

**Diarienummer:** DO 2026/1985  
**Handling:** 2026.28083

Justitiedepartementet  
ju.remissvar@regeringskansliet.se  
ju.l2@regeringskansliet.se

## Yttrande över Återkallelse av svenskt medborgarskap (SOU 2026:21)

### Övergripande synpunkter

DO avstyrker utredningens förslag.

DO har tidigare yttrat sig över betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2) och hade då inga synpunkter på de förslag som lades fram om ändringar i grundlagsskyddet för rätten till medborgarskap. DO framhöll dock vikten av att eventuella senare bestämmelser som antas med stöd av de föreslagna ändringarna i grundlagen, utformas och tillämpas på ett sätt som inte riskerar att få diskriminerande effekter för personer av skäl som har samband med deras etniska tillhörighet.

DO:s bedömning är att de förslag som nu presenterats i utredningen riskerar att få diskriminerande effekter och innebär alltför långtgående inskränkningar av och konsekvenser för enskildas rättigheter. DO anser inte heller att förslagen om att kunna återkalla barns medborgarskap är förenliga med principen om barnets bästa. Vidare anser DO att utredningens konsekvensanalys brister i flera avseenden. Dessa brister medför sammantaget att DO avstyrker utredningens förslag i dess helhet.

### Förslagen riskerar att få diskriminerande effekter

Utredningen föreslår att personer med dubbla medborgarskap kan få sitt svenska medborgarskap återkallat i vissa situationer. Den som har dubbla medborgarskap kan därmed uppleva sig ha ett medborgarskap med svagare ställning, eftersom det innebär en risk att förlora sitt svenska medborgarskap. Det måste också beaktas att det finns länder som inte tillåter att dess medborgare avsäger sig sitt medborgarskap. Förslaget innebär att det kommer att finnas två sorters medborgarskap, ett som är oåterkalleligt och ett med svagare rättslig ställning. En sådan ordning

innebär särskilda konsekvenser baserat på en persons medborgarliga status, vilket har ett nära samband med etnisk tillhörighet.

Vidare innebär förslaget att personer med dubbla medborgarskap i praktiken kan drabbas av strängare konsekvenser än andra för samma brott, eftersom de, utöver straffrättsliga påföljder, även riskerar att förlora sitt svenska medborgarskap. En sådan ordning riskerar att undergräva principen om alla medborgares likhet inför lagen. Det kan visserligen finnas skäl att under särskilda omständigheter införa en möjlighet till återkallelse av medborgarskap. Men utifrån hur förslaget är utformat och de synpunkter DO framför nedan, anser DO inte att det är motiverat att införa en ordning där vissa medborgare upplever att deras rättsliga status som medborgare är mer osäker än andras. Den här typen av avsteg från principen om likabehandling kan bidra till att minska både människors tillit till rättssystemet, och känslan av trygghet och tillhörighet i samhället. Det finns också en risk att skillnader i medborgarlig status uppfattas vara kopplade till etnisk tillhörighet eller ursprung, vilket ytterligare kan förstärka upplevelser av ojämlikhet och utanförskap. Därtill konstaterar DO att det i utredningen saknas en analys eller beskrivning av hur risken att förlora sitt medborgarskap ska tas med i bedömningen när det gäller brottsbalkens strafflindringsbestämmelser, vilket DO menar är en brist. Förslagen innebär en stor förändring i rättighetsskyddet för enskilda och riskerar att få stora konsekvenser på samhällsnivå genom att vissa personer får ett svagare medborgarskap än andra.

### **Återkallelse av medborgarskap medför långtgående konsekvenser utifrån ett rättighetsperspektiv**

I utredningen lyfts konsekvenser som ett fråntagande av det svenska medborgarskapet innebär för den enskilde. Bland annat att den enskilde förlorar de fri- och rättigheter som bara är garanterade för svenska medborgare. Ett fråntagande av medborgarskapet innebär att den enskilde som huvudregel förlorar sin rätt att vistas i Sverige. Ett sådant beslut kan också få konsekvenser för hans eller hennes barn och för andra närstående. Det kan även medföra att den enskilde förlorar sin ställning som unionsmedborgare och därmed inte längre kan åtnjuta rättigheter som till exempel fri rörlighet.

DO konstaterar sammantaget att konsekvenserna för den enskilde riskerar att bli mycket långtgående utifrån ett rättighetsperspektiv. DO anser vidare att utredningens konsekvensanalys brister avseende vad ett återkallande innebär för den enskilde och dennes rättigheter.

Utredningen föreslår att en proportionalitetsbedömning ska göras vid prövningen av om ett medborgarskap ska återkallas. Den formuleras i lagförslagen som att hänsyn ska tas till handlandets allvar, hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och dennes närstående, samt hur lång tid som förflutit sedan medborgarskapet förvärvades. När det är aktuellt med en prövning av återkallande av ett barns medborgarskap ska även barnets bästa beaktas.

DO anser att proportionalitetsbedömningen i lagförslagen är för snävt formulerad för att utgöra en tillräcklig rättssäkerhetsgaranti. Det finns en risk att flera rättighetsaspekter för den enskilde inte får tillräcklig tyngd vid proportionalitetsbedömningen. Andra särskilda skäl än de faktorer som uttryckligen anges i bestämmelserna, såsom en persons ålder och funktionsnedsättning, kommer inte att kunna beaktas i tillräcklig utsträckning.

Förslagen väcker också frågor om vilka konsekvenserna blir i praktiken för personer som får sitt medborgarskap återkallat. Ett exempel är personer som får sitt medborgarskap återkallat i kombination med ett utvisningsbeslut, men som inte kan utvisas till det andra land där de är medborgare. DO ser att förslagen riskerar att leda till att personer blir kvar i Sverige utan medborgarskap och rättigheterna som följer av det. Det saknas en konsekvensbeskrivning och konsekvensanalys av den situationen.

### **Det bör ställas höga krav för att frångå principen om gynnande besluts rättskraft**

Förvaltningsbeslut som är gynnande för en enskild får som huvudregel inte ändras till en enskild persons nackdel. Det är en allmän förvaltningsrättslig princip. Ett beviljat medborgarskap är i alla avseenden att betrakta som ett gynnande beslut för en enskild. Beslutet har särskild tyngd eftersom en rad grundläggande rättigheter, och skyldigheter, följer med det. Lagars förutsägbarhet och likhet inför lagen är grundpelare i en rättsstat. Enskilda personer ska genom dessa principer skyddas mot en oberäknelig och godtycklig maktutövning från staten. Mot denna bakgrund bör det ställas särskilt höga krav på att införandet av möjligheten att återkalla ett gynnande förvaltningsbeslut, som har en sådan stor betydelse som ett medborgarskap har, är väl berett, allsidigt belyst och att möjligheten införs på ett rättssäkert och icke-diskriminerande sätt. DO anser inte att utredningens förslag lever upp till de kraven.

Utredningen föreslår att det inte ska finnas någon preskriptionstid för inom vilken tid en återkallelse av ett medborgarskap kan ske. För personer med

dubbla medborgarskap innebär det att permanent ha ett svenskt medborgarskap med svagare rättslig ställning. Enligt DO är en sådan ordning svår att förena med kraven på rättssäkerhet och förutsebarhet. En sådan ordning riskerar också att påverka enskildas trygghet och stabilitet samt möjligheten att inrätta sina liv utifrån fattade beslut. Att tiden sedan medborgarskapet förvärvades ska beaktas inom ramen för proportionalitetsbedömningen är enligt DO:s mening inte tillräckligt, eftersom bedömningen blir beroende av det enskilda fallet och därmed svår att förutse för den enskilde.

Det föreslås vidare att de nya bestämmelserna om återkallelse på grund av allvarlig brottslighet ska tillämpas i de fall brottet har begåtts efter lagens ikraftträdande, oavsett om det svenska medborgarskapet förvärvats före eller efter bestämmelsen trätt i kraft. Även detta riskerar att påverka trygghet och förutsebarhet för personer med dubbla medborgarskap, som sedan tidigare har förvärvat sitt svenska medborgarskap.

### Återkallelse av medborgarskap på grund av oriktiga uppgifter

Utredningen föreslår att ett svenskt medborgarskap får återkallas från den som har dubbla medborgarskap och som har förvärvat medborgarskapet genom att medvetet ha lämnat oriktiga, ofullständiga eller annars vilseledande uppgifter, eller på annat sätt handlat otillbörligt. Enligt utredningen ska återkallelse på denna grund aktualiseras när Migrationsverket får indikationer på att det kan finnas förutsättningar för det. I utredningen framgår att Migrationsverket brukar få in tips om medborgarskap som förvärvats genom oriktiga uppgifter.

DO anser att förslaget om hur förfarandet ska aktualiseras medför flera potentiella risker ur ett diskrimineringsrättsligt perspektiv, och att utredningen saknar en sådan konsekvensanalys. Att prövningen av återkallelse på grund av oriktiga uppgifter ska initieras genom tips som kommer in till Migrationsverket, kan enligt DO:s bedömning medföra att urvalet av vilka personer som blir föremål för kontroll sker på ett sätt som kan uppfattas som godtyckligt. DO ser därmed en risk för att förslaget i praktiken kan komma att medföra att vissa etniska grupper i högre utsträckning än andra blir föremål för kontroller av hur deras medborgarskap har förvärvats.

DO bedömer även att det finns en risk för att vissa grupper i högre grad än andra kan komma att påverkas av prövningar av om medborgarskap har förvärvats genom oriktiga uppgifter. Detta skulle bland annat kunna få betydelse för personer som tidigare har beviljats uppehållstillstånd i Sverige

på grund av skyddsbehov. Det gäller exempelvis personer som kommer från länder där det är svårt att erhålla identitetshandlingar som godtas i Sverige. I utredningen lyfts även att det kan förekomma situationer där en person lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet av rädsla för förföljelse eller för att skydda anhöriga i hemlandet från trakasserier. Även om sådana omständigheter enligt utredningen kan tala för att det oriktiga uppgiftslämnandet inte bör bedömas lika allvarligt, finns det enligt DO en risk att det i praktiken är svårt för den enskilde att visa detta och att omständigheterna därför inte tillmäts avgörande betydelse i prövningen.

### Återkallelse av medborgarskap på grund av brott

Utredningen har föreslagit två alternativa förslag om fråntagande av det svenska medborgarskapet för den som har begått viss allvarlig brottslighet. DO avstyrker båda förslagen men är särskilt kritisk mot det andra alternativet.

Avseende det första alternativet om återkallelse på grund av brott som allvarligt hotar Sveriges säkerhet, hänvisar DO till de kritiska synpunkter som ovan förts fram under "Övergripande synpunkter".

I det andra alternativet föreslås att ett svenskt medborgarskap ska kunna återkallas på grund av brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen. Förslaget omfattar de brott som anses allvarligt hota Sveriges säkerhet som avses i det första förslaget. Men förslaget utökas också till att omfatta fler brott i brottsbalken, och ska avse brottslighet som sker inom ramen för kriminella nätverk och som anses allvarligt skada statens vitala intressen.

DO anser att förslaget och dess praktiska tillämpning väcker flera rättssäkerhetsfrågor. Det gäller bland annat hur bedömningen av brott som begås inom ramen för kriminella nätverk ska göras samt hur begreppet "Sveriges vitala intressen" ska tolkas och tillämpas på ett rättssäkert och förutsebart sätt.

I utredningen konstateras att det idag inte finns någon vedertagen definition av vad som avses med ett kriminellt nätverk. Parallellt pågår också beredning av lagförslag om att kriminalisera deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar (SOU 2026:13). DO har i remissvar över SOU 2026:13 fört fram kritik om att utredningen föreslagit en definition av kriminella sammanslutningar och en utformning av straffbestämmelserna som är både bred och oprecis. DO har även fört fram att förslaget riskerar att leda till diskriminerande etnisk profilering.

Bedömningen av om en viss brottslighet har begåtts inom ramen för ett kriminellt nätverk bör enligt den aktuella utredningen göras genom en helhetsbedömning av vad som framgår av brottmålsdomen. När bestämmelser lämnar utrymme för tolkning och skönsmässiga bedömningar på det sättet som föreslås i utredningen ökar risken för diskriminering. DO bedömer att förslaget innebär särskilda risker för diskriminering som har samband med etnisk tillhörighet.

DO bedömer vidare att förslaget sannolikt kommer att innebära att betydligt fler personer riskerar att få sitt medborgarskap återkallat jämfört med de förslag som tidigare presenterades i betänkandet SOU 2025:2, med förslag om ändringar i grundlagen. Samtidigt genomförs flera parallella straffrättsliga reformer som innebär både skärpta straff och en sänkt straffbarhetsålder. Detta medför en risk för att fler typer av brott och fler barn och unga kommer att omfattas av det aktuella förslaget. Därutöver pågår ovan nämnda lagstiftningsarbete om att införa straffbestämmelser avseende deltagande i och samröre med kriminella sammanslutningar. DO konstaterar att det saknas en analys i utredningen av vilka samlade konsekvenser dessa nya straffbestämmelser kan få i förhållande till de aktuella förslagen om återkallelse av medborgarskap.

## Återkallelse av barns medborgarskap

Utredningen föreslår att även barns svenska medborgarskap ska kunna återkallas. Det ska kunna ske i samband med att en förälder fråntas sitt svenska medborgarskap, men även i situationer där barn döms för brott.

Att frånta ett barn sitt svenska medborgarskap innebär mycket långtgående konsekvenser. Barn är rättighetsbärare och ska skyddas från åtgärder som kan ha oproportionerliga negativa konsekvenser för deras framtid. Att barn är rättighetsbärare innebär även att de inte ska bära konsekvenserna av deras föräldrars agerande. DO avstyrker därför förslagen om att göra det möjligt att återkalla barns medborgarskap.

De föreslagna bestämmelserna avser att omfatta barn oavsett hur länge de har vistats i Sverige eller haft sitt svenska medborgarskap. Även om utredningen anger att barnets bästa ska beaktas och att en proportionalitetsbedömning ska göras vid prövningen, anser DO att ett fråntagande av ett medborgarskap innebär så ingripande konsekvenser för ett barn att åtgärden som utgångspunkt inte kan anses förenlig med barnets bästa. DO bedömer vidare att förslagen riskerar att strida mot rätten till privat- och familjeliv enligt artikel 8 i Europakonventionen och artikel 16 i barnkonventionen.

DO anser vidare att utredningens konsekvensanalys brister avseende förslagen som rör återkallelse av barns medborgarskap. DO saknar en barnkonsekvensanalys av förslagen samt över hur konsekvenserna skulle bli i praktiken för barn som får sitt medborgarskap återkallat. En fråga är bland annat hur situationen blir för ett barn som får sitt svenska medborgarskap återkallat på grund av egen brottslighet men som har sin familj och anknytning enbart i Sverige. En ytterligare fråga som väcks är hur situationen blir för ett barn som får sitt svenska medborgarskap återkallat i kombination med ett utvisningsbeslut, men som inte kan utvisas till det andra land där barnet är medborgare.

Vidare konstaterar DO att i de fall en förälder med barn i Sverige får sitt svenska medborgarskap återkallat riskerar familjer att splittras. I den proportionalitetsbedömning som ska göras inför ett beslut om återkallelse av ett medborgarskap ska det förvisso bland annat beaktas hur ingripande en återkallelse blir för den enskilde och dennes närstående. Artikel 9 i barnkonventionen stadgar dock att konventionsstaterna ska säkerställa att ett barn inte skiljs från sina föräldrar mot deras vilja. DO menar att det inte är tydligt att barns rättigheter och barnets bästa enligt barnkonventionen ges avgörande tyngd i den proportionalitetsbedömning som utredningen föreslår.

Mot denna bakgrund menar DO att förslagen riskerar att strida mot barnkonventionen och Europakonventionen, och att förslagen riskerar att få mycket långtgående konsekvenser för barn om de genomförs.

Beslut i detta ärende har fattats av diskrimineringsombudsman Lars Arrhenius efter föredragning av utredaren Rebecca Scharfstein. I den slutliga handläggningen har också enhetschefen Karin Ahlstrand Oxhamre, sektionschefen Kerstin Burman, strategiska rådgivaren Anna Eriksson och experten Tarik Qureshi deltagit.

Lars Arrhenius