



Kommittédirektiv

Språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap

Beslut vid regeringssammanträde den 24 oktober 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap ska vara ett krav för medborgarskap i Sverige. Syftet är att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle. Det finns även skäl att se över vissa andra frågor om förvärv och förlust av medborgarskap.

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag till författningsändringar som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap är krav för svenskt medborgarskap samt utreda i vilken utsträckning det krävs undantag för vissa grupper,
- lämna förslag på hur prov i svenska och grundläggande samhällskunskap kan genomföras rättvist, rättssäkert och ändamålsenligt,
- lämna förslag till hur barns rättigheter i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap kan stärkas och hur möjligheterna att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap bör utökas, och vid behov lämna författningsförslag, och
- granska bestämmelserna om förvärv av medborgarskap genom anmälan och vid behov lämna författningsförslag.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på grundlagsändringar.

Uppdraget ska, i de delar som gäller språk- och samhällskunskapskrav, redovisas senast den 15 oktober 2020. I övriga delar ska uppdraget redovisas senast den 1 maj 2021.

Medborgarskapets status ska stärkas och ett inkluderande samhälle främjas

Frågans tidigare behandling

I motsats till medborgarskapslagstiftningen i de flesta andra europeiska länder innehåller lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (MedbL) inte något språk- eller samhällskunskapskrav för förvärv av medborgarskap. Inte heller den tidigare medborgarskapslagen, lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap, innehöll något sådant krav. Fram till i början av 1980-talet krävdes dock i praxis att sökanden skulle bifoga ett intyg om kunskaper i det svenska språket till ansökan om svenskt medborgarskap. Därefter har sökandens språkkunskaper i praktiken kommit att helt sakna betydelse (SOU 1999:34 s. 308).

Frågan om språkrav behandlades i förarbetena till den nuvarande medborgarskapslagen. 1997 års medborgarskapskommitté uttalade i sitt betänkande Svenskt medborgarskap (SOU 1999:34 s. 313) att kunskaper i svenska språket är av största vikt för alla som är permanent bosatta i landet. Kommittén ansåg dock, främst av rättviseskäl, att krav på språkkunskaper inte borde knytas till medborgarskapet. I den efterföljande propositionen anförde regeringen att, även om goda kunskaper i landets språk och samhällsförhållanden har stor betydelse för integrationen, var möjligheterna att skapa en rättvis och praktiskt genomförbar ordning förenade med betydande svårigheter och en administrativ belastning som var svår att försvara (prop. 1999/2000:147 s. 63 f.).

Även 2012 års medborgarskapsutredning behandlade frågan om språkrav för medborgarskap. Utredningen gjorde i sitt betänkande Det svenska medborgarskapet (SOU 2013:29 s. 186) bedömningen att det oklara kunskapsläget om vilka följder ett språkkunskapskrav skulle få och de risker som finns för negativa effekter, framförallt för dem som har sämst förutsättningar att uppfylla kravet, innebar att andra modeller för att koppla det svenska språket till medborgarskapsförvärv var att föredra. Utredningen föreslog därför att en s.k. språkbonus skulle införas som incitament för att främja integrationen. Förslaget gick ut på att sökande som har en viss nivå av

kunskaper i det svenska språket skulle kunna bli svensk medborgare efter ansökan, även om han eller hon haft hemvist i Sverige ett år kortare än vad som annars hade krävts. Förslaget har inte genomförts.

Hur kan krav på kunskaper i språk och samhällskunskap genomföras i praktiken?

Svenskt medborgarskap kan förvärvas automatiskt vid födseln, genom adoption, genom anmälan eller efter ansökan. Förvärv av medborgarskap genom anmälan innebär ett förenklat förfarande där medborgarskap beviljas efter en kontroll av om de formella kraven (permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige under viss tid) var uppfyllda vid tidpunkten för anmälan. Anmälningsförfarandet gäller statslösa barn födda i Sverige, barn under 18 år, unga vuxna mellan 18 och 21 år, nordiska medborgare samt vissa personer som vill återfå svenskt medborgarskap.

Förvärv av medborgarskap efter ansökan, naturalisation, är det vanligaste sättet att bli svensk medborgare för dem som inte blivit svenska medborgare vid födseln. Under 2018 tog Migrationsverket emot ca 59 000 naturaliseringsärenden att jämföra med ca 30 000 anmälningsärenden. För naturalisering krävs i regel styrkt identitet, minst 18 års ålder, permanent uppehållstillstånd, hemvist i Sverige under viss tid och att sökanden har haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. I vissa fall kan barn till sökanden omfattas som bipersoner. Om barnet har fyllt 15 år krävs i så fall även att barnet har haft och kan komma att ha ett hederligt levnadssätt. Om kraven är uppfyllda får ansökan beviljas. Att bli svensk medborgare genom naturalisation är ingen rättighet. Det görs alltså, i motsats till vid anmälan, en diskretionär prövning. De flesta europeiska länder, bland dem samtliga nordiska länder, har i dag någon form av språk- eller samhällskunskapskrav kopplade till förvärv av medborgarskap.

Det är svårt att överskatta betydelsen av kunskaper i svenska för den som bor och verkar här i landet. Att kunna språket och känna till de grundläggande förhållandena i landet är centralt för att vara inkluderad i samhället. Kunskaper i språket är även av väsentlig betydelse för att en person ska kunna förstå sina skyldigheter och utöva sina rättigheter i samhället, det gäller både kvinnor och män. Det gäller inte minst de politiska rättigheter som medborgarskapet medför, t.ex. rätten att rösta i val till riksdagen. Kunskaper om vårt samhälle syftar till att tydliggöra vilka lagar och principer som är centrala för vårt demokratiska och jämställda samhälle

liksom vilka rättigheter och skyldigheter varje individ har i vårt land. Syftet är att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att bli en aktiv samhällsmedborgare. Det gäller både kvinnor och män. I sammanhanget är det dock värt att understryka att detta kan antas särskilt stärka utrikesfödda kvinnors förutsättningar för självständighet och frihet. Språket och grundläggande kunskaper om det svenska samhället kan i det sammanhanget ses som en nyckel till medborgarskapets förverkligande.

Samtidigt kan det finnas grupper för vilka ett godkänt prov i svenska och samhällskunskap av olika skäl varken är möjligt eller lämpligt att ställa upp som krav för medborgarskap. Särskild analys är nödvändig exempelvis i fråga om statslösa födda i Sverige. Likaså behöver särskilda överväganden göras vad gäller bl.a. barn, äldre, personer med funktionsnedsättning samt personer som av andra skäl har betydande svårigheter att visa tillräcklig kunskap. Uppdraget bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna. Förslagets förenlighet med Sveriges internationella förpliktelser bör beaktas.

Utredaren ska därför

- lämna förslag som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap är krav för svenskt medborgarskap,
- utreda i vilken utsträckning det är lämpligt med undantag från detta krav t.ex. inom grupperna barn, statslösa födda i Sverige, nordiska medborgare samt personer med funktionsnedsättning, och personer som av andra skäl har betydande svårigheter att visa tillräcklig kunskap, bl.a. med beaktande av Sveriges internationella förpliktelser,
- föreslå ett system för språk- och samhällskunskapskrav som är rättssäkert, kostnadseffektivt och rättvist och då särskilt beakta de jämställdhetspolitiska målen och vikten av att ge lika goda förutsättningar för integration för kvinnor och män,
- utreda och lämna förslag om utformning och bedömning av prov, om i vilken regi utbildningar och prov ska arrangeras och om möjlighet att göra om provet och överklaga provresultat,
- lämna förslag som så långt som möjligt utnyttjar befintliga system för undervisning och examination i svenska och samhällskunskap,
- analysera förslagets konsekvenser när det gäller behovet av lärare och examinatorer,

- redogöra för utländska förhållanden på området, särskilt i fråga om de andra nordiska länderna, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Andra frågor om medborgarskap

Utökade möjligheter att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap i syfte att motverka hedersrelaterat våld och förtryck

Den som är eller önskar bli utländsk medborgare får efter ansökan befrias från sitt svenska medborgarskap. Befrielse ska medges den som saknar hemvist i Sverige. Den som har hemvist i Sverige får vägras befrielse endast om det finns särskilda skäl. Om sökanden inte redan har ett annat medborgarskap krävs som villkor för befrielsen att han eller hon inom en viss tid förvärvar ett annat medborgarskap (15 § MedbL). Särskilda skäl att avslå en ansökan om befrielse kan finnas om t.ex. brottsmisstänkta eller värnpliktiga genom befrielse skulle uppnå otillbörliga fördelar gentemot staten (prop. 1999/2000:147 s. 57).

Om en person, som utöver svenskt medborgarskap även har utländskt medborgarskap, inte längre anses ha hemvist i Sverige finns det inte några möjligheter att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap.

Utredningen om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv lyfte i sitt betänkande Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet (SOU 2018:69 s. 206) fram att den rådande ordningen, åtminstone när det gäller barn som inte har hemvist i Sverige, möjliggör för vårdnadshavare att försvåra svenska myndigheters arbete när ett barn har förts utomlands för att t.ex. könsstympas eller tvingas in i barnäktenskap. Vårdnadshavare som på sitt barns vägnar har ansökt om befrielse från medborgarskap kan på det sättet hindra att barnet ges möjlighet till svenskt konsulärt stöd och att återvända till Sverige. Utredningen konstaterade dock att medborgarskapsfrågor låg utanför den utredningens uppdrag och att dessa frågor därför i stället bör behandlas i särskild ordning.

Även vuxna eller barn över 12 år kan genom t.ex. påtryckningar, hot eller våld förmås att mot sin vilja ansöka om eller samtycka till befrielse från svenskt medborgarskap. Det kan övervägas om ett beslut om befrielse av medborgarskap i en sådan situation ska kunna ändras.

Myndigheters möjligheter att ingripa vid misstanke om att personer förs ur landet för att giftas bort mot sin vilja eller könsstympas ska stärkas.

Utredaren ska därför

- lämna förslag till hur barns rättigheter i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap kan stärkas och hur möjligheterna att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap ska utökas, i syfte att motverka hedersrelaterat våld eller tvång och för att stärka barns rättigheter,
- utreda om Migrationsverkets beslut om befrielse från medborgarskap som meddelats i anledning av en ansökan som gjorts genom hot, tvång, urkundsförfalskning eller annat otillbörligt förfarande ska kunna ändras av Migrationsverket, och i så fall med retroaktiv effekt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Bör tidpunkten för förvärv av medborgarskap genom anmälan justeras?

Vid förvärv av medborgarskap genom anmälan gäller att villkoren för förvärv, dvs. permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige under viss tid, ska vara uppfyllda vid den dagen anmälan kommer in till Migrationsverket. Om så är fallet sker förvärvet från och med anmälningdagen även om själva beslutet fattas senare (prop. 1999/2000:147 s. 75). Den som uppfyller de formella kraven vid anmälningstillfället ska beviljas medborgarskap och det saknas möjlighet för Migrationsverket att beakta om omständigheterna har förändrats efter anmälningstidpunkten. Det innebär att Migrationsverket måste bevilja svenskt medborgarskap för personer som visserligen uppfyllde kraven vid anmälningstidpunkten men som vid beslutsdatumet inte längre gör det.

Sedan 2015 har i frågan om återkallelse av permanent uppehållstillstånd aktualiserats i drygt 60 anmälningssärenden hos Migrationsverket. Enligt Migrationsverket är det i vissa av ärendena uppenbart att sökanden har varit medveten om att en anmälan om svenskt medborgarskap kommer att stoppa en utvisning. Eftersom en svensk medborgare aldrig kan utvisas från Sverige har konsekvensen i vissa fall blivit att familjer som egentligen har fått ett beslut om att lämna Sverige får stanna här på grund av att en i familjen blivit svensk medborgare.

Migrationsverket har i en skrivelse till regeringen föreslagit att svenskt medborgarskap förvärvas från beslutsdagen i stället för på anmälningdagen (Ju2017/09735/EMA). Migrationsverket skulle i så fall kunna vänta in utgången i ett ärende om återkallelse av permanent uppehållstillstånd innan beslut fattas i anmälning ärendet.

Utredaren ska därför

- utreda om förvärv genom anmälan fortsättningsvis bör ske från tidpunkten för anmälan eller om prövningen i stället ska utgå från förhållandena vid tidpunkten för beslutet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Frågor om bland annat hederligt levnadssätt i medborgarskapsärenden

I dag görs ingen prövning av hederligt levnadssätt i anmälning ärenden enligt 6–10 §§ MedbL. För anmälan om medborgarskap för nordiska medborgare enligt 18 § MedbL gäller dock att den som anmäler inte sedan fem år får ha dömts till frihetsberövande påföljd.

En konsekvens av den nuvarande regleringen är att en person över 15 år som har begått brott kan beviljas svenskt medborgarskap genom anmälan, medan samma person hade fått avslag på sin ansökan om han eller hon varit över 18 år, alternativt fått avslag på begäran att omfattas som biperson i sin förälders beslut. Denna ordning kan förefalla orimlig, särskilt om personen som beviljats medborgarskap genom anmälan dömts för allvarlig brottslighet. Det kan även uppfattas inkonsekvent att så skilda villkor ska gälla beroende av om medborgarskap förvärvas genom anmälan eller efter ansökan. Migrationsverket har i en skrivelse till regeringen föreslagit att ett krav på hederligt levnadssätt införs i anmälning ärenden för personer över 15 år på ett sätt som motsvarar det som gäller i ansökningsärenden (Ju2017/09735/EMA). Det finns därför skäl att utreda om krav på hederligt levnadssätt bör införas i anmälning ärenden. Det bör dock understrykas att det som gäller prövningen av hederligt levnadssätt i ansökningsärenden är anpassat efter vuxna sökande, medan de flesta som förvärvar medborgarskap genom anmälan är barn eller unga vuxna. Eventuella skötsamhetskrav i anmälning ärenden bör därför endast omfatta allvarliga brott.

Som ett led i prövningen av om sökanden haft och kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt begär Migrationsverket i ärenden om ansökan om

medborgarskap in vissa uppgifter bl.a. från Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Kronofogdemyndigheten. Migrationsverket har i en skrivelse till regeringen föreslagit ett tydligare författningsstöd för detta förfarande (Ju2018/02791/L7).

I dag saknas också möjlighet att avslå en anmälan om medborgarskap även om Säkerhetspolisen har information om att personen i fråga utgör en fara för rikets säkerhet. Säkerhetspolisen har i en skrivelse till Justitiedepartementet påtalat att det bör finnas en möjlighet för Migrationsverket att avslå anmälan om medborgarskap med hänvisning till att den som anmälan avser utgör ett hot mot rikets säkerhet (Ju2017/02733/L7).

Utredaren ska därför

- utreda om det i anmälningsärenden för personer över 15 år bör införas ett krav att den som anmälan gäller inte är misstänkt eller dömd för allvarlig brottslighet eller bedöms utgöra ett hot mot rikets säkerhet, och då särskilt beakta Sveriges internationella åtaganden för att undvika statslöshet,
- utreda om det behövs ett tydligare författningsstöd för informationsutbytet i prövningen av hederligt levnadssätt i medborgarskapsärenden,
- i arbetet särskilt beakta Sveriges åtaganden i fråga om barnets rättigheter och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Behövs ytterligare åtgärder för att begränsa förekomsten av statslöshet?

Undvikande av statslöshet är en grundläggande princip för svensk medborgarskapslagstiftning. I FN:s konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12) framgår i artikel 1 att en konventionsstat ska bevilja medborgarskap till en person som är född på dess territorium, om han eller hon annars skulle bli statslös. Medborgarskapet ska antingen beviljas automatiskt vid födelsen eller på ansökan ställd till behörig myndighet. Sverige har valt det andra alternativet. Ett barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslöst förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige. Anmälan ska göras innan barnet har fyllt 18 år (6 § MedbL). För att undvika den period av

tillfällig statslöshet som inträffar mellan barnets födelse och tidpunkten för förvärv av medborgarskap genom anmälan finns det skäl att utreda om vissa statslösa barn som föds i Sverige per automatik bör bli svenska medborgare vid födelsen. Ett villkor för eventuellt automatiskt förvärv av medborgarskap ska i så fall vara att åtminstone en förälder har permanent uppehållstillstånd och även i övrigt en anknytning till Sverige, t.ex. genom bosättning. Detta för att förhindra att barn som inte kan förväntas växa upp i Sverige förvärvat svenskt medborgarskap. Ett sådant automatiskt förvärv av medborgarskap förutsätter ett visst utbyte av information mellan Migrationsverket och Skatteverket, som registrerar alla födselar i Sverige och vilket medborgarskap ett barn som ska folkbokföras har.

Enligt FN:s konvention om begränsning av statslöshet gäller, när medborgarskapet inte förvärvas automatiskt, att konventionsstaten bl.a. får ställa upp villkor om att personen ska ha varit stadigvarande bosatt på statens territorium under en period som inte överstiger fem år omedelbart före ansökan om medborgarskap eller tio år sammanlagt. Möjligheten till ansökan ska finnas under en period som inte får börja senare än vid 18 års ålder och inte upphöra tidigare än vid en ålder av 21 år. En statslös person som fyllt 18 men inte 21 år förvärvat enligt 8 § MedbL svenskt medborgarskap om han eller hon har permanent uppehållstillstånd i Sverige och hemvist här i landet sedan han eller hon fyllde 15 år. Det finns skäl att utreda om medborgarskapslagen fullt ut uppfyller kraven i konventionen i fråga.

Utredaren ska därför

- utreda om det bör införas ett automatiskt förvärv av medborgarskap vid födelsen för vissa statslösa barn födda i Sverige som har en förälder med permanent uppehållstillstånd och även i övrigt en anknytning till Sverige och hur informationsutbytet mellan myndigheter bör utformas,
- utreda om det finns ytterligare behov av författningsändringar om förvärv av medborgarskap genom anmälan, särskilt mot bakgrund av Sveriges internationella åtaganden för att undvika statslöshet, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474) och förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ange

kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar. Utredaren ska lämna en redogörelse för offentligfinansiella, samhällsekonomiska, verksamhetsmässiga och andra konsekvenser som förslagen kan medföra för berörda myndigheter, för företag, för kommuner och för enskilda individer. Utredaren ska så tidigt som möjligt i arbetet analysera de offentligfinansiella effekterna av de förslag som utreds. Om de förslag som utredningen lämnar innebär offentligfinansiella kostnader ska förslag till finansiering lämnas. Utredaren ska bedöma förslagens förenlighet med Sveriges internationella förpliktelser. Av redogörelsen ska konsekvenser för barn ur ett barnrättsperspektiv i enlighet med FN:s konvention om barnets rättigheter framgå. Utredaren ska genomgående ha ett jämställdhetsperspektiv och ett integrationsperspektiv i den analys som görs. Detta innefattar bl.a. en analys av hur förslagen påverkar de jämställdhetspolitiska målen. Om analysen visar att förslagen inte har betydelse för jämställdhetspolitikens genomförande ska även detta redovisas. Eventuella konsekvenser för den enskildes integritet ska beaktas. Konsekvensanalysen ska löpa parallellt med det övriga arbetet.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med utredningen Stärkt kvalitet och likvärdighet inom komvux för elever med svenska som andraspråk (KLIVA) och andra relevanta utredningar samt beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet. Utredaren ska också, i den utsträckning som bedöms lämpligt, samråda med och inhämta upplysningar från Migrationsverket, Nationella kompetensteamet vid Länsstyrelsen Östergötland, Skolverket, Statens skolinspektion, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Domstolsverket, Skatteverket, Länsstyrelsen i Kalmar län, Barnombudsmannen, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Sveriges Kommuner och Landsting och de andra myndigheter och organisationer som berörs av frågorna.

Utredaren är fri att ta upp även andra närliggande frågor om svenskt medborgarskap som bedöms ha samband med uppdraget och lämna de författningsförslag som utredaren anser nödvändiga. Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på grundlagsändringar.

Uppdraget ska i de delar som gäller språk- och samhällskunskapskrav redovisas senast den 15 oktober 2020. Övriga delar ska redovisas senast den 1 maj 2021.

(Justitiedepartementet)