



Kommittédirektiv

Återkallelse av medborgarskap i vissa fall

Beslut vid regeringssammanträde den 22 maj 2025

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté har föreslagit och lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har förvärvat medborgarskapet på felaktiga grunder eller som har begått vissa mycket allvarliga brott. Syftet med uppdraget är att stärka betydelsen av medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter.

Utredaren ska bl.a.

- lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande,
- lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion,
- därutöver också lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet ska kunna fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Det ingår inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på grundlagsändringar. Förslagen ska vara i enlighet med Sveriges internationella åtaganden.

Utredaren ska biträdas av en parlamentariskt sammansatt referensgrupp.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 mars 2026.

Uppdraget att utreda och föreslå en möjlighet att i vissa fall frånta den med dubbla medborgarskap det svenska medborgarskapet

Det svenska medborgarskapet och tidigare överväganden

Enligt 2 kap. 7 § andra stycket regeringsformen (RF) får ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem.

Skyddet för medborgarskapet är absolut med undantag för den begränsning som grundlagsbestämmelsen innehåller. I motsats till flera andra nordiska länder finns det ingen möjlighet att återkalla ett svenskt medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder eller för personer som begått ett brott som allvarligt skadar statens vitala intressen. En utvidgning av möjligheterna att frånta någon hans eller hennes medborgarskap på de grunderna kräver därför grundlagsändring.

Frågan om det bör vara möjligt att återkalla ett svenskt medborgarskap som har förvärvats på felaktiga grunder har övervägts tidigare. Senast frågan övervägdes var för knappt 20 år sedan. Utredningen om omprövning av medborgarskap föreslog i betänkandet Omprövning av medborgarskap (SOU 2006:2) att det i vissa fall skulle vara möjligt att återkalla ett felaktigt medborgarskapsbeslut. Förslaget tog främst sikte på de fall då en person genom mutor eller annat otillbörligt förfarande beviljats medborgarskap, men även de fall då felaktiga identitetsuppgifter lämnats för att dölja grov kriminell belastning, terroristanknytning eller liknande omfattades. Regeringen beslutade i samband med 2010 års grundlagsreform att inte gå vidare med förslaget.

Regler om förlust av svenskt medborgarskap finns i 14 § lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap (medborgarskapslagen). I bestämmelsen föreskrivs att en svensk medborgare förlorar sitt svenska medborgarskap när han eller hon fyller 22 år, om han eller hon är född utomlands, aldrig haft hemvist i

Sverige, och inte heller varit här under förhållanden som tyder på samhörighet med landet. På ansökan som görs innan den svenska medborgaren fyller 22 år får det dock medges att medborgarskapet behålls. När någon förlorar svenskt medborgarskap, förlorar även hans eller hennes barn sitt svenska medborgarskap, om barnet förvärvat detta på grund av att föräldern varit svensk medborgare. Barnet förlorar dock inte sitt medborgarskap om den andra föräldern har kvar sitt svenska medborgarskap och barnet härleder sitt svenska medborgarskap även från honom eller henne. Förlust av medborgarskap sker inte om detta skulle leda till att personen blir statslös.

Regler om befrielse från svenskt medborgarskap finns i 15 och 15 a §§ medborgarskapslagen. I 15 § föreskrivs att den som är eller önskar bli utländsk medborgare får efter ansökan befrias från sitt svenska medborgarskap. Befrielse får vägras om det finns anledning att anta att sökanden inte själv vill befrias från sitt svenska medborgarskap. Den som har hemvist i Sverige får också vägras befrielse om det finns andra särskilda skäl. Om sökanden inte redan är utländsk medborgare ska det som villkor för befrielsen från svenskt medborgarskap krävas att han eller hon inom en viss tid förvärvar medborgarskap i ett annat land.

Utredningen om skärpta krav för att förvärva svenskt medborgarskap föreslår i betänkandet Skärpta krav för svenskt medborgarskap (SOU 2025:1) att bestämmelsen i 14 § medborgarskapslagen ska ändras så att det inte ska finnas någon tidsfrist för att ansöka om att få behålla svenskt medborgarskap. Utredningen bedömer att bestämmelsen behöver ändras för att överensstämma med unionsrätten (jfr EU-domstolens dom den 5 september 2023 i mål C-689/21). Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juni 2026. Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

2023 års fri- och rättighetskommittés förslag till grundlagsändring

Regeringen beslutade den 15 juni 2023 att en parlamentariskt sammansatt kommitté skulle ges i uppdrag att bl.a. bedöma om den grundlagsskyddade rätten till medborgarskap bör ändras för att i vissa fall möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap. Kommittén, som antog namnet 2023 års fri- och rättighetskommitté (Ju 2023:05), redovisade uppdraget i januari 2025 genom betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter (SOU 2025:2). I betänkandet föreslår kommittén att 2 kap. 7 § RF ändras så att det i vissa fall ska vara möjligt att

meddela föreskrifter om frångående av svenskt medborgarskap för den med dubbla medborgarskap.

Enligt förslaget ska det få föreskrivas att det svenska medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande eller som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion. Kommittén föreslår också att det införs bestämmelser om att föreskrifter om frångående av medborgarskap inte får meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden. Om medborgarskapet fråntas en förälder på grund av brott görs undantag från möjligheten att föreskriva att barns medborgarskap ska följa föräldrarnas. Beträffande föreskrifter om frångående av medborgarskap ska det s.k. kvalificerade förfarandet tillämpas. Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 2027. Betänkandet har remitterats.

Behovet av utredning

Medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför rättigheter och skyldigheter för båda parter. Medborgarskapet representerar det formella medlemskapet i det svenska samhället. Det finns ett berättigat intresse och egenvärde i att skydda och stärka detta särskilda förhållande och samtidigt värna samhörigheten mellan medborgaren och staten. Det är viktigt att det svenska medborgarskapet tillmäts stor betydelse och respekteras och värnas i högre grad än i dag.

Om en grundlagsändring genomförs behöver regeringen ha förutsättningar att utan onödig fördröjning kunna lämna förslag till lagstiftning som innebär en möjlighet att återkalla medborgarskap i vissa fall. Det finns därför skäl att redan nu utreda hur lagstiftningen lämpligen skulle kunna utformas. Uppdraget att lämna lagförslag ska dock inte uppfattas som ett ställningstagande i förtid av det förslag som 2023 års fri- och rättighetskommitté har lämnat eller ett föregripande av den riksdagsbehandling som ett sådant förslag förutsätter.

Återkallelse av medborgarskap när förvärvet skett på felaktiga grunder

Inom förvaltningsrätten gäller som allmän grundsats att den som efter att ha lämnat oriktiga uppgifter som är relevanta för myndighetens prövning får ett förvaltningsbeslut som är gynnande för honom eller henne inte kan räkna

med att beslutets rättskraft står sig. Detta gäller dock inte för beslut att bevilja medborgarskap. Det kan ifrågasättas om det är en rimlig ordning.

I syfte att minska risken för misstro mot rättsordningen och samtidigt ytterligare stärka betydelsen av medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter i vårt samhälle, finns det skäl att överväga att göra den allmänna grundsatsen om förvaltningsbesluts rättskraft tillämplig även på beslut om medborgarskap.

Med utgångspunkt i den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslår ska utredaren analysera utrymmet för att införa regler som möjliggör att ett svenskt medborgarskap ska kunna återkallas för den med dubbla medborgarskap som har fått sitt svenska medborgarskap till följd av oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande och överväga hur en sådan reglering lämpligen bör utformas. I analysen bör ingå att överväga såväl behovet som effekterna och konsekvenserna av att införa en möjlighet till återkallelse av medborgarskap i dessa fall. Vidare bör det göras en jämförelse med andra jämförbara länders regleringar. Särskild vikt bör fästas vid andra nordiska länder. Av intresse bör även vara erfarenheter från andra länder där möjligheten till återkallelse av medborgarskap funnits under lång tid.

En grundläggande utgångspunkt är att förslag inte får lämnas i strid med EU-rätten eller Sveriges internationella åtaganden, bl.a. den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter (EU:s rättighetsstadga), FN:s konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12), den europeiska konventionen om medborgarskap (SÖ 2001:20) samt FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen).

I den europeiska konventionen om medborgarskap anges bl.a. vissa principer som varje konventionsstats medborgarskapsregler ska grundas på och under vilka förutsättningar som medborgarskap får återkallas. Av artikel 7.1.b framgår att förlust av medborgarskap är tillåtet vid förvärv av medborgarskap genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av sökanden.

Det är viktigt att regleringen blir tydlig, förutsebar och effektiv. Vid utformningen av förslag till ny lagstiftning är det avgörande vilka

omständigheter och handlingssätt som ska anses falla in under uttrycket oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande. Vidare bör det övervägas vilken betydelse som ska tillmätas andra omständigheter, för att säkerställa att beslutet är proportionerligt. Utredaren ska redovisa sitt ställningstagande i dessa delar.

För att ge regeringen ett brett beredningsunderlag bör utredaren ges i uppdrag att lämna förslag på en reglering som möjliggör återkallelse av medborgarskap oavsett utredarens ställningstagande i sak.

Utredaren ska därför

- analysera den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté har föreslagit och ta ställning till vilket utrymme som ges för att införa regler som innebär att det svenska medborgarskapet kan fråntas den med dubbla medborgarskap som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande,
- oavsett sitt ställningstagande i sak lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet kan fråntas den med dubbla medborgarskap som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren får också ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Återkallelse av medborgarskap på grund av vissa brott

Sverige hanterar just nu tre parallella hot mot den inre säkerheten. Det handlar om statliga aktörer som agerar alltmer offensivt för att främja sina intressen, om våldsbejakande extremism och terrorism. Även den systemhotande organiserade brottsligheten med det våldskapital, de finansiella strukturer och de parallella samhällsstrukturer som aktörerna inom organiserad brottslighet har byggt upp i Sverige innebär både en direkt och indirekt påverkan på människors trygghet och säkerhet, liksom på samhällsviktiga funktioner (skr. 2023/24:67 s. 3).

För att stärka skyddet för Sveriges inre säkerhet krävs att lagstiftningen på alla områden, inklusive inom medborgarskapsrätten, är utformad så att den ger möjlighet att använda verkningsfulla åtgärder.

I syfte att stärka betydelsen av medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter samt skydda Sverige mot personer som hotar statens vitala intressen, finns det anledning att utreda om det bör vara möjligt att återkalla medborgarskapet för den som begått vissa mycket allvarliga brott.

Med utgångspunkt i den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslår ska utredaren analysera utrymmet för att införa regler som möjliggör att ett svenskt medborgarskap ska kunna återkallas för den med dubbla medborgarskap som enligt en lagakraftvunnen brottmålsdom har dömts för viss mycket allvarlig brottslighet och överväga hur en sådan reglering lämpligen bör utformas (SOU 2025:2 s. 310). På samma sätt som för återkallelse när förvärvet skett på felaktiga grunder bör det ingå i analysen att överväga såväl behovet som effekterna och konsekvenserna av att införa en möjlighet till återkallelse av medborgarskap i dessa fall. Att det i Sverige inte finns någon möjlighet att återkalla medborgarskap ens vid mycket allvarlig brottslighet innebär att rättsläget skiljer sig från det i flera andra nordiska länder. I analysen bör en jämförelse med andra jämförbara länders regleringar ingå. Särskild vikt bör fästas vid andra nordiska länder. Av intresse bör även vara erfarenheter från länder där möjligheten till återkallelse av medborgarskap funnits och tillämpats under lång tid.

Ett alternativ som diskuterades av 2023 års fri- och rättighetskommitté var att utforma grundlagsregleringen med utgångspunkt i det folkrättsliga uttrycket brottslighet som allvarligt skadar statens vitala intressen. En sådan reglering finns även i flera andra nordiska länder. Utredaren bör jämföra kommitténs förslag när det gäller förutsättningarna för att återkalla medborgarskap med anledning av brott med en grundlagsreglering som i stället utgår från uttrycket brottslighet som allvarligt skadar statens vitala intressen. Utredaren bör ges i uppdrag att utifrån jämförelsen överväga och lämna ett alternativt författningsförslag.

Utgångspunkten för det alternativa förslaget bör vara att brottslighet som på olika sätt kan sägas vara systemhotande ska kunna medföra att

medborgarskap återkallas. Detta inkluderar brottslighet som sker inom ramen för kriminella nätverk och som allvarligt skadar statens vitala intressen. Även i sådana fall kan den enskilde anses ha visat sig grovt illojal mot svenska staten och därför inte ha rätt att åtnjuta de grundläggande rättigheter som det svenska medborgarskapet medför. Mot denna bakgrund ska förslaget så långt som möjligt utnyttja det utrymme till återkallelse av medborgarskap som följer av Sveriges internationella åtaganden.

I likhet med då förvärvet skett på felaktiga grunder är det viktigt att regleringen blir tydlig, förutsebar och effektiv. Utredaren ska särskilt överväga vilken brottslighet som i grundlagsbestämmelsens mening ska anses allvarligt hota rikets säkerhet och om andra krav ska ställas på brottsligheten, t.ex. i form av påföljd eller straffvärde. Utredaren ska också överväga olika lagtekniska alternativ för att reglera frågan, t.ex. om det bör ske genom användande av en brottskatalog eller genom någon annan avgränsningsmetod. Vidare bör det övervägas vilken betydelse som ska tillmätas andra omständigheter, för att säkerställa att beslutet är proportionerligt.

En grundläggande utgångspunkt är att förslag inte får lämnas i strid med Sveriges internationella åtaganden. Utredaren ska därför säkerställa att de förslag som lämnas är förenliga med EU-rätten och Sveriges internationella åtaganden, bl.a. Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga, FN:s konvention om begränsning av statslöshet, den europeiska konventionen om medborgarskap och barnkonventionen.

Av artikel 7.1.d i den europeiska konventionen om medborgarskap följer att det är tillåtet med förlust av medborgarskap vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen. I artikel 8.3(a)(ii) i FN:s konvention om begränsning av statslöshet finns en i delar motsvarande bestämmelse som, under vissa förutsättningar, ger en konventionsstat möjlighet att frånta någon medborgarskapet vid uppförande som allvarligt står i strid med statens vitala intressen.

För att ge regeringen ett brett beredningsunderlag bör utredaren ges i uppdrag att lämna förslag på en reglering som möjliggör återkallelse av medborgarskap oavsett utredarens ställningstagande i sak.

Utredaren ska därför

- analysera den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté har föreslagit och ta ställning till vilket utrymme som ges för att införa regler som innebär att det svenska medborgarskapet kan fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion,
- oavsett sitt ställningstagande i sak lämna förslag som innebär att det svenska medborgarskapet kan fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion,
- därutöver också, oavsett sitt ställningstagande i sak, lämna ett förslag som innebär att det svenska medborgarskapet kan fråntas den med dubbla medborgarskap som har dömts för brott som allvarligt skadar Sveriges vitala intressen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren får också ta upp andra frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

Olika sätt att förvärva svenskt medborgarskap

Svenskt medborgarskap kan förvärfvas automatiskt, efter anmälan och efter ansökan (naturalisation). 2023 års fri- och rättighetskommittés förslag till grundlagsändring omfattar samtliga slags förvärv av medborgarskap.

Utredaren bör analysera och bedöma om det finns skäl att behandla de olika förvärvsformerna på skilda sätt i författningsregleringen när det gäller möjligheten till återkallelse av medborgarskap. I analysen ska utredaren särskilt beakta principen om icke-diskriminering (jfr art. 5.2 i den europeiska konventionen om medborgarskap).

Ett effektivt regelverk

Den grundlagsändring som 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslår innebär att det införs möjligheter att i vissa fall meddela föreskrifter om fråntagande av medborgarskap. Det gäller dock endast för den som har flera medborgarskap. Den som har dubbelt medborgarskap skulle därmed kunna undgå att fråntas sitt svenska medborgarskap genom att avsäga sig sitt andra medborgarskap. För att stärka betydelsen av det svenska medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter är det angeläget att

regelverket är effektivt och ändamålsenligt. I de fall som förutsättningarna för att frånta någon ett svenskt medborgarskap är uppfyllda, måste utgångspunkten vara att ett fråntagande av medborgarskapet också ska ske. För att åstadkomma ett effektivt och ändamålsenligt regelverk bör utredaren vid utformningen av regleringen och processen för fråntagande av medborgarskapet även beakta att olika länder har olika regler i frågan om möjligheten att avsäga sig medborgarskap (SOU 2025:2 s. 211 och 212).

Utredaren ska därför

- ta ställning till hur möjligheten att avsäga sig ett medborgarskap bör påverka författningsregleringens utformning.

Konsekvensbeskrivningar

I enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ingår i uppdraget att redogöra för konsekvenserna av förslagen. Såväl ekonomiska som andra konsekvenser ska belysas. Utredaren ska även redogöra för hur eventuellt ökade kostnader bör finansieras i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Förslagen ska vara i enlighet med Sveriges internationella åtaganden och utredaren ska särskilt redovisa vilka konsekvenser som de förslag som lämnas har för Sveriges internationella åtaganden, däribland om mänskliga rättigheter, för barnets rättigheter, för personer med funktionsnedsättning och för jämställdhet. Det gäller bl.a. Europakonventionen, EU:s rättighetsstadga, den europeiska konventionen om medborgarskap, FN:s konvention om begränsning av statslöshet och barnkonventionen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och bevaka beredningen av förslaget till ändring i 2 kap. 7 § RF samt annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska inhämta synpunkter från Migrationsverket, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten samt från andra berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren anser lämpligt.

Till stöd för utredarens arbete ska en referensgrupp med representanter för riksdagspartierna inrättas.

Uppdraget ska redovisas senast den 20 mars 2026.

(Justitiedepartementet)