kan i sin tur leda till ökad vilja att bidra till samhället, bland annat genom arbetskraftsdeltagande, utbildning och språkinläring.

För barn visar forskningen att den direkta effekten av medborgarskap i den nya staten visat sig genom högre avkastning på humankapital och bättre förutsättningar på arbetsmarknaden. Forskningen visar att medborgarskapet bidrar positivt till språkutvecklingen hos utlänningar som kommer till landet, det bidrar till utvecklingen på arbetsmarknaden och det bidrar till barns utveckling. Kortare hemvisttid lyfts i dessa sammanhang fram som en faktor som främjar många positiva integrationseffekter.

Det nya integrationspolitiska målet (s. 59 i utredningen) synes däremot utgå från ett synsätt där medborgarskapet betraktas som en belöning för uppnådd integration – i form av språkkunskaper, anställning och anpassning till svenska värderingar. Denna ansats står i kontrast till forskningen, som i stället pekar på att alltför höga trösklar, såsom lång hemvisttid, riskerar att försvaga incitamenten att söka medborgarskap – och därmed fullt ut integreras i det svenska samhället.

Förlänga hemvisttiden vid ansökan om medborgarskap

Advokatsamfundet konstaterar att utifrån beprövad erfarenhet och vetenskap riskerar förslaget med förlängd hemvisttid att försvåra och försena utlänningars integration i det svenska samhället. Det finns därför anledning att ifrågasätta om krav på längre hemvisttid kan få några positiva effekter. Advokatsamfundet avstyrker förslaget att förlänga hemvisttiden vid ansökan om medborgarskap.

Utredningen redogör för medborgarlagstiftningen i de nordiska länderna och i ytterligare några länder inom EU. Det är intressant att utvecklingen i Tyskland inte gått mot att förlänga tiden för att bli medborgare utan tvärtom förkorta tiden från åtta år till fem år. Dessutom inför Tyskland en regel som kan ge en person som uppvisar exceptionell integration en möjlighet att bli medborgare efter tre års legal hemvist. Ett sådant incitament bedöms kunna främja integrationen. Advokatsamfundet anser att ett sådant förslag skulle kunna få en positiv integrationseffekt till skillnad från de förslag som regeringen uppdragit åt utredningen att ta fram som riskerar att få motsatt effekt.

Motiveringen till den föreslagna ändringen att förlänga hemvisttiden från fem till åtta år beskrivs vara att under en längre tid kunna bedöma en utlännings lämplighet att bli svensk medborgare. Utredningen lyfter fram att det är av särskild vikt att hemvisttiden är tillräckligt lång för att hinna upptäcka vissa typer av säkerhetshotande verksamhet och en möjlighet att kontrollera utländska medborgare på ett effektivt sätt. Det poängteras att Säkerhetspolisen har framfört att hemvisttiden bör förlängas. Det är oklart varför det krävs mer än fem år för att upptäcka det fåtal utlänningar som på grund av säkerhotande verksamhet inte bör bli svenska medborgare.

När det gäller säkerhetshotande verksamhet finns det begränsad anledning att anta att den i någon större utsträckning bedrivs av personer som önskar bli svenska medborgare. Det saknas även belegg för att ett krav på längre hemvisttid skulle ha en avhållande effekt på individer som planerar sådan verksamhet.

Utredningen framhåller vidare att en förlängning av hemvisttiden skulle innebära en harmonisering med övriga nordiska länder. Advokatsamfundet ifrågasätter dock om harmonisering i sig bör motivera lagändring, särskilt när det saknas stöd i forskning och beprövad erfarenhet för att en längre hemvisttid leder till positiva effekter.

Det behov som Säkerhetspolisen har lyft fram som skäl för en längre hemvisttid är inte närmare preciserat i utredningen. Detta måste vägas mot de konkreta konsekvenser som en förlängning av hemvistkravet med tre år skulle få för enskilda utlänningar som vill förvärva svenskt medborgarskap.

Till detta kommer att handläggningstiderna för medborgarskapsärenden vid naturalisation redan idag är mycket långa – i vissa fall upp till fyra-fem år. Med de



föreslagna skärpningarna i övrigt är det rimligt att anta att handläggningstiderna snarare kommer att öka än minska.

Av dessa skäl avstyrker Advokatsamfundet förslaget om att hemvisttiden förlängs till åtta år.

Förlänga karenstiden vid misskötsamhet vid ansökan om medborgarskap

Advokatsamfundet avstyrker förslaget om att förlänga karenstiden vid misskötsamhet vid ansökan om medborgarskap. Denna fråga hänger intimt samman med frågan om möjligheten att återkalla ett beviljat svenskt medborgarskap som 2023 års Fri- och Rättighetskommitté har att utreda. Utredningen anser att frågan om att neka svenskt medborgarskap inte kan behandlas inom ramen för aktuell utredning utan bör beredas tillsammans med frågan om återkallande av medborgarskap. Advokatsamfundet anser att även frågan om en eventuell förlängning av karenstiden vid misskötsamhet bör beredas inom ramen för Fri- och Rättighetskommitténs arbete, där frågans komplexitet i högre grad kan ges den tyngd den förtjänar. Mot denna bakgrund avstyrker Advokatsamfundet förslagen i denna del.

Många unga personer döms idag till långa fängelsestraff och det finns anledning att beakta att unga människor är omogna, saknar konsekvenstänkande och har ibland utfört allvarliga brott mer eller mindre under hot. Det finns anledning att överväga om de mycket långa karenstider som föreslås alltid är motiverade och nödvändiga. Det kan röra sig om personer som är födda och uppvuxna i Sverige och som mer eller mindre tvingats till att begå ett allvarligt brott men sedan aldrig begår ytterligare brott. Frageställningarna är komplicerade och kräver ytterligare överväganden enligt Advokatsamfundet. Förslagen i denna del bör därför lyftas ut och Fri- och Rättighetskommittén bör ges i uppdrag att utreda dessa frågor ytterligare.

Försörjningskrav

Advokatsamfundet avstyrker förslaget om att införa ett försörjningskrav för att beviljas svenskt medborgarskap efter ansökan. En förutsättning för att beviljas svenskt medborgarskap efter ansökan är att sökanden har permanent uppehållstillstånd. För att beviljas permanent uppehållstillstånd gäller numera att alla som fyllt 18 år måste visa att de kan försörja sig själva. Det saknas därför anledning att på nytt ställa krav på egen försörjning.

Utredningens förslag angående undantag från försörjningskravet är dock väl avvägda och borde enligt Advokatsamfundets uppfattning överföras till försörjningskravet beträffande permanent uppehållstillstånd. Det saknas i princip helt undantag från försörjningskravet. De regler som införts angående försörjningskrav för att beviljas permanent uppehållstillstånd har fått förödande konsekvenser för många unga vuxna och studerande. Det finns exempel på unga vuxna som levt i Sverige under många år med sina föräldrar (ibland omkring 10 år), där en förälder haft arbetstillstånd och övriga i familjen har haft uppehållstillstånd enligt utlänningsförordningen som medsökande. När föräldrarna och underåriga syskon har beviljats permanent uppehållstillstånd har barn som hunnit fylla 18 år fått avslag om de inte kunnat visa att de har en anställning som uppfyller de nuvarande kraven för att beviljas arbetstillstånd. Det krävs bl.a. en lön som vid ansökningstillfället uppgår till 80 procent av medianlönen (för närvarande 28,480 kr/mån före skatt). Många ungdomar som gått i gymnasiet eller studerat på högskola har fått avslag på sin ansökan och har utvisats från Sverige. Det får anses vara ett ineffektivt sätt att använda statens resurser, eftersom många av dessa unga vuxna gått i svensk skola i många år och har integrerats i det svenska samhället. Undantagsregler från försörjningskravet som de som föreslås i denna utredning hade gett dessa personer en möjlighet att fortsätta sin utbildning och därefter bidra positivt till samhället. Idag tvingas många av dessa unga vuxna lämna Sverige.

Utredningen framhåller i avsnitt 18.5 att ett krav på egenförsörjning för att förvärva svenskt medborgarskap medför att det kan ta längre tid för kvinnor att uppfylla försörjningskravet och beviljas svenskt medborgarskap än för män. Det kan leda till att särskilt kvinnor kan hamna i en beroendeställning gentemot sina män eller till att en redan existerande beroendeställning förstärks. Det finns också en risk för så kallade utestängningseffekter, där kvinnor i praktiken förhindras från att över huvud taget förvärva svenskt medborgarskap. Advokatsamfundet delar denna bedömning och anser att det är ett bärande argument för att inte införa ett krav på egenförsörjning.

Dispens från naturalisationsvillkoren

Advokatsamfundet tillstyrker att villkoren för dispens från naturalisationsvillkoren bibehålls. Samfundet delar utredningens uppfattning att bestämmelsen om dispens från naturalisationsvillkoren vid särskilda skäl är ändamålsenlig och någon skärpning av denna dispens bör därför inte ske.

Medborgarskapsceremonier

Advokatsamfundet tillstyrker förslaget att inte införa medborgarskapsceremonier med utredningens motivering.

Medborgarskapsprov

Advokatsamfundet tillstyrker förslaget om ett utökat delprov i samhällskunskap med den motivering som utredningen framfört och menar också att det är angeläget att människor som kommer till Sverige för att leva här har kunskap om de grundläggande värderingar som gäller i Sverige.

Statslösa

Advokatsamfundet tillstyrker förslaget att statslösa även fortsättningsvis ska kunna beviljas svenskt medborgarskap genom anmälan. Sverige är bundet av flera konventioner som behandlar statslöshet (avsnitt 4.4.2 i utredningen). Att avskaffa möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan för denna grupp skulle därmed riskera att strida mot Sveriges konventionsåtaganden.

Advokatsamfundet delar utredningens bedömning i denna del.

Konsekvenser för barn

Utredningen föreslår att 7 § medborgarskapslagen om barns förvärv av medborgarskap efter anmälan ska upphöra att gälla. Som skäl anförs att anmälningsförfarandet inte längre bedöms ändamålsenligt, eftersom det i praktiken närmat sig naturalisationsförfarandet. Utredningen hänvisar också till det försämrade säkerhetsläget i Sverige och menar att detta motiverar ett ökat behov av kontroll innan medborgarskap beviljas. Mot denna bakgrund föreslås att naturalisation ska vara det huvudsakliga förfarandet även för barn.

Den nuvarande bestämmelsen uppställer inget krav på att barnet ska ha styrkt sin identitet. Om barnet har fyllt femton år, krävs emellertid att det görs sannolikt att barnets uppgivna identitet är riktig.

Vissa barn som beviljats flykting- eller en annan skyddsstatus kommer från länder vars pass och andra identitetshandlingar inte godtas av Sverige. Detta gäller exempelvis Afghanistan och Somalia. Dessa barn kan därför svårtigen styrka sin identitet. Barnen har också ofta svårigheter att göra sin identitet sannolik. Barnen kan ha vuxit upp

under svåra och traumatiserande förhållanden. De kan ha bevittnat krig och de kan själva ha blivit utsatta för övergrepp. Barnen har ett stort behov av trygghet och gemenskap. Medborgarskapet har många gånger avgörande betydelse för att barnen ska kunna läka och integreras i det svenska samhället. Om bestämmelsen upphör att gälla blir konsekvensen att en av de grupper barn som har störst praktiskt och emotionellt behov av att bli svenskar, under lång tid blir exkluderade från att upptas som medborgare. De kanske aldrig kan bli svenska medborgare för att de saknar möjlighet att göra sin identitet sannolik. Av dessa skäl har bestämmelsen om medborgarskap genom anmälan en viktig funktion. Advokatsamfundet avstyrker därför förslaget i denna del.

Utredningen föreslår också att 13 § medborgarskapslagen ska upphöra att gälla. Den ger idag barn under 18 år en möjlighet att bli svensk medborgare om en vårdnadshavare beviljats svenskt medborgarskap genom naturalisation. Inte heller denna bestämmelse uppställer krav på styrkt identitet.

Utredningens motivering till förslaget är att det skulle skapas en otydlighet att behålla regeln om förvärv av medborgarskap som biperson samtidigt som en ny regel om barns möjlighet att ansöka om svenskt medborgarskap införs. Enligt förslaget ska naturalisation utgöra huvudregel även för barns förvärv av medborgarskap, vilket bland annat innebär ett krav på styrkt identitet.

1997 års medborgarskapskommitté framhöll att ett barns möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap inte bör vara beroende av barnets eller förälderns möjlighet att styrka sin identitet. Kommittén ansåg vidare att kravet på styrkt identitet inte bör tillmätas samma betydelse när det gäller barn som när det gäller vuxna.

Utredningen belyser konsekvenserna om barn som lämnat falska uppgifter om sin identitet beviljas svenskt medborgarskap. Advokatsamfundet vill lyfta fram (som framgår ovan) att många barn i praktiken saknar möjlighet att styrka sin identitet. Många barn saknar också möjlighet att göra sin identitet sannolik. Det gäller till exempel i situationer där ett barn uppgett en födelsetid i samband med asylansökan, men där Migrationsverket låter genomföra en medicinsk åldersbedömning som leder till en uppskrivning av barnets ålder. Det kan också handla om asylsökande som tidigare registrerats i ett annat EU-land med felaktig födelsetid och som därefter i Sverige lämnar korrekta uppgifter. Vidare bör det beaktas att personer med beviljad

flyktingstatus som lämnat in ett hemlandspass vid sin asylansökan inte har möjlighet att ansöka om ett nytt pass från sitt hemlands ambassad. Ett sådant agerande skulle kunna leda till att flyktingstatusen ifrågasätts eller återkallas, eftersom det kan tolkas som att personer åtnjuter skydd från den stat från vilken personen har flytt.

Reglerna om medborgarskap efter anmälan har redan stramats åt för att tillgodose att ett vandelskrav uppställs för barn över 15 år och vidare har ett krav på styrkt identitet införts för barn över 15 år. Det är således enbart för yngre barn som kravet på styrkt identitet inte gäller vid anmälan. Beträffande medborgarskap som biperson har Migrationsöverdomstolen uttalat i MIG 2019:26 att det finns ett utrymme att beakta barnets vandel.

Advokatsamfundet anser att det är angeläget att barn som fötts i Sverige eller som levt flera år i Sverige ska kunna beviljas svenskt medborgarskap utan krav på styrkt identitet. Det är angeläget för deras integrationsprocess. Av dessa skäl avstyrker Advokatsamfundet att möjligheten att beviljas svenskt medborgarskap som biperson upphör. Advokatsamfundet avstyrker även förslaget att införa ett naturalisationsförfarande för barn. Den reglering som gäller idag är lämplig och beaktar barns behov av att fullt ut integreras i det svenska samhället genom att beviljas svenskt medborgarskap.

Övergångsregler

Advokatsamfundet tillstyrker utredningens förslag om övergångsregler. Samfundet anser att utredningen lagt adekvat vikt vid rättssäkerhetsaspekter. De lagändringar som på senare tid har införts – inte minst inom migrationsrättens område – har sällan innehållit övergångsregler. Det är därför positivt att utredningen tydligt beaktat behovet av rättssäkra och förutsebara regler vid ikraftträdandet av nya bestämmelser.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander