

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2026-02-20

Närvarande: F.d. justitieråden Kerstin Calissendorff och Mats Melin
samt justitierådet Malin Bonthron

Skärpta krav för svenskt medborgarskap

Enligt en lagrådsremiss den 10 februari 2026 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap,
2. lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap,
3. lag om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap,
4. lag om ändring i lagen (2014:481) om ändring i lagen (2001:82) om svenskt medborgarskap.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunniga Johannes Forssberg, Camilla Hellenäs Limrell och Rebecka Jaraj.

Förslagen föranleder följande yttrande.

Förslaget till lag om ändring i lagen om svenskt medborgarskap

Allmänt

I lagrådsremissen föreslås omfattande ändringar av reglerna om förvärv av svenskt medborgarskap (punkt 1 ovan) liksom ändringar i övergångsbestämmelserna till lagen (punkt 4 ovan), vilka föreslås träda i kraft den 6 juni 2026 samt ändringar som föreslås träda i kraft senare (punkt 2 och 3 ovan).

Förslagen innebär skärpningar av kraven för medborgarskap bland annat på så sätt att den tid för hemvist i Sverige som krävs förlängs och krav på egen försörjning ställs, att högre krav ställs på den sökandes levnadssätt samt att krav ställs på tillräckliga kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället.

Kravet på att ha haft hemvist i Sverige förlängs från nuvarande fem år till åtta år som huvudregel. Flera remissinstanser har avstyrkt förslaget av det skälet att förlängningen kan försvåra utlänningars integration i det svenska samhället och därmed öka deras utanförskap.

Lagrådet noterar att den aspekten måste anses vara särskilt svår att bedöma med hänsyn till att den rimligen påverkas av andra pågående lagstiftningsärenden gällande exempelvis permanenta uppehållstillstånd och reformer på området för socialförsäkringar. Det är emellertid tydligt att lagförslagen i detta ärende inte i sig syftar till att främja integration utan till att stärka medborgarskapets status, att ge möjlighet att under längre tid upptäcka potentiella säkerhetshot

samt att harmonisera reglerna med dem som finns i jämförbara länder, inte minst övriga länder i Norden.

8 §

I paragrafen ges en utlänning som är född i Sverige och sedan födelsen är statslös möjlighet att förvärva medborgarskap genom anmälan. Till de krav på bland annat viss ålder som anges i paragrafen läggs en fjärde punkt som föreskriver att utlänningen inte har dömts för ett brott mot Sveriges säkerhet eller dömts till frihetsberövande påföljd i fem år eller längre. Bestämmelsen har utformats i enlighet med den regel i 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet som föreskriver att en konventionsstat får göra beviljandet av medborgarskap beroende av ett sådant villkor.

I författningskommentaren tydliggörs att bestämmelsen inte är begränsad till att endast avse påföljder som har utdömts i Sverige. ”Som regel”, sägs det vidare, ”bör det krävas att det brott som utlänningen begått utomlands också betraktas som ett brott enligt svensk lagstiftning för att påföljden ska beaktas.”

Lagrådet utgår från att avsikten inte är att kunna göra undantag från principen om dubbel straffbarhet och förordar att kommentaren omformuleras för att undvika en antydning om att så skulle kunna ske. Det kan tilläggas att ett sådant förtydligande på intet sätt skulle stå i strid med regleringen i 1961 års konvention.

11 §

I paragrafen anges kraven för att en vuxen utlänning ska kunna beviljas medborgarskap efter ansökan. Till tidigare gällande krav på styrkt identitet, permanent uppehållstillstånd och viss tids hemvist

(som således förlängs från fem till åtta år som huvudregel) läggs nu ett delvis nytt (punkt 4) och två nya krav (punkterna 5 och 6).

I fjärde punkten som gäller vad som brukar beskrivas som en vandelsprövning skärps, som det uttrycks i författningskommentaren, det tidigare gällande kravet om "hederligt levnadssätt" till att krav ställs på ett "skötsamt och hederligt levnadssätt". Det sägs vidare att ändringen delvis innebär en anpassning av lagstiftningen till rådande praxis, men också att den inte innebär någon begränsning i förhållande till tidigare när det gäller vilka omständigheter som kan beaktas.

Den oklarhet som dessa uttalanden kan ge intryck av i fråga om huruvida det endast gäller att kodifiera redan etablerad praxis i medborgarskapsärenden eller om att ge utrymme för en vidare bedömning av skötsamhetskravet bör undanröjas under den fortsatta beredningen. Om det senare är fallet, bör några riktlinjer ges för den individuella prövning som ska ske av ett så allmänt hållet begrepp som en persons skötsamhet.

I författningskommentaren till punkten behandlas den s.k. karenstiden, dvs. den tid som enligt gällande rätt anses krävas innan en sökande som dömts för brott eller har andra vandelsanmärkningar kan anses uppfylla kravet på hederligt levnadssätt. Genom karenstider av olika längd – relaterade till allvaret av det brott eller annan vandelsanmärkning som det är fråga om – är avsett att åstadkomma att tyngdpunkten i prövningen av levnadssättet ligger på en prognos av sökandens framtida levnadssätt mot bakgrund av hans eller hennes tidigare levnadssätt. De karenstider som tillämpas enligt gällande rätt följer förarbetsuttalanden till den lag som föregick den nuvarande (se prop. 1994/95:179 s. 58–60 och bl.a. MIG 2007:39).

Enligt författningskommentaren innebär tillägget av ordet skötsamt i lagtexten ett tillkommande krav på sökandens levnadssätt som i viss utsträckning inverkar förlängande på de karenstider som ska tillämpas. Utifrån det resonemanget ges i avsnitt 8.1 i lagrådsremissen en tabell med mycket detaljerade riktlinjer för vilka karenstider som bör tillämpas fortsättningsvis och som alltså är förlängda i förhållande till de nu tillämpade. En anmärkning görs om att avsikten är att det ska vara riktlinjer som kan behöva frångås. Det exempel på avvikelse som ges i författningskommentaren avser ett fall då det kan bli fråga om att tillämpa en längre karenstid än enligt tabellen. Flertalet av karenstiderna avser tid som måste ha förflutit sedan den sökande begick brott eller verkställde ett utdömt straff.

Lagrådet konstaterar att de karenstider som i dag tillämpas i förhållande till brott som den sökande har begått knappast kan anses avse något annat än vilken tid som måste förflyta innan sökanden på nytt kan anses uppvisa ett hederligt levnadssätt. Det är svårt att se att tillägget av ordet skötsamt i lagtexten har någon bäring på de karenstiderna. Den lagändring som föreslås kan inte anses täcka de ändringar i fråga om karenstiderna för brott som skisseras i tabellen i avsnitt 8.1.

Det förhåller sig visserligen så att dagens karenstider vilar på en liknande tabell i äldre förarbeten, som i sin tur innebar en ändring i förhållande till de karenstider som därtills hade tillämpats (se a. prop. a. s.). Systemet för prövning av medborgarskapsärenden är emellertid förändrat sedan dess och prövningen sker numera i domstol. Det som eftersträvas med tabellen är således en förändring av domstolspraxis i aktuellt avseende.

Med beaktande av det anförda kan tabellen inte anses utgöra vägledande förarbetsuttalanden när det gäller karenstiderna i förhållande till brott eller utdömda straff. Även i övrigt framstår det

som olämpligt att genom en tabell intagen i allmänmotiveringen ges så detaljerade riktlinjer för tillämpningen i domstol av en allmänt hållen lagregel. Det kontrasterar även starkt mot hur lagförslaget i övrigt har utformats med mycket detaljerade regler intagna i lag.

Lagrådet anser att det i den fortsatta beredningen bör övervägas att i stället ta in riktlinjerna i fråga i författningstext.

11 c §

I sista stycket i paragrafen finns en bestämmelse om undantag från kravet på kunskaper i svenska och om det svenska samhället.

Lagtexten är inte helt tydlig i fråga om vad den inskjutna sats som finns i stycket hänför sig till. Lagrådet förordar att stycket i stället ges följande utformning.

”En sökande som inte har visat kunskaper enligt 11 § första stycket 6 får naturaliseras endast om det, på grund av en funktionsnedsättning eller andra personliga förhållanden, inte rimligen kan begäras att sökanden visar sådana kunskaper.”

12 a §

I sista stycket finns en bestämmelse som motsvarar den i 11 c § sista stycket. Motsvarande ändringar som föreslås beträffande 11 c § bör göras i 12 a §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Lagförslaget föreslås träda i kraft den 6 juni i år. Det nära förestående ikraftträdandet ger anledning till ett särskilt fokus på frågan om övergångsbestämmelser.

Till skillnad mot båda de utredningar som ligger till grund för lagstiftningsärendet föreslår regeringen inga övergångsbestämmelser avseende anmälningar och ansökningar om medborgarskap och överklaganden av beslut i sådana ärenden. En kompletterande promemoria har remitterats avseende en av de paragrafer som ingår i lagförslaget. I den promemorian föreslogs inte några övergångsbestämmelser.

Remissinstanserna har därmed inte, annat än avseende en mycket begränsad del av förslaget, haft anledning att uttala sig i frågan om lämpligheten av att pågående ärenden och överklaganden ska prövas mot ändrade och nya bestämmelser i stället för de som gällde när ärendet inleddes eller ett överklagat beslut fattades. Beträffande förslaget i SOU 2025:1 anförde dock Säkerhetspolisen, med hänvisning till säkerhetsskäl, att som utgångspunkt borde de föreslagna bestämmelserna om längre hemvisttid i Sverige för att förvärva svenskt medborgarskap omfatta samtliga ärenden i vilka beslut inte ännu fattats.

Utgångspunkten på förvaltningsrättens område är att ny lagstiftning ska tillämpas direkt avseende materiella bestämmelser om inte annat anges eller i övrigt framgår av omständigheterna. Det är dock fråga om en utgångspunkt (vilket inte är detsamma som en huvudregel) och det innebär att även om övergångsbestämmelser saknas kan bland annat krav på rättssäkerhet och rättvisa medföra att ny lag inte ska tillämpas på äldre förhållanden (se t.ex. HFD 2003 ref. 88 och 2004 ref. 82 samt NJA 2020 s. 285 p. 16). Vid ett övervägande i ett lagstiftningsärende av om övergångsbestämmelser lämpligen bör införas, kan omständigheter av de slag som nämns i de angivna rättsfallen tjäna till ledning. Hänsyn bör alltså tas till effekterna av en sådan tillämpning för de som berörs.

I lagrådsremissen s. 118 anges följande beträffande övergångsbestämmelser för ärenden som inletts före ikraftträdandet: "Huvudregeln inom förvaltningsrätten är att rättstillämparen ska tillämpa den lag som gäller vid tidpunkten för prövningen om inget annat har föreskrivits. En direkt tillämpning av materiella lagändringar måste dock uppfylla rimliga krav på rättssäkerhet och förutsebarhet. Att det under handläggningen av ett ärende träder i kraft ny lagstiftning som kan påverka utfallet av prövningen innebär inte i sig att krav på rättssäkerhet, förutsebarhet och likabehandling frångås." Rörande behovet av övergångsbestämmelser för prövningen av överklagade beslut anförs, med anledning av Förvaltningsrätten i Göteborgs påpekande att avsaknaden av övergångsbestämmelser kan komma att innebära merarbete för domstolarna, att domstolen kan behöva anvisa parten vilken ytterligare utredning som krävs. Därefter sägs "huruvida domstolen som första instans kan göra prövningen utifrån de nya bestämmelserna får dock avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet." I remissen anges som en slutsats av resonemangen att ändringarna inte medför sådan osäkerhet vid rättstillämpningen att det av det skälet finns behov av särskilda övergångsbestämmelser.

Lagrådet ställer sig något frågande till remissens avfärdande av behovet av övergångsbestämmelser. I lagrådsremissen saknas en närmare analys av hur säkerhetsintresset och det allmänna intresset av att regleringen omedelbart får genomslag förhåller sig till tyngden av de skäl som talar för att ineliggande ärenden och överklagade beslut ska avgöras i enlighet med nuvarande reglering.

Behovet av övergångsbestämmelser rör sig i detta fall i huvudsak om samhällets intresse av att inte myndigheters och domstolars möjlighet att behandla lika fall lika undergrävs av de långa handläggningstiderna i medborgarskapsärenden. Men det rör sig också om ett rimligt hänsynstagande till den enskildes tilltro till

rättsordningens robusthet och till sökandens berättigade förväntan att den reglering som låg till grund för ansökan eller för att överklaga ett beslut inte undergrävs genom att regleringen under handläggningstiden avsevärt förändras till nackdel för denne.

När det gäller säkerhetsintresset som ett motiv för det skärpta hemvistkravet, ett intresse som vid remissförfarandet har framförts av Säkerhetspolisen (och då begränsat till de ärenden i vilka beslut inte ännu fattats) kan det noteras att regeringen i januari 2025 gett Migrationsverket i uppdrag att i samråd med Säkerhetspolisen och Polismyndigheten vidta ytterligare och kraftfulla åtgärder för att så långt som möjligt motverka att personer som utgör en säkerhetsrisk eller lever under falsk identitet beviljas medborgarskap.

Som en aspekt av mer praktiskt slag kan tilläggas att kravet på kompletterande utredning i pågående ärenden som avsaknaden av övergångsbestämmelser skulle medföra, kan förväntas komma att belasta Migrationsverkets redan alltför långa handläggningstider. Även andra myndigheter kan komma att belastas med uppgiftslämnande av olika slag med anledning av de ändrade förutsättningarna för ett bifall. I de fall migrationsdomstolarna återförvisar överklagade beslut till verket med hänvisning till instansordningsprincipen uppkommer ytterligare ärenden som Migrationsverket ska hantera. Oavsett hur besvärande den ökade belastningen på Migrationsverket kan komma att bli, kan det konstateras att enskilda har lämnat in sina ansökningar vid en tidpunkt då han eller hon saknade kännedom om de skärpta och nya kraven.

Lagrådet anser att det är olämpligt att införa den föreslagna regleringen utan övergångsbestämmelser. Lagrådet avråder därför från en sådan ordning.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar övriga lagförslag utan erinran.