

Dnr Ju2025/00118
Justitiedepartementet

YTTRANDE ÖVER SKÄRPSTA KRAV FÖR SVENSKT MEDBORGARSKAP (SOU 2025:1)

SAMMANFATTNING

Civil Rights Defenders välkomnar ambitionen att främja ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter till aktivt samhällsdeltagande. Skärpta krav för medborgarskap riskerar dock att få motsatt effekt, och hotar även tillgången till grundläggande fri- och rättigheter. Civil Rights Defenders inställning är därför följande:

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att statslösa personer som har kommit till Sverige inte längre ska kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan.
- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att det ska införas ett krav på styrkt identitet, permanent uppehållstillstånd och kunskaper i svenska och samhällskunskap för barns förvärv av svenskt medborgarskap efter ansökan.
- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om förlängda hemvisttider för förvärv av svenskt medborgarskap.
- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om skärpta krav på skötsamt och hederligt levnadssätt i medborgarskapsärenden.
- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att införa ett krav på egenförsörjning för att förvärva medborgarskap.
- Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att bestämmelsen om dispens från naturalisationsvillkoren vid särskilda skäl inte bör skärpas.
- Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att det inte bör krävas något obligatoriskt deltagande vid medborgarskapsceremonin samt att ceremonin inte bör innehålla avläggande av lojalitetsförklaring, trohetslöfte, medborgarskapssamtal eller liknande ceremoniellt inslag.

För det fall att förslagen vidare bereds, intar Civil Rights Defenders följande position:

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att den sökande, för att försörjningskravet ska anses vara uppfyllt, inte får ha mottagit försörjningsstöd under mer än sex månader de senaste tre åren.
- Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget om att arbetsrelaterad ersättning som utgår tillfälligt under pågående anställning och inkomst från subventionerad anställning ska jämföras med lön vid beräkning av försörjningskravet.
- Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget om att undantag från försörjningskravet ska göras bl.a. i fråga om barn och studerande samt om det finns särskilda skäl.

ALLMÄNNA SYNPUNKTER

Civil Rights Defenders har granskat utredningens förslag och bakomliggande resonemang utifrån Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga fri- och rättigheter.

Synpunkter på lagstiftningsprocessen

Civil Rights Defenders noterar att det pågår flera parallella utredningar på området, vilket skapar en fragmenterad och svåröverskådlig helhet. Utredaren hänvisar återkommande till opublicerade eller nyligen remitterade utredningar som berör eller tangerar de förslag som nu presenteras. Osäkerheten kring de samlade effekterna av de föreslagna förändringarna gör det omöjligt att genomföra en gedigen konsekvensanalys av utredningens förslag. Det ofullständiga beslutsunderlaget är enligt Civil Rights Defenders problematiskt, särskilt med tanke på att förslagen kan få långtgående rättsliga och praktiska konsekvenser.

Civil Rights Defenders är även kritiska till hur uppdraget formulerats. Enligt kommittédirektivet ska utredaren ovillkorligen föreslå skärpta krav för svenskt medborgarskap, utan att först ta ställning till om så är lämpligt. För att säkerställa att förslag är evidensbaserade och välgrundade menar Civil Rights Defenders att frågor bör utredas förutsättningslöst.

Medborgarskap och integration

Syftet med de föreslagna skärpningarna är att stärka medborgarskapets status och att "främja ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att aktivt delta i samhället".¹ Enligt Civil Rights Defenders kan det kraftfullt ifrågasättas att skärpta krav för medborgarskap faktiskt kommer att leda till förbättrad delaktighet och integration. Tvärtom finns det mycket som tyder på att effekten kommer bli den motsatta – att integrationen i samhällslivet kommer att försvåras. Förslagen riskerar särskilt att drabba de samhällsgrupper som redan är de mest utsatta.

Medborgarskap är en avgörande faktor för en individs möjligheter till ekonomisk, utbildningsmässig, politisk och social integration. Medborgarskap ökar exempelvis chanserna till sysselsättning och högre inkomster, eftersom det undanröjer arbetsgivarnas osäkerhet kring en persons framtida rätt att uppehålla sig i Sverige och stärker den enskildes position på arbetsmarknaden. Medborgarskap ger även en känsla av tillhörighet och erkännande i det svenska samhället, vilket i sin tur kan stärka incitamenten för integration. Vissa rättigheter, såsom rätten att rösta vid riksdagsval, är också förbehållna svenska medborgare. Betydelsen av ett svenskt medborgarskap kan dessutom komma att öka betydligt framöver, i och med den pågående översynen av nyanländas och icke-medborgares kvalificering till socialförsäkring och ekonomiskt bistånd.²

Generösa villkor för medborgarskapsförvärv kan således ha tydligt positiva effekter ur ett integrationsperspektiv. Höjda krav riskerar tvärtom att försämra förutsättningarna till integration, eftersom tiden till medborgarskap förlängs och eftersom fler individer kommer att drabbas av utestängningseffekter och över huvud taget inte lyckas förvärva svenskt medborgarskap. Detta kommer i praktiken innebära att människor som har bott i Sverige i många år hålls kvar i en osäker tillvaro med begränsad tillgång till sociala och ekonomiska

¹ Dir. 2023:129 s. 1.

² Se dir. 2023:149.

rättigheter. Ett sådant missgynnande av varaktigt eller permanent bosatta kan enligt FN:s rasdiskrimineringskommitté strida mot grundläggande antidiskrimineringsprinciper.³

Särskilt bekymmersamt är att skärpta krav för medborgarskap riskerar att drabba redan utsatta grupper extra hårt. Försörjnings- och kunskapskrav samt krav på långa hemvisttider utgör generellt sett en större utmaning för kvinnor, vilket i längden kan ha en negativ påverkan på jämställdheten. Detta är något som utredaren också konstaterar.⁴ Äldre, ensamstående föräldrar och personer med låg eller ingen utbildningsbakgrund är exempel på andra grupper som kan komma att särskilt missgynnas av höjda trösklar för medborgarskapsförvärv. Skärpta krav innebär alltså att de som redan är de mest sårbara och marginaliserade riskerar att få ännu svårare att ta del av de rättigheter och den möjlighet till integration som medborgarskapet skulle ge.

Skärpta krav för medborgarskap riskerar sammantaget att hämma snarare än främja möjligheterna till delaktighet och integration, samtidigt som redan existerande klyftor riskerar att förstärkas. Andra sätt att uppnå det eftersträvade syftet bör därför övervägas i stället.

Konsekvenser för statslösa

Sverige har genom flera internationella konventioner förbundit sig att på olika sätt begränsa förekomsten av statslöshet. Sverige har exempelvis en skyldighet att så långt som möjligt underlätta statslösa personers införlivande med samhället och deras naturalisation.⁵

Förslaget att utmönstra anmälningsförfarandet för statslösa barn och personer som har kommit till Sverige samt förslagen på skärpta hemvist-, kunskaps-, vandels- och försörjningskrav innebär sammantagna en generell försämring av statslösa personers möjligheter att förvärva medborgarskap. Förslagen kommer i praktiken innebära att tiden i statslöshet kommer att förlängas för vissa enskilda, och att vissa statslösa personer över huvud taget inte kommer lyckas förvärva svenskt medborgarskap.

Att sakna nationalitet kan innebära svårigheter att få tillgång till grundläggande rättigheter såsom födeleregistrering, utbildning, sjukvård, social trygghet och bostad. Statslösa möter ofta stora hinder med att skaffa sig sysselsättning och försörjning och är också mer sårbara för exploatering i form av exempelvis människohandel, barnarbete och barnäktenskap.⁶ Många befinner sig dessutom i en omöjlig situation där de varken får stanna i Sverige eller kan följa ett utvisningsbeslut, eftersom inget land erkänner dem som medborgare och är villigt att ta emot dem.

Dessa aspekter har inte beaktats tillräckligt av utredaren. Utredningen fokuserar primärt på vilket utrymme internationella konventioner ger för att skärpa kraven, snarare än att analysera de faktiska konsekvenserna för statslösa individer. Detta angreppssätt är problematiskt eftersom det riskerar att osynliggöra de svårigheter som skärpta krav medför, vilket omöjliggör en ordentlig proportionalitetsbedömning. Civil Rights Defenders efterfrågar därför en mer gedigen analys av hur förslagen påverkar statslösa och om de därmed kan anses vara proportionerliga.

³ FN:s rasdiskrimineringskommitté, *General Recommendation No.30: Discrimination Against Non Citizens*, 2004, paragraf 15.

⁴ SOU 2025:1 s. 472–476.

⁵ Se 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet; 1954 års konvention angående statslösa personers rättsliga ställning; 1997 års europeiska konvention om medborgarskap.

⁶ Se exempelvis UNHCR, *Mapping Statelessness in Sweden*, 2016, s. 43–54.

NÄRMARE OM UTREDNINGENS FÖRSLAG

5.3.1 Anmälningförfarandet bör utmönstras och ska i huvudsak omfatta statslösa personer som är födda i Sverige och nordiska medborgare

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att statslösa personer som har kommit till Sverige inte längre ska kunna förvärva svenskt medborgarskap genom anmälan.

Som tidigare påpekats kan statslösa personer ha svårare att tillgodogöra sig grundläggande rättigheter på grund av sin statslöshet. Genom att komplicera vägen till medborgarskap för statslösa – inklusive statslösa barn – riskerar förslaget att förstärka detta utanförskap och skapa ytterligare hinder för integration. De potentiella säkerhetsvinster framstår som begränsade jämfört med de negativa konsekvenser som ett mer komplicerat förfarande får för statslösa individer och deras möjligheter att bli en del av samhället, inte minst när det är fråga om barn.

6.3.3 Förutsättningarna för barns förvärv av svenskt medborgarskap efter ansökan

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att det ska införas ett krav på styrkt identitet, permanent uppehållstillstånd och kunskaper i svenska och samhällskunskap för barns förvärv av svenskt medborgarskap efter ansökan.

Förslaget om krav på styrkt identitet riskerar att oskäligt drabba barn på grund av omständigheter utanför deras kontroll. Agerande som är hänförligt till föräldrarna bör inte leda till att barnens medborgarskapsprocess försenas. Dessutom kan det för personer från vissa länder vara mycket svårt eller till och med omöjligt att uppvisa identitetshandlingar som accepteras i Sverige – inte minst för statslösa. Förslaget riskerar därmed att skapa rättsosäkerhet och försvåra barns möjligheter att fullt ut bli en del av det svenska samhället.

Civil Rights Defenders ifrågasätter även kravet på kunskaper i svenska och samhällskunskap för barn över 16 år. Till skillnad från vuxna deltar barn redan i det svenska skolsystemet, vilket innebär att de naturligt tillgodogör sig språket och samhällskunskap utan behov av särskilda incitament. Att införa ett kunskapskrav skulle snarare skapa onödiga byråkratiska hinder och riskera att utsätta barn för stress och osäkerhet. Dessutom kan kravet leda till att vissa enskilda, på grund av denna ytterligare tröskel, inte hinner utnyttja de mer förmånliga regler som gäller för barns medborgarskapsförvärv. Det kan också resultera i att föräldrar beviljas medborgarskap medan barnet står utan, vilket strider mot principen om familjegenenskap.

Vad gäller det föreslagna kravet på permanent uppehållstillstånd vill Civil Rights Defenders särskilt påminna om att FN:s flyktingorgan UNHCR har rekommenderat Sverige att helt ta bort kravet på uppehållstillstånd för statslösa barns medborgarskapsförvärv. Enligt UNHCR bör kravet på tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd i stället ersättas av ett krav på "vanlig hemvist", i enlighet med 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet.⁷

Sammantaget framstår de skärpta kraven för barns medborgarskapsförvärv som svagt motiverade. De potentiella vinsterna är marginella i jämförelse med de negativa konsekvenser det kan få för enskilda barn, deras familjer och deras långsiktiga integration i det svenska samhället.

⁷ UNHCR, *Statelessness in Sweden: 10 Facts and Recommendations from UNHCR*, 2023, punkt 6 och 10.

7 Hemvistkrav för förvärv av svenskt medborgarskap

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om förlängda hemvisttider för förvärv av svenskt medborgarskap.

Som redogjort för ovan är det ur integrationssynpunkt positivt med korta hemvisttider för medborgarskapsförvärv. Förlängda hemvisttider riskerar tvärtom att hämma möjligheterna till ekonomisk, utbildningsmässig, politisk och social integration. Enligt Civil Rights Defenders kan de påstått ökade möjligheterna till säkerhetskontroll inte motivera de integrationsmässiga och övriga nackdelar som förslaget skulle innebära för både enskilda och samhället i stort. Av relevans i sammanhanget är även den omfattande ineffektivitet i arbetet med medborgarskapsärenden som Riksrevisionens granskning nyligen har påvisat.⁸ I kombination med de oskäligt långa handläggningstiderna riskerar kravet på förlängd hemvisttid att utesluta enskilda från det svenska samhället under en betydande tid. Utredningen har inte beaktat dessa aspekter tillräckligt.

Civil Rights Defenders ifrågasätter även den ökade skillnaden i hemvisttid mellan nordiska och utomnordiska medborgare som utredningens förslag innebär. Medan hemvisttiden för nordiska medborgare föreslås kvarstå på två år, föreslås den för utomnordiska medborgare öka från fem till åtta år. Utredningen hänvisar till säkerhetsskäl och skillnader i integrationstid men ger ingen tydlig grund för dessa antaganden eller varför de skulle motivera en så betydande skillnad. Den förlängda hemvisttiden riskerar att försena och därmed försämra möjligheterna till integration för utomnordiska medborgare. Förslaget kan följaktligen förstärka ojämlikheter samt väcker frågor om proportionalitet och likhet inför lagen.

8 Ett krav på skötsamt och hederligt levnadssätt i medborgarskapsärenden

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om skärpta krav på skötsamt och hederligt levnadssätt i medborgarskapsärenden.

Begreppet "skötsamt och hederligt levnadssätt" är vagt och öppnar upp för en godtycklig och rättsosäker tillämpning. Enligt Civil Rights Defenders finns det en risk att bedömningen av dessa kriterier kan komma att variera beroende på handläggare och kontext, vilket är allvarligt ur ett rättssäkerhetsperspektiv. Det finns en risk att personer med migrantbakgrund generellt misstänkliggörs utan saklig grund.

Utredningen saknar vidare en ordentlig barnrättsanalys av förslaget att barn över 15 år ska ha haft och förväntas ha ett skötsamt och hederligt levnadssätt. Enligt Civil Rights Defenders är detta en allvarlig brist. Barn har särskilda rättigheter och ska skyddas från åtgärder som kan ha oproportionerliga negativa konsekvenser för deras framtid. Om detta förslag genomförs utan att en grundlig analys genomförs, kan det innebära att barn i praktiken behandlas som vuxna i rättsliga sammanhang, vilket strider mot grundläggande barnrättsliga principer. Det är dessutom oroväckande hur utvecklingen skulle se ut om straffmyndighetsåldern sänks ytterligare. En sådan förändring skulle kunna innebära att ännu yngre barn ställs till svars på ett sätt som inte tar hänsyn till deras omognad och särskilda behov. I utredningen saknas även en motivering till varför barn från utomnordiska länder skulle drabbas hårdare än andra barn.

⁸ Riksrevisionen, *Migrationsverkets hantering av medborgarskapsärenden*, RiR 2025:5, 25 mars 2025.

Förslaget om skärpta krav på hederligt levnadssätt kan även kritiseras ur diskriminerings-synpunkt. Rapporter visar att vissa etniska grupper oftare misstänks för brott eller utsätts för ingripanden baserat på stereotypa föreställningar snarare än faktiska handlingar.⁹ Ett krav på hederligt levnadssätt kan därför, i och med risken för diskriminerande etnisk profilering, i förlängningen slå oproportionerligt hårt mot redan utsatta gruppers möjlighet att beviljas medborgarskap. Förslaget hotar därmed principen om lika rättigheter och riskerar att förstärka strukturell diskriminering.

Utredningen bedömer att förslaget om skärpta krav på ett skötsamt och hederligt levnadssätt i vissa fall skulle kunna få en preventiv effekt på den enskildes benägenhet att begå brott.¹⁰ Civil Rights Defenders efterfrågar i detta sammanhang en mer ingående analys av sambandet och den evidens som ligger till grund för bedömningen.

10 Krav på egenförsörjning för att förvärva svenskt medborgarskap

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att införa ett krav på egenförsörjning för att förvärva medborgarskap.

För det fall att förslaget vidare bereds, intar Civil Rights Defenders följande position:

- Civil Rights Defenders avstyrker förslaget om att den sökande, för att försörjningskravet ska anses vara uppfyllt, inte får ha mottagit försörjningsstöd under mer än sex månader inom de senaste tre åren.
- Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget om att arbetsrelaterad ersättning som utgår tillfälligt under pågående anställning och inkomst från subventionerad anställning ska jämföras med lön.
- Civil Rights Defenders tillstyrker förslaget om att undantag från försörjningskravet ska göras bl.a. i fråga om barn och studerande samt om det finns särskilda skäl.

Enligt Civil Rights Defenders riskerar krav på egenförsörjning att leda till oskäligen tröskel- och utestängningseffekter, till nackdel för den enskildas möjligheter till delaktighet och integration. Som nämnt riskerar det särskilt att drabba kvinnor, vilket är mycket oroväckande ur ett jämställdhetsperspektiv. Ett krav på egenförsörjning kommer även att drabba andra grupper som hör till de mest diskriminerade på arbetsmarknaden. Att försörjningsstöd inte får ha mottagits inom ett visst tidsspann är problematiskt, då det riskerar att oskäligt drabba enskilda på grund av omständigheter utanför deras kontroll. Ensamstående kvinnor är en grupp som särskilt kommer att missgynnas.¹¹

Civil Rights Defenders delar också Diskrimineringsombudsmannens oro över hur undantaget från självförsörjningskravet för personer med funktionsnedsättning kommer att tillämpas i praktiken.¹² För att säkerställa en rättssäker och inkluderande process anser Civil Rights Defenders, liksom Diskrimineringsombudsmannen, att tydliga skrivningar i förarbetena behövs för att garantera en generös tolkning av lagen.

⁹ Se t.ex. Brottsförebyggande rådet, *Polisens arbete med profilering och likabehandling - Med fokus på diskriminerande etnisk profilering*, BRÅ 2013:12; Civil Rights Defenders i samarbete med Kriminologiska institutionen på Stockholms universitet, *Slumpvis utvald*, 2017.

¹⁰ SOU 2025:1 s. 482.

¹¹ Försäkringskassan, *Barnhushållens ekonomi: Resultatindikatorer för den ekonomiska familjepolitiken 2024*, s. 39.

¹² Diskrimineringsombudsmannen, *Yttrande över Skärpta krav på svenskt medborgarskap (SOU 2025:1)*, dnr DO 2025/549, s. 2.

11 Undantag från naturalisationsvillkoren

- Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att bestämmelsen om dispens från naturalisationsvillkoren vid särskilda skäl inte bör skärpas.

Möjligheten till dispens från naturalisationsvillkoren vid särskilda skäl är en nödvändig rättssäkerhetsventil som förhindrar orimliga konsekvenser i enskilda fall. Mot bakgrund av de föreslagna skärpningarna av medborgarskapslagstiftningen blir dispensmöjligheten än mer avgörande för att säkerställa en rättssäker och proportionerlig tillämpning. Det kan även vara en nödvändighet för att Sverige inte ska riskera att bryta mot sina internationella förpliktelser. Civil Rights Defenders välkomnar därför utredarens bedömning att dispensreglerna inte bör skärpas, men saknar däremot en ordentlig analys av hur de föreslagna skärpningarna kan påverka tillämpningen av dispensmöjligheten.

14.7.1 Obligatoriskt deltagande i ceremoniella inslag; 14.7.2 Avläggande av lojalitetsförklaring, trohetslöfte eller liknande ceremoniellt inslag bör inte införas

- Civil Rights Defenders instämmer i utredningens bedömning att det inte bör krävas något obligatoriskt deltagande vid medborgarskapsceremonin samt att ceremonin inte bör innehålla avläggande av lojalitetsförklaring, trohetslöfte, medborgarskapssamtal eller liknande ceremoniellt inslag.

Civil Rights Defenders anser likt utredningen att medborgarskapsceremonin bör förbli frivillig och fri från ceremoniella inslag såsom lojalitetsförklaringar eller trohetseder. Om deltagandet görs obligatoriskt riskerar ceremonin att uppfattas som en formell plikt snarare än en positiv och inkluderande upplevelse, vilket skulle leda till motsatt effekt än den avsedda. Vidare skulle krav på lojalitetsförklaringar skapa en ojämlig behandling av medborgare beroende på hur medborgarskapet förvärvats. Det sänder en problematisk signal om att naturaliserade medborgare måste bevisa sin lojalitet på ett sätt som inte gäller för dem som blir medborgare vid födseln. Slutligen skulle det även vara oproportionerligt att en person som i övrigt uppfyller alla krav för medborgarskap nekats detta enbart på grund av frånvaro vid en ceremoni.

Remissvaret har beretts av Fredrika Blume.

Stockholm som ovan,

Martin Nyman

Tf. biträdande chefsjurist