



Juridisk Publikation

STOCKHOLM - UPPSALA - LUND - GÖTEBORG - UMEÅ

Viktor Brylla

Villkorat medborgarskap

– om återkallelse av medborgarskap i svensk och internationell
rätt

Särtryck ur häfte 2/2025

VILLKORAT MEDBORGARSKAP

– OM ÅTERKALLELSE AV MEDBORGARSKAP I SVENSK OCH INTERNATIONELL RÄTT*

Av Viktor Brylla¹

I SOU 2025:2 föreslår 2023 års fri- och rättighetskommitté att 2 kap. 7 § 2 st. regeringsformen bör ändras för att möjliggöra återkallelse av medborgarskap genom expatriering. Om förslaget leder till lagstiftning skulle det innebära en genomgripande förändring av den svenska medborgarskapsrätten, då det skulle öppna för införandet av ett institut som hittills varit okänt i svensk rätt. I internationell rätt är återkallelse av medborgarskap dessutom endast tillåtet inom snävt avgränsade ramar. Mot denna bakgrund analyserar denna artikel både förslaget förenlighet med folkrättens regler om återkallelse av medborgarskap och dess vidare implikationer för synen på det svenska medborgarskapets betydelse och ställning.

I. INLEDNING

Sverige utgör ett av relativt få länder i världen där skyddet för medborgarskapet är absolut i den meningen att det i princip inte är möjligt för staten att frånta en person medborgarskapet utan dennes uttryckliga samtycke.² Det svenska medborgarskapet kan därmed beskrivas som en *stabil* rättslig status, i det att en svensk medborgare kan utgå från att han eller hon kommer att få behålla denna status under hela sin livstid och i förlängningen utnyttja de rättigheter som är

* Denna artikel färdigställdes i september 2025, dvs. innan regeringen den 4 december 2025 överlämnade prop. 2025/26:78 till riksdagen. I artikeln behandlar jag därför inte regeringens förslag i denna proposition gällande återkallelse av medborgarskap, vilket i detta avseende går längre än den parlamentariska kommitténs förslag i SOU 2025:2. För en kritisk analys av detta förslag i den del som gäller återkallelse av medborgarskap på grund av "allvarlig systemhotande brottslighet som begås inom ramen för kriminella nätverk", se dock Viktor Brylla och Petter Danckwardt, "Regeringens förslag om att frånta gängkriminella medborgarskapet strider mot folkrätten", *Dagens Juridik* 2025-12-12 <<https://www.dagensjuridik.se/opinion/regeringens-forslag-om-att-franta-gangkriminella-medborgarskap-strider-mot-folkratten/>>.

1 Doktorand i folkrätt vid Juridiska institutionen, Uppsala universitet. Jag vill särskilt tacka Karl Appelgren, Dag Jensen och Erik Sjögren Tergius för värdefulla synpunkter.

2 Enligt statistik från European University Institute's Global Citizenship Observatory (GLOBALCIT) tillåter närmare 80 % av alla världens stater återkallelse av medborgarskap. De vanligaste grunderna på vilka medborgarskap får återkallas är: (1) tjänstgöring i en främmande stats armé; (2) annan (icke-militär) tjänstgöring för en främmande stat; (3) illojalitet eller hot mot statens säkerhet; (4) annan brottslighet. Se Maarten Vink, Jelena Džankić, Thomas Huddleston, Ashley Mantha-Hollands och Luuk van der Baaren, *The Global State of Citizenship, 2025 – Gender Equality, Migrant Inclusion and Security of Status* (Global Citizenship Observatory 2025), s. 26.

kopplade till medborgarskapet i såväl den nationella som den internationella sfären.³

I SOU 2025:2 har emellertid 2023 års fri- och rättighetskommitté föreslagit en ändring av grundlagsskyddet för medborgarskapet som skulle innebära ett betydande avsteg från den gällande ordningen i svensk rätt. Enligt kommittén bör regeringsformen (1974:152) (RF) ändras för att göra det möjligt att i lag meddela föreskrifter om framtagna av medborgarskap.⁴ Detta förslag bör ses i ljuset av den generella åtstramningen av den svenska migrationsrätten under de senaste åren, där en tydlig rörelse från permanenta till tillfälliga rättsställningar (tidsbegränsade uppehållstillstånd, återkallelse av flyktingstatus, skärpta krav för medborgarskap m.m.) kan urskiljas.⁵

I denna artikel avser jag att utvärdera kommitténs förslag om att möjliggöra återkallelse av medborgarskap i svensk rätt genom att analysera förslaget i ljuset av det internationella regelverket. Artikelns syfte är således att undersöka de folkrättsliga kriterierna för återkallelse av medborgarskap och bedöma hur väl utredningsförslaget överensstämmer med dessa. Därutöver kommer jag även att belysa de vidare implikationer som förslaget har för synen på det svenska medborgarskapets betydelse och ställning.

Dispositionen för artikeln ser ut på följande vis. Inledningsvis kommer jag att beskriva den nuvarande regleringen av skyddet för medborgarskapet i svensk rätt (avsnitt 2). Därefter kommer jag att redogöra för det internationella regelverket beträffande medborgarskap (avsnitt 3). Denna redogörelse kommer sedan att ligga till grund för en analys av förslaget om att möjliggöra återkallelse av medborgarskap i svensk rätt (avsnitt 4). I det sista avsnittet följer sedan några avslutande reflektioner (avsnitt 5).

3 Jfr Gerd Valchars och Rainer Bauböck, *Migration und Staatsbürgerschaft* (Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2021), s. 95–96.

4 SOU 2025:2 s. 191. Förslaget har sin grund i det s.k. Tidöavtalet mellan Sverigedemokraterna, Moderaterna, Kristdemokraterna och Liberalerna, där det anges att en ny utredning ska tillsättas som bl.a. ska ta fram "förslag som innebär att medborgarskap ska kunna återkallas för den med dubbla medborgarskap som begått systemhotande brottslighet eller vars medborgarskap beviljats till följd av oriktiga uppgifter". Se *Tidöavtalet: Överenskommelse för Sverige* (2022) <<https://www.liberalerna.se/wp-content/uploads/tidoavtalet-overenskommelse-for-sverige-slutlig.pdf>>.

5 Denna utveckling undersöks för närvarande av professorerna Patricia Mindus och Rebecca Thorburn Stern i det av Vetenskapsrådet finansierade projektet "Status och stabilitet. En undersökning av tidens betydelse i svensk asyl- och medborgarskapslagstiftning" (2024-2027). För mer information om detta projekt, se <<https://www.iffs.se/forskning/forskningsprojekt/status-och-stabilitet/>>.

2. RÄTTEN TILL MEDBORGARSKAP I GÄLLANDE SVENSK RÄTT

Skyddet för det svenska medborgarskapet finns reglerat i 2 kap. 7 § 2 st. RF. I bestämmelsen anges att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fräntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att barn under 18 år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem. Skyddet för medborgarskapet i RF är således *absolut*, med undantag för de begränsningar som grundlagsbestämmelsen innehåller.⁶ Vid överträdelse av denna rättighet kan staten bli ersättningsskyldig för ideell skada.⁷

Regler om återkallelse av medborgarskap finns i 14 § lag (2001:82) om svenskt medborgarskap (MedbL). Denna bestämmelse har anor. En liknande bestämmelse fanns nämligen i såväl 1950 som 1924 års medborgarskapslagar. I den nuvarande bestämmelsens första stycke anges att en svensk medborgare förlorar sitt svenska medborgarskap när han eller hon fyller 22 år, om han eller hon är född utomlands, aldrig har haft hemvist i Sverige och inte heller har varit här under förhållanden som tyder på samhörighet med landet. Av tredje stycket framgår att när någon förlorar svenskt medborgarskap enligt första stycket, 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.

Om förutsättningarna i bestämmelsen är uppfyllda inträder automatiskt förlust av det svenska medborgarskapet vid 22 års ålder. Detta kallas i svensk rätt för förlust av medborgarskap genom *preskription*.⁸ I förarbetena anges att regleringen har till syfte att förhindra att barn till svenska medborgare som är bosatta utomlands får behålla sitt svenska medborgarskap i flera generationer, trots att samhörigheten med landet har gått förlorad.⁹ Enligt bestämmelsens andra stycke får emellertid Migrationsverket – även om förutsättningarna för preskription är uppfyllda – efter ansökan medge att medborgarskapet behålls, om ansökan görs innan sökanden fyllt 22 år. Ytterligare en begränsning av preskriptionsbestämmelsen består enligt fjärde stycket i att en person aldrig kan förlora sitt svenska medborgarskap om detta skulle leda till statslöshet. Reglerna i 14 § MedbL om återkallelse av medborgarskap är uttömmande.

6 Henrik Jermsten, *Regeringsformen* (1 januari 2025, Lexino), kommentaren till 2 kap. 7 §.

7 3 kap. 4 § skadeståndslagen (1972:207). Se även RÅ 2006 ref. 73; RÅ 2009 not. 126; NJA 2014 s. 323.

8 Prop. 1999/2000:147 s. 55.

9 Prop. 1999/2000:147 s. 55.

Enligt den nuvarande regleringen kan en person alltså endast förlora sitt svenska medborgarskap genom preskription. Den svenska lagstiftningen har därmed tydligt tagit avstånd från institutet *expatriering*, dvs. att någon berövas medborgarskapet som straff eller av politiska skäl.¹⁰ I förarbetena motiveras detta framför allt med hänsyn till de långtgående rättsverkningar ett sådant beslut skulle få för den enskilde och att förbudet mot landsförvisning i regeringsformen inte ska kunna kringgås.¹¹ Vidare anføres att frågan om expatriering är ett behövligt och lämpligt institut bör bedömas utifrån utgångspunkten att alla medborgares – både naturaliserades och inföddas – likhet inför lagen är så värdefull att den inte utan synnerligen starkt vägande skäl ens undantagsvis bör kunna åsidosättas.¹² Ytterligare ett skäl mot expatriering är enligt förarbetena de familjerättsliga komplikationer som skulle kunna uppstå, t.ex. för de barn som blivit svenska medborgare i samband med föräldrarnas naturalisation eller som härleder sitt svenska medborgarskap ur föräldrarnas förvärvade medborgarskap.¹³ Slutligen hänvisas även till att de gamla vanfrijdsstraffen (förlust av medborgerligt förtroende och medborgerliga rättigheter), vilka expatriering skulle kunna jämföras med, sedan länge är avskaffade.¹⁴ Mot bakgrund av dessa argument kom utvisningsutredningen i SOU 1994:33 till slutsatsen att nackdelarna med ett expatrieringsinstitut väger så tungt att någon ändring av gällande ordning inte borde göras.¹⁵

Sammantaget innebär den gällande MedbL att det i svensk rätt för närvarande inte är möjligt att återkalla ett svenskt medborgarskap på grund av t.ex. grov brottslighet, bristande vandel eller att medborgarskapet ursprungligen förvärvats genom lämnandet av oriktiga uppgifter. Expatriering är därmed ett i svensk rätt okänt institut, som endast kan införas efter en grundlagsändring av 2 kap. 7 § RF. För tydlighetens skull bör det även framhållas att ett beslut om naturalisation som meddelats på grundval av falska uppgifter inte utgör en *nullitet*, dvs. ett ogiltigt förvaltningsbeslut som automatiskt fränkänns alla sina avsedda rättsverkningar och anses som icke-existerande. I förarbetena har detta framför allt motiverats med att ett beslut om att tilldela en person svenskt medborgarskap utgör ett gynnande förvaltningsbeslut med omfattande rätts-

10 Håkan Sandesjö och Kurt Björk, *Medborgarskapslagen* (24 februari 2025, JUNO), kommentaren till 14 §.

11 SOU 1994:33 s. 47.

12 SOU 1994:33 s. 47.

13 SOU 1994:33 s. 48.

14 SOU 1994:33 s. 48.

15 SOU 1994:33 s. 48. För liknande överväganden, se prop. 1950:217 s. 90 och 96; prop. 1994/95:179 s. 56 f; SOU 1997:162 s. 104–106; prop. 1997/98:178 s. 18–20; SOU 2006 s. 14–16; 153–159.

verkningar för den enskilde.¹⁶ Detta förhållande illustrerar den absoluta karaktär som kännetecknar rätten till medborgarskap i svensk rätt.

Den i praktiken viktigaste konsekvensen av att ha ett svenskt medborgarskap är att den enskilda medborgaren tillerkänns de rättigheter och förmåner som bara medborgare åtnjuter. När det gäller mänskliga fri- och rättigheter och sociala förmåner likställs enligt gällande rätt i stor utsträckning svenska medborgare och utländska medborgare med hemvist i Sverige.¹⁷ Svenska medborgare är emellertid, till skillnad från icke-medborgare, garanterade vissa särskilda fri- och rättigheter enligt grundlagen. Dessa omfattar bl.a. förbudet mot åsiktsregistrering (2 kap. 3 § RF), förbudet mot landsförvisning och förbudet mot att hindra en medborgare från att resa in i riket (2 kap. 7 § RF) samt rätten att fritt förflytta sig inom riket och att lämna det (2 kap. 8 § RF). Regeringsformen tillåter dessutom i 2 kap. 25 § RF särskilda begränsningar för utlänningars fri- och rättigheter. Det gäller t.ex. yttrandefriheten, informationsfriheten, mötesfriheten, demonstrationsfriheten, föreningsfriheten och religionsfriheten. Vidare är rösträtten och valbarheten till riksdagen (3 kap. 4 § RF), liksom möjligheten att inneha vissa offentliga befattningar (5 kap. 2 § RF; 6 kap. 2 § RF; 11 kap. 11 § RF; 12 kap. 6 § RF), förbehållna svenska medborgare. Ur folkrättslig synvinkel är medborgarskapet också av stor betydelse, då det är en förutsättning för en stats befogenhet att inom andra staters områden och gentemot andra stater ge personer som är medborgare i staten diplomatiskt skydd, konsulärt bistånd och stöd i andra former.¹⁸ Det bör emellertid framhållas att denna befogenhet är en rättighet som tillkommer medborgarskapsstaten, inte den enskilde medborgaren. Stater är således inte folkrättsligt förpliktade att vidta diplomatiska åtgärder för att skydda sina medborgares intressen i utlandet, utan det är upp till varje stat att avgöra om de vill göra detta.

3. DET INTERNATIONELLA REGELVERKET RÖRANDE MEDBORGARSKAP

Efter denna översikt över skyddet för medborgarskapet i svensk rätt är det nu dags att vända blicken mot det folkrättsliga regelverket i detta avseende. I de följande delavsnitten behandlas därför de grundläggande principerna rörande såväl förvärv av medborgarskap (avsnitt 3.1) som återkallelse av medborgarskap (avsnitt 3.2).¹⁹ Syftet är att ge en helhetsbild av de internationella regler som

16 Se SOU 1994:33 s. 36–38; SOU 2006:2 s. 151–153; SOU 2025:2 s. 166 f. Beträffande nullitet som rättsföljd inom förvaltningsrätten, se Viktor Brylla, "Giltighet och ogiltighet i svensk förvaltningsrätt", *Juridisk Publikation 2/2024* s. 77–102.

17 SOU 2025:1 s. 63.

18 SOU 2025:1 s. 64.

19 Det bör i detta sammanhang noteras att begreppen medborgarskap (*citizenship/citoyenneté*)

bestämmer staternas handlingsutrymme på området, även om särskild tonvikt läggs på den senare aspekten.

3.1 FÖRVÄRV AV MEDBORGARSKAP

Enligt folkrätten ankommer det som huvudregel på varje stat att själv genom lagstiftning bestämma vilka personer som ska räknas som medborgare istaten.²⁰ Denna princip slogs fast av Nationernas Förbunds fasta mellanfolkliga domstol redan 1923 och brukar beskrivas som att frågor gällande medborgarskap faller inom staters ”reserverade domän” (*reserved domain/domaine réservé*), dvs. den sfär över vilken stater har en exklusiv bestämmanderätt.²¹ Principen regleras uttryckligen i såväl 1930 års konvention för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar som 1997 års europeiska konvention om medborgarskap och anses besitta sedvanerättslig status.²² Enligt Kochenov kan principen grovt sammanfattas som att stater har fullständig frihet att reglera kriterierna för förvärv av medborgarskap i sin nationella lagstiftning.²³ Medborgarskapsrätten har mot denna bakgrund beskrivits som ”stats-suveränitetens sista bastion”.²⁴

Det finns emellertid ett viktigt undantag från denna princip. Enligt detta undantag, som inskränker omfattningen av staters reserverade domän, kan stater visserligen utan hinder med *nationellrättslig* verkan bestämma vilka personer som ska anses vara deras medborgare. För att ett beslut om att bevilja någon medborgarskap också ska få *folkrättslig* verkan krävs det dock enligt internationell

och nationalitet (*nationality/nationalité*) används omväxlande i internationella konventioner, rättspraxis och doktrin. Det råder delade meningar om huruvida dessa begrepp kan användas synonymt eller ej. I det följande kommer jag att utgå från att så är fallet och huvudsakligen använda mig av det förstnämnda begreppet. För olika uppfattningar i denna fråga, se t.ex. Paul Weis, *Nationality and Statelessness in International Law*, 2 uppl. (Alphen aan den Rijn: Sijthoff & Noordhoff, 1979), s. 4–5; Alfred Boll, ”Nationality and Obligations of Loyalty in International and Municipal Law”, *Australian Yearbook of International Law*, vol. 24, nr. 1, 2008, s. 37 not 3; Alice Edwards, ”The Meaning of Nationality in International Law in an Era of Human Rights. Procedural and Substantive Aspects”, i: Alice Edwards och Laura van Waas (red.), *Nationality and Statelessness in International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2014), s. 16.

20 Se t.ex. Pierre-Marie Dupuy och Yann Kerbrat, *Droit international public*, 14 uppl. (Paris: Dalloz, 2018), §§ 95–98; Malcolm N. Shaw, *International Law*, 9 uppl. (Cambridge: Cambridge University Press, 2021), s. 567.

21 *Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco* (Advisory Opinion) [1923] PCIJ (Serie B) (No 4) 6, 24.

22 *Konvention för lösande av visa konflikter mellan medborgarskapslagar*. Haag den 12 april 1930 (SÖ 1937:9), artikel 1; *Europeiska konventionen om medborgarskap*. Strasbourg den 6 november 1997 (SÖ 2001:20), artikel 3.

23 Dimitry Kochenov, *Citizenship* (Cambridge, MA: The MIT Press, 2019), s. 68.

24 Peter J. Spiro, ”A New International Law of Citizenship”, *The American Journal of International Law*, vol. 105, nr. 4, 2011, s. 746. [Min översättning.]

sedvanerätt att medborgarskapet bygger på ett förhållande som innebär en "naturlig samhörighet" (*genuine link*) mellan individen och staten.²⁵ Denna naturliga samhörighet kan grundas på t.ex. födelse inom statens territorium, släktband till medborgare i staten, adoption, giftermål, tjänstgöring, eller legal och varaktig bosättning inom staten.²⁶ Vid naturalisation – till skillnad från originära medborgarskapsförvärv – krävs dessutom som huvudregel att den berörda personen samtycker till att förvärva det aktuella medborgarskapet.²⁷ Det enda undantaget från detta samtyckeskrav aktualiseras vid statsuccession, även om stater i detta sammanhang är förpliktade att så långt möjligt respektera individens vilja.²⁸

Om en stat tilldelar en person medborgarskap utan att detta bygger på något förhållande som innebär en naturlig samhörighet mellan individen och staten, har andra stater rätt att vägra erkänna personens medborgarskap.²⁹ En sådan åtgärd påverkar visserligen inte personens rättsliga ställning i den förra staten, där hon alltjämt räknas som medborgare enligt nationell lagstiftning. Det innebär emellertid att hon inte med framgång kan göra gällande medborgarskapet gentemot de senare staterna i en konkret situation, t.ex. i en viseringsansökan,

25 *Nottebohm Case (Liechtenstein v Guatemala) (Second Session) (Judgment) [1955] ICJ Reports 4, 23*: "According to the practice of States, to arbitral and judicial decisions and to the opinions of writers, nationality is a legal bond having as its basis a social fact of attachment, a genuine connection of existence, interests and sentiments, together with the existence of reciprocal rights and duties. It may be said to constitute the juridical expression of the fact that the individual upon whom it is conferred, either directly by the law or as the result of an act of the authorities, is in fact more closely connected with the population of the State conferring nationality than with that of any other State." Se vidare James Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2019) s. 499: "[T]he decision in *Nottebohm* is a reflection of a fundamental concept long present in the materials concerning nationality on the international plane. The doctrine of the effective link had already been recognized for some time in continental literature and the decisions of some national courts. That was commonly in connection with dual nationality, but the particular context does not obscure its role as a general principle with a variety of applications."

26 José Francisco Rezek, "Le droit international de la nationalité", *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, vol. 198, 1986, s. 357–362.

27 Anne Peters, "Extraterritorial Naturalizations: Between the Human Right to Nationality, State Sovereignty, and Fair Principles of Jurisdiction", *German Yearbook of International Law*, vol. 53, nr. 1, 2010, s. 666: "Any naturalization, in principle, requires the consent of the affected person".

28 Venice Commission, *Declaration on the Consequences of State Succession for the Nationality of Natural Persons* (28th Plenary Meeting, Venice, 13–14 September 1996) CDL-NAT(1996)007rev, artikel II.7: "In matters of nationality, [states] shall respect, as far as possible, the will of the person connected." Beträffande de folkrättsliga reglerna rörande naturalisation i samband med statsuccession, se Peters (n 27) s. 694–698.

29 Peters (n 27) s. 630: "[A]n attribution of nationality overstepping [the limitations imposed by international law] results in an exorbitant nationality. An exorbitant nationality need not (or perhaps even must not) be accepted by or recognized by other states".

i samband med en inresekontroll eller vid begäran om diplomatiskt skydd. I doktrinen kallas denna verkan för ”icke-åberopbarhet” (*non-opposability*).³⁰ Internationella organisationer, domstolar och andra organ kan också göra bruk av rätten att inte erkänna s.k. ”orimliga medborgarskap” (*exorbitant nationalities*). Den gällande ordningen beskrivs väl av Sloane, som noterar att folkrätten endast indirekt begränsar staters frihet att bestämma vilka personer som ska räknas som medborgare i staten. Istället för att inskränka staters rätt att tilldela medborgarskap, begränsar folkrätten staters och andra internationella aktörers *skyldighet* att erkänna medborgarskap som har tilldelats på orimliga grunder.³¹

Regeln om att stater har rätt att vägra erkänna orimliga medborgarskap kan aktualiseras i flera sammanhang. Typexemplet i doktrinen är situationen då en stat naturaliserar en person utan att denne har någon giltig koppling till den naturaliserande staten.³² Medborgarskapet anses i sådana fall som orimligt, oavsett om naturalisationen sker tvångsmässigt eller med den enskildes samtycke. Det finns flera historiska exempel på denna praktik, varav särskilt bör nämnas Rysslands naturaliseringar av georgiska medborgare i de självutropade territorierna Sydossetien och Abchazien (sedan 2002) samt av moldaviska medborgare i utbrytarregionen Transnistrien (sedan 2001). Enligt Peters var dessa naturaliseringar folkrättsstridiga av flera skäl, bl.a. då samtycket från de berörda individerna i flera fall var bristfälligt, naturalisationslagstiftningen präglades av diskriminerande inslag, och det saknades en tillräcklig anknytning till den ryska staten.³³ Andra stater och internationella aktörer har därför rätt att vägra erkänna dessa medborgarskap.

Vidare är det enligt folkrätten förbjudet för en ockupationsmakt att naturalisera befolkningen i det ockuperade territoriet.³⁴ Detta sammanhänger med att de folkrättsliga reglerna om ockupation endast tillåter ockupationsmakter att administrera ockuperade territorier under en begränsad tid. Ockupationsmakten ska respektera *status quo ante* (bibehållande av tillstånd i vilket någonting befann sig före viss tidpunkt eller händelse) och avstå från att göra permanenta

30 Se t.ex. Peters (n 27) s. 712; Rezek (n 26) s. 36; Weis (n 19) s. 90.

31 Robert D. Sloane, ”Breaking the Genuine Link: The Contemporary International Legal Regulation of Nationality”, *Harvard International Law Journal*, vol. 50, nr. 1, 2009 s. 3: ”Rather than articulate constraints on the right of states to confer their nationality, international law takes an indirect approach: it limits the obligation of states and international fora to recognize exorbitant or unreasonable ascriptions of nationality. That is, it limits the ability of states and their nationals to project the legal rights and consequences of nationality into the international arena.” [Kursivering i original].

32 Oliver Dörr, ”Nationality” i Rüdiger Wolfrum (red.), *Max Planck Encyclopedias of International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2019), C.1.17.

33 Peters (n 27) s. 634–646.

34 Peters (n 27) s. 693.

förändringar i områdets förvaltning, lagstiftning och rättskipning.³⁵ Den ryska naturalisationspolitiken från 2014, som innebar att varaktigt bosatta personer på den annekterade Krimhalvön automatiskt tilldelades ryskt medborgarskap om de inte inom en månad aktivt motsatte sig detta, var därför uppenbart folkrättsvidrigt.³⁶ EU erkänner följaktligen inte några ryska pass som utfärdats i de ockuperade territorierna på Krim.³⁷ I *Ukraina mot Ryssland* (2024) fann Europadomstolen dessutom att de aktuella naturalisationsbesluten innebar en kränkning av rätten till privatliv enligt artikel 8 i Europakonventionen.³⁸

Slutligen gäller även ett allmänt förbud mot s.k. ”extraterritoriella kollektiva naturalisationer” (*extraterritorial collective naturalizations*).³⁹ Stater får inte bevilja medborgarskap *en masse* till personer som inte är bosatta inom deras territorium, vare sig detta sker med eller utan de berördas samtycke. Naturalisation av personer bosatta utomlands måste därför alltid baseras på individuella ansökningar och får inte ske genom lagstiftning (*ex lege*). I vissa fall kan även förenklade ansökningsförfaranden likställas med extraterritoriella kollektiva naturaliseringar genom lagstiftning. Peters kallar detta för ”de facto collective naturalizations”. Sådana förfaranden är endast tillåtna i förhållande till personer som är bosatta inom staten.⁴⁰

I detta sammanhang bör det dock nämnas att det i en europeisk kontext finns ett viktigt undantag från regeln om att stater har rätt att vägra orimliga medborgarskap. Enligt EU-rätten är medlemsstaterna nämligen förbjudna att ifrågasätta giltigheten av ett medborgarskap som har beviljats av en annan medlemsstat. Detta gäller oberoende av vilken grund medborgarskapet förvärvats på. Denna princip fastslogs av EU-domstolen i *Micheletti* (1992), där domstolen underkände tillämpligheten av ett ”genuine link”-test inom EU-rätten.⁴¹ Detta innebär dock inte att EU-rätten helt saknar begränsningar av staters suveränitet när det gäller att fastställa villkoren för beviljande av medborgarskap. I april 2025 fann EU-domstolen i målet *Kommissionen mot Malta*

35 Artikel 64, Fjärde Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 angående skydd för civilpersoner under krigstid (SÖ 1953:14). Se vidare Eliav Lieblich och Eyal Benvenisti, *Occupation in International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2022), s. 85.

36 Kochenov (n 20) s. 114.

37 European Union External Action, *The EU Non-Recognition Policy for Crimea and Sevastopol* (Bryssel, 12 december 2017).

38 *Ukraina mot Ryssland* (avseende Krim), nr 20958/14 och 38334/18, dom meddelad den 25 juni 2024, punkt 1031–1039.

39 Peters (n 27) s. 693.

40 Peters (n 27) s. 698 f.

41 Domstolens dom av den 7 juli 1992, *Micheletti m.fl. mot Delegación del Gobierno en Cantabria*, C-369/90, EU:C:1992:295. Se även Domstolens dom av den 2 mars 2010, *Janko Rottman mot Freistaat Bayern*, C-135/08, EU:C:2010:104.

att den maltesiska medborgarskapslagstiftningen, som per automatik beviljade medborgarskap till personer i utbyte mot förutbestämda investeringar eller betalningar, stred mot den EU-rättsliga principen om lojalt samarbete.⁴² Domen innebär att EU-medlemsstater inte längre har rätt att bevilja medborgarskap genom saluföring av s.k. ”gylle pass” (*golden passports*).⁴³

3.2 ÅTERKALLELSE AV MEDBORGARSKAP

3.2.1 FOLKRÄTTSLIGA REGLER OM ÅTERKALLELSE AV MEDBORGARSKAP

Den folkrättsliga principen att varje stat har rätt att själv genom lagstiftning bestämma vilka personer som ska räknas som dess medborgare, indikerar att stater inte bara åtnjuter suveränitet i fråga om att bevilja medborgarskap utan också när det gäller att återkalla denna status. I ett historiskt perspektiv har detta onekligen varit fallet. De tidigaste medborgarskapslagstiftningarna i europeiska stater innehöll i princip inte några begränsningar i detta avseende.⁴⁴ Under tidens lopp har emellertid stater blivit alltmer restriktiva med att frånta personer deras medborgarskap. I moderna stater är återkallelse av medborgarskap i princip endast tillåtet i undantagsfall, t.ex. om personen gjort sig skyldig till landsförräderi eller spioneri, eller om denne har förvärvat medborgarskapet genom lämnandet av falska eller vilseledande uppgifter. Denna utveckling sammanhänger dels med att återkallelse av medborgarskap har kommit att förknippas med totalitära stater såsom Nazityskland och Sovjetunionen,⁴⁵ dels med att det under 1900-talets andra hälft vuxit fram folkrättsliga regler rörande återkallelse av medborgarskap som inskränker staters suveränitet på detta område.⁴⁶ Som FN:s folkrättskommission noterar har denna utveckling medfört att staters behörighet att återkalla medborgarskap enbart får utövas inom folkrättens ramar.⁴⁷

42 Domstolens dom av den 29 april 2025, *Kommissionen mot Malta (Medborgarskap genom investering)*, C-181/23, ECLI:EU:C:2025:283.

43 Simon Cox, ”The EU Free Market Does Not Extend to Citizenship”, *Verfassungsblog* 2025-04-30 <<https://verfassungsblog.de/the-eu-free-market-does-not-extend-to-citizenship/>>.

44 Matthey J. Gibney, ”Denationalization”, i: Ayelet Shachar, Rainer Bauböck, Irene Bloemraad och Maarten Vink (red.), *The Oxford Handbook of Citizenship* (Oxford: Oxford University Press, 2020), s. 359: ”Denationalization power has historically been seen as a simple corollary to the state’s right to decide whom it shall admit to membership. Just as the state has the right to determine rules for the acquisition of citizenship, so too it can decide the rules for how citizenship can be lost.”

45 Gibney (n 44) s. 366.

46 Edwards (n 19) s. 23–29.

47 International Law Commission, ”Draft Articles on Nationality of Natural Persons in relation to the Succession of States (with commentaries)”, *Yearbook of the International Law Commission*, vol. 2, nr. 2, 1999, s. 24.

Den viktigaste regeln inom folkrätten i detta avseende är *förbudet mot att en person godtyckligt fråntas sitt medborgarskap*. Detta förbud härleds i första hand från rätten till en nationalitet, som kommer till uttryck i flera internationella människorättskonventioner, bl.a. FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna (artikel 15(2)), Konventionen om gifta kvinnors medborgarskap (preambeln), Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering (artikel 5(d)(iii)), Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (artikel 24(3)), Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor (artikel 9), Konventionen om barnets rättigheter (artikel 7), Internationella konventionen om skydd för alla migrerande arbetares och deras familjemedlemmars rättigheter (artikel 29) samt Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning (artikel 18).⁴⁸ Rätten till en nationalitet är även fastslagen i flera regionala människorättskonventioner, inklusive Amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter (artikel 20), Protokoll till den afrikanska stadgan om mänskliga och folkens rättigheter rörande särskilda aspekter av rätten till en nationalitet och avskaffandet av statslöshet i Afrika (artikel 3(2)(a–b) samt Arabiska stadgan för mänskliga rättigheter (artikel 29).⁴⁹ Enligt FN:s generalsekreterare utgör förbudet mot godtyckligt fråntagande av medborgarskap både en grundläggande mänsklig rättighet och en allmän princip inom folkrätten.⁵⁰ Denna uppfattning har stöd i såväl rättspraxis⁵¹ som doktrin.⁵²

48 FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna. New York den 10 december 1948; Konventionen om gifta kvinnors medborgarskap. New York den 20 februari 1957; Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. New York den 7 mars 1966 (SÖ 1971:3); Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter. New York den 16 december 1966 (SÖ 1976:11); Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor. New York den 18 december 1979 (SÖ 1981:12); Konventionen om barnets rättigheter. New York den 20 november 1989 (SÖ 1990:46); Internationella konventionen om skydd för alla migrerande arbetares och deras familjemedlemmars rättigheter. New York den 18 december 1990 (SÖ 2003:11); Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning. New York den 13 december 2006 (SÖ 2009:13).

49 Amerikanska konventionen om mänskliga rättigheter. San José den 22 november 1969; Protokoll till den afrikanska stadgan om mänskliga och folkens rättigheter rörande särskilda aspekter av rätten till en nationalitet och avskaffandet av statslöshet i Afrika. Addis Ababa den 18 februari 2024; Arabiska stadgan för mänskliga rättigheter. Kairo den 15 september 2004.

50 UN Human Rights Council, *Report of the Secretary-General: Human Rights and Arbitrary Deprivation of Nationality* (14 december 2009) A/HRC/13/34 punkt 4. Se även UN Human Rights Council, *Human Rights and Arbitrary Deprivation of Nationality*, UN Doc A/HRC/Res/20/5 (16 juli 2012) punkt 5.

51 Se t.ex. *Proposed Amendments to the Naturalization Provisions of the Constitution of Costa Rica* (IACtHR, Advisory Opinion OC-4/84, 19 January 1984) punkt 32; *Case of the Girls Yean and Bosico v Dominican Republic* (IACtHR, Merits, Reparations and Costs, Series C No 130, 8 September 2005) punkt 136; *Nubian Community in Kenya v the Republic of Kenya*, Communication 317/2006 (ACmHPR, 30 maj 2016) punkt 145.

52 Se t.ex. Johannes M Chan, "The Right to a Nationality as a Human Right", *Human Rights Law*

De ovan nämnda människorättighetskonventioner kompletteras i detta sammanhang av Konventionen om begränsning av statslöshet från 1961 samt Europeiska konventionen om medborgarskap från 1997.⁵³ Enligt artikel 8(1) i 1961 års konvention ska en fördragsslutande stat som huvudregel *inte beröva en person dennes medborgarskap om det skulle göra vederbörande statslös*. Genom en undantagsbestämmelse i artikel 8(2)(b) accepteras dock att medborgarskapet får berövas någon – även om det leder till statslöshet – när medborgarskapet har erhållits genom osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande. Vidare får en fördragsslutande stat göra en person statslös genom att beröva dennes medborgarskap om personen, i strid med sin lojalitetsplikt mot den fördragsslutande staten, har trotsat ett uttryckligt förbud från staten och tjänstgjort hos eller mottagit avlönning från en annan stat (artikel 8(3)(a)(i)). Detsamma gäller om personen, i strid med sin lojalitetsplikt mot den fördragsslutande staten, har uppfört sig på sätt som allvarligt står i strid med statens vitala intressen (artikel 8(3)(a)(ii)). Enligt artikel 8(3)(b) får en person även göras statslös genom återkallelse av medborgarskap om personen har avlagt en ed eller gjort en formell deklaration om trohet till en annan stat, eller på annat sätt gett tydligt uttryck för sin avsikt att förneka sin trohet till medborgarstaten. Som förutsättning för dessa tre undantag gäller dock att staten vid tiden för undertecknande eller ratificering av eller anslutning till konventionen förbehållit sig att behålla sådan rätt som vid nämnda tid är inskriven i statens nationella lag. 1997 års konvention föreskriver däremot i artikel 7(3) att en person endast får göras statslös genom återkallelse av medborgarskap, om detta har förvärvats genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller genom att relevanta sakförhållanden har undanhållits. Staters skyldighet att undvika statslöshet vid återkallelse av medborgarskap har i doktrinen beskrivits som den negativa sidan av rätten till en nationalitet.⁵⁴ Principen om att statslöshet ska undvikas anses allmänt ha sedvanerättslig status.⁵⁵

Journal, vol. 12, nr. 1, 1991, s. 1–14; Mónika Ganczer, "The Right to a Nationality as a Human Right?", i: Petra Lea Láncoš, Réka Varga, Tamás Molnár och Marcel Szabó (red.), *Hungarian Yearbook of International Law and European Law* (Haag: Eleven International Publishing, 2015), s. 15–33; Michelle Foster and Hélène Lambert, "Statelessness as a Human Rights Issue: A Concept Whose Time Has Come", *International Journal of Refugee Law*, vol. 28, nr. 4, 2016, s. 564–584; Barbara von Rütte, *The Human Right to Citizenship: Situating the Right to Citizenship within International and Regional Human Rights Law* (Leiden: Brill/Nijhoff, 2022), s. 40–57.

53 *Konvention om begränsning av statslöshet*. New York den 30 augusti 1961 (SÖ 1969:12); *Europeiska konventionen om medborgarskap*. Strasbourg den 6 november 1997 (SÖ 1999:36).

54 Jeffrey L. Blackman, "State Succession and Statelessness: The Emerging Right to an Effective Nationality under International Law", *Michigan Journal of International Law*, vol. 19, nr. 1, 1998, s. 1176.

55 Kay Hailbronner, "Nationality in Public international Law and European Law", i: Rainer Bauböck, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk och Harald Waldrauch (red.), *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 1. Comparative Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries* (Amsterdam: Amsterdam

Förbudet mot godtyckligt frångående av medborgarskap är vidare nära sammanhängande med den folkrättsliga *principen om icke-diskriminering*. Denna princip är fastslagen i de flesta internationella människorättskonventioner och innebär att stater är skyldiga att respektera och tillförsäkra alla individer de fri- och rättigheter som erkänns i de aktuella konventionerna, utan åtskillnad på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationellt eller socialt ursprung, egendom, börd eller annan ställning.⁵⁶ Även denna princip har sedvanerättslig status, varvid förbudet mot rasdiskriminering och apartheid rentav har ställning som *jus cogens*.⁵⁷ Vad gäller återkallelse av medborgarskap konkretiseras principen om icke-diskriminering i 1961 års konvention. Artikel 9 i denna konvention förbjuder uttryckligen de fördragsslutande parterna att frånta en eller flera personer deras medborgarskap på grund av ras, etnisk tillhörighet, religion eller politisk övertygelse. På motsvarande vis föreskriver artikel 5 i 1997 års konvention att en konventionsstats medborgarskapsregler inte ska innebära åtskillnad eller omfatta någon praxis liktydig med diskriminering på grund av kön, religion, ras, hudfärg eller nationell eller etnisk härkomst. Vidare anges att varje konventionsstat ska vägledas av principen om icke-diskriminering mellan sina medborgare, oavsett om de är medborgare från födelsen eller har förvärvat medborgarskapet senare.

Vid uttolkningen av det konkreta tillämpningsområdet för förbudet mot godtyckligt frångående av medborgarskap måste både principen om att undvika statslöshet och principen om icke-diskriminering beaktas. Dessa båda principer utgör således centrala tolkningsfaktorer vid fastställandet av omfattningen av det folkrättsliga skyddet mot återkallelse av medborgarskap.

3.2.2 FÖRBUDET MOT GODTYCKLIGT FRÅNTAGANDE AV MEDBORGARSKAP

Detta leder oss till frågan om var de närmare gränserna går för att ett återkallelsebeslut ska strida mot folkrätten. Som ovan nämnts utgör ett godtyckligt frångående av medborgarskap en kränkning av rätten till en nationalitet i de människorättskonventioner som innehåller en sådan rättighet. För att en statlig åtgärd ska innebära en överträdelse av denna rättighet måste alltså två rekvisit vara uppfyllda. För det första måste åtgärden innebära ett ”frångående” (*deprivation*) av medborgarskap. För det andra måste detta frångående vara ”godtyckligt” (*arbitrary*). FN:s generalsekreterare har i två rapporter till FN:s råd för mänskliga rättigheter ingående behandlat frågan om vad som avses

University Press, 2006), s. 65.

56 Human Rights Committee, *General Comment No 18: Non-discrimination* (HRI/GEN/1/Rev.4, 1989).

57 International Law Commission, *Draft Conclusions on Identification and Legal Consequences of Peremptory Norms of General International Law (jus cogens)* (A/77/10, 2022), Conclusion 23.

med ett godtyckligt fråntagande av medborgarskap enligt gällande folkrätt. Generalsekreterarens rapporter utgör förvisso inte någon bindande rättskälla (jfr artikel 38 i Internationella domstolens stadga), men de kan i detta fall anses innehålla auktoritativa och välunderbyggda sammanfattningar av det gällande rättsläget.

Det första rekvisitet, dvs. att åtgärden måste innebära ett *fråntagande* av medborgarskap, förklaras av generalsekreteraren med att detta begrepp måste tillmätas en vid betydelse. Med fråntagande av medborgarskap avses nämligen inte bara förlust eller återkallelse av medborgarskap, utan också nekande av byte av medborgarskap. Däremot omfattas inte befrielse av medborgarskap när detta sker på ansökan från den berörda personen.⁵⁸ Vidare framhåller generalsekretaren att ett fråntagande av medborgarskap både kan ske automatiskt (*ex lege*) eller på statens initiativ.⁵⁹ Det kan således genomföras på administrativ, lagstiftande eller judiciell väg, beroende på om det sker genom ett förvaltningsbeslut, lagstiftning eller ett domstolsavgörande.⁶⁰ Det är därmed inte åtgärdens form utan dess faktiska verkningar som avgör om det rör sig om ett fråntagande av medborgarskap. I praktiken torde det oftast inte vara alltför svårt att avgöra om detta rekvisit är uppfyllt.

Det andra rekvisitet, dvs. att fråntagandet av medborgarskap måste vara *godtyckligt*, är däremot betydligt mer obestämt till sin karaktär. För att klargöra när ett fråntagande av medborgarskap är godtyckligt hänvisar generalsekretaren i sin rapport från 2009 till FN:s kommitté för mänskliga rättigheter. Människorättskommittén har nämligen i flera allmänna kommentarer diskuterat innebörden av begreppet ”godtyckligt ingripande” (*arbitrary interference*) i Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR:s) mening. Den viktigaste kommentaren i detta sammanhang är människorättskommitténs allmänna kommentar nr 27 om rörelsefrihet, där kommittén uttalade att begreppet ”godtycklighet” omfattar alla former av statligt handlande (legislativt, administrativt och judiciellt) och innebär att åtgärden ska ha stöd i nationell lagstiftning, överensstämma med konventionens bestämmelser, syften och ändamål samt i varje enskilt fall vara rimlig med hänsyn till omständigheterna.⁶¹ FN:s generalsekreterare ansluter sig till denna

58 UN Human Rights Council (n 50).

59 UN Human Rights Council (n 50).

60 Merle Kämpfer, *Das Recht auf Staatsangehörigkeit im Völkerrecht. Eine menschenrechtliche Betrachtung vor dem Hintergrund globaler Fluchtbewegungen* (Baden-Baden: Nomos, 2024), s. 145.

61 UN Human Rights Committee, *General Comment No. 27: Freedom of Movement (Article 12)*, UN Doc CCPR/C/21/Rev.1/Add.9 (2 November 1999), punkt 21: ”The concept of arbitrariness in this context is intended to emphasize that it applies to all State action, legislative, administrative and judicial; it guarantees that even interference provided for by law should be in accordance with

begreppsbestämning och tydliggör att ett frångående av medborgarskap endast är tillåtet om det sker i enlighet med den nationella lagstiftningen (*legalitet*), fullföljer ett legitimt ändamål (*legitimitet*) och är förenligt med proportionalitetsprincipen (*proportionalitet*).⁶² Därutöver måste staten säkerställa vissa processuella minimistandarder, varav den viktigaste är att beslutet om frångående ska kunna överklagas till en högre instans.⁶³ Dessa kriterier har även stöd i internationell rättspraxis.⁶⁴

Det tydligaste exemplet på ett godtyckligt frångående av medborgarskap är enligt generalsekretären när detta leder till att den berörda personen blir *statslös*. I ett sådant fall gäller en presumtion för att åtgärden strider mot förbudet gällande godtyckligt frångående av medborgarskap. Det finns emellertid inte något generellt förbud mot statslöshet inom folkrätten, varför denna presumtion kan brytas om åtgärden fullföljer ett legitimt ändamål och är proportionerlig. Generalsekretären betonar dock att eventuella undantag måste tolkas restriktivt.⁶⁵ För de stater som ratificerat 1961 års konvention om begränsning av statslöshet och/eller 1997 års europeiska konvention om medborgarskap är det i princip endast tillåtet att göra en person statslös genom återkallelse av medborgarskap om medborgarskapet ursprungligen har erhållits genom osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande (se avsnitt 3.2.1). Stater som har förbehållit sig rätten att återkalla medborgarskap i enlighet med artikel 8(3) i 1961 års konvention får dessutom göra personer statslösa om de i strid med sin lojalitetsplikt har trotsat ett uttryckligt förbud från staten och tjänstgjort hos eller mottagit avlöning från en annan stat, eller har uppträtt på ett sätt som allvarligt strider mot statens vitala intressen. Enligt FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) ställer artikel 8(3)(b) emellertid mycket höga krav för att ett berövande av medborgarskap som leder till statslöshet ska vara tillåtet. Det krävs i princip att den aktuella personen gjort sig skyldig till mycket allvarlig brottslighet som hotar den nationella säkerheten, t.ex. grova terroristbrott.⁶⁶ Stater som har anslutit sig till 1997 års konvention får däremot inte återkalla medborgarskap på denna

the provisions, aims and objectives of the Covenant and should be, in any event, reasonable in the particular circumstances”.

62 Human Rights Council (n 50) punkt 25. Se även UN Human Rights Council, *Report of the Secretary-General: Human Rights and Arbitrary Deprivation of Nationality* (19 December 2013) A/HRC/25/28, punkt 40: "Under international law, loss or deprivation of nationality that does not serve a legitimate aim, or is not proportionate, is arbitrary and therefore prohibited."

63 UN Human Rights Council (n 50) punkt 43.

64 UN Human Rights Council (n 50) punkt 27.

65 UN Human Rights Council (n 50) punkt 27.

66 UNHCR, *Guidelines on Statelessness No. 5: Loss and Deprivation of Nationality under Articles 5–9 of the 1961 Convention on the Reduction of Statelessness* (HCR/GS/20/05, 2020), s. 18–21.

grund om det leder till statslöshet, såvida de inte uttryckligen har reserverat sig mot bestämmelsen i artikel 7(3).

När ett återkallelsebeslut inte resulterar i statslöshet har stater enligt folkrätten ett större utrymme att frånta personer deras medborgarskap. Det är inte möjligt att i detta sammanhang uttömmande redogöra för samtliga grunder på vilka medborgarskap får återkallas enligt gällande folkrätt. Tillåtligheten av en sådan åtgärd är dessutom i hög grad beroende av omständigheterna i det konkreta fallet och den aktuella statens internationella åtaganden. Enligt artikel 7(1) i 1997 års konvention får emellertid stater som är anslutna till denna konvention endast återkalla medborgarskap på följande sju grunder: (a) vid frivilligt förvärv av annat medborgarskap; (b) vid förvärv av medborgarskap genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av sökanden; (c) vid frivillig tjänstgöring i en främmande stats försvarsmakt; (d) vid uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen; (e) vid avsaknad av verklig anknytning mellan konventionsstaten och en medborgare som har varaktig hemvist utomlands; (f) om det under barnets omyndighetstid fastställts att de förutsättningar i den nationella lagstiftningen som föranledde förvärvet *ex lege* av konventionsstatens medborgarskap inte längre är uppfyllt; (g) vid adoption av ett barn om barnet förvärvat eller innehar den enas eller båda de adopterande föräldrarnas utländska medborgarskap. Av dessa bestämmelser är det egentligen endast b–d som motsvarar återkallelse av medborgarskap, medan de övriga grunderna rör olika sorters förlust av medborgarskap.

Enligt den förklarande rapporten till konventionen, som utarbetades av den expertkommitté som haft i uppdrag att ta fram den aktuella konventionen, krävs det enligt artikel 7(1)(b) att det bedrägliga förfarandet, de osanna uppgifterna eller undanhållandet av relevanta sakförhållanden är ett resultat av en avsiktlig handling eller underlåtenhet från sökandens sida som har varit av avgörande betydelse för förvärvet. Medan rekvisitet ”bedrägligt förfarande” tar sikte på förvärv genom falska intyg, hot, mutor och andra liknande oärliga handlingar, omfattar rekvisitet ”osanna uppgifter” bl.a. falska eller ofullständiga uppgifter. Med ”undanhållande av relevanta sakförhållanden” avses i sin tur förtigande av faktum som skulle hindra personen i fråga från att förvärva medborgarskap, t.ex. bigami.⁶⁷ Vidare anges i den förklarande rapporten att lokutionen ”uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen” i artikel 7(1)(d) är hämtad från artikel 8.3(a)(ii) i 1961 års konvention om begränsning av statslöshet. Med sådant beteende avses särskilt förräderi och andra aktiviteter mot

67 Council of Europe, *Explanatory Report to the European Convention on Nationality* (CETS No 166, 1997) s. 11.

statens vitala intressen, t.ex. arbete för en utländsk underrättelsetjänst. Däremot omfattas inte brott av allmän karaktär oavsett allvarlighetsgrad.⁶⁸ Terroristbrott nämns visserligen inte uttryckligen i rapporten som exempel på uppförande som allvarligt skadar en stats vitala intressen, men i doktrinen anses det allmänt att denna brottstyp utgör grund för återkallelse av medborgarskap enligt både 1961 och 1997 års konventioner.⁶⁹ Detsamma gäller sannolikt de brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion (folkmord, brott mot mänskligheten, krigsbrott och aggressionsbrott) enligt artikel 5 i Romstadgan.⁷⁰

Sammanfattningsvis kan de tillåtna återkallelsegrunderna enligt 1961 års konvention om begränsning av statslöshet och 1997 års europeiska konvention om medborgarskap illustreras grafiskt på följande vis, varvid bör beaktas att varje återkallelsebeslut måste ha lagstöd, fullfölja ett legitimt ändamål och vara proportionerligt:

68 Council of Europe (n 67) s. 11.

69 Se t.ex. Harald Waldrauch, "Loss of Nationality", i: Rainer Bauböck m.fl. (red.), *Acquisition and Loss of Nationality, Volume 1. Comparative Analyses: Policies and Trends in 15 European Countries* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2006), s. 23 och 29; Jorunn Brandvoll, "Deprivation of Nationality: Limitations on Rendering Persons Stateless under International Law", i: Alice Edwards och Laura van Waas (red.), *Nationality and Statelessness in International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2014), s. 202.

70 Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen (SÖ 2002:59).

Figur 1. Tillåtna grunder för återkallelse av medborgarskap enligt folkrätten

Kon- sekvens	Kon- vention	Återkallelsegrunder
Statslöshet	Konventionen om begränsning av statslöshet (1961)	<ul style="list-style-type: none"> – Förvärv av medborgarskap genom osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande. – Tjänstgöring hos eller avlöning från en annan stat, trots uttryckligt förbud från medborgarstaten, i strid med lojalitetsplikten gentemot denna stat. – Uppförande som allvarligt strider mot medborgarstatens vitala intressen, i strid med lojalitetsplikten gentemot denna stat. – Edsavläggelse eller formell deklaration om trohet till en annan stat, eller uttryckligt förnekande av trohet till medborgarstaten. <p>* (Som förutsättning för de tre sistnämnda återkallelsegrunderna gäller dock att staten vid tiden för undertecknande eller ratificering av eller anslutning till konventionen förbehållit sig att behålla sådan rätt som vid nämnda tid är inskriven i statens nationella lag).</p>
Statslöshet	Europeiska konventionen om medborgarskap (1997)	<ul style="list-style-type: none"> – Förvärv av medborgarskap genom osanna uppgifter eller bedrägligt förfarande.
Ej statslöshet	Europeiska konventionen om medborgarskap (1997)	<ul style="list-style-type: none"> – Frivilligt förvärv av annat medborgarskap. – Förvärv av medborgarskap genom bedrägligt förfarande, osanna uppgifter eller undanhållande av relevanta sakförhållanden av sökanden. – Frivillig tjänstgöring i en främmande stats försvarsmakt. – Uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen. – Avsaknad av verklig anknytning mellan konventionsstaten och en medborgare som har varaktigt hemvist utomlands. – Om det under barnets omyndighetstid fastställts att de förutsättningar i den nationella lagstiftningen som föranledde förvärvet <i>ex lege</i> av konventionsstatens medborgarskap inte längre är uppfyllda. – Adoption av ett barn, om barnet förvärvar eller innehar den enas eller båda de adopterande föräldrarnas utländska medborgarskap.

3.2.3 ÅTERKALLELSE AV MEDBORGARSKAP ENLIGT EUROPAKONVENTIONEN

Som avslutning på detta avsnitt bör även Europadomstolens rättspraxis avseende återkallelse av medborgarskap behandlas, eftersom denna praxis utgör en central rättskälla för att fastställa det rättsliga handlingsutrymmet för sådana åtgärder i en europeisk kontext.⁷¹ I Sverige gäller Europakonventionen sedan 1995 som lag (lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna) och har dessutom en konstitutionell ställning i den svenska rättsordningen (2 kap. 19 § RF).

Till skillnad från flera andra internationella konventioner föreskriver Europakonventionen inte uttryckligen att individer har rätt till en nationalitet.⁷² Denna brist avhjälpas inte heller genom det i artikel 3 i fjärde tilläggsprotokollet stadgade förbudet mot utvisning av egna medborgare.⁷³ Under flera decennier avvisade konventionsorganen därför klagomål rörande återkallelse av medborgarskap med hänvisning till att de föll utanför konventionens materiella tillämpningsområde (*ratione materiae*). I målen *X mot Österrike* (1972) och *Familjerna K. och W. mot Nederländerna* (1985) framhöll Europakommissionen för de mänskliga rättigheterna rentav att det tillhör staternas prerogativ att besluta om frågor rörande medborgarskap.⁷⁴

Under de två senaste årtiondena har emellertid Europadomstolen ändrat inställning och slagit fast att medborgarskap utgör en ”väsentlig beståndsdel av den personliga identiteten”.⁷⁵ Principen uttrycktes först i mål som rörde nekande av medborgarskap,⁷⁶ men har sedermera utsträckts till att även omfatta beslut om återkallelse av medborgarskap.⁷⁷ Enligt domstolen kan sådana beslut näm-

71 För en utförlig analys av Europadomstolens rättspraxis gällande återkallelse av medborgarskap, se Louise Reyntjens, ”Citizenship Deprivation under the European Convention-System: a Case Study of Belgium”, *Statelessness and Citizenship Review*, vol. 1, nr. 2, 2019, s. 263–282. Se även Council of Europe, *Factsheet – Deprivation of Citizenship* (2023) <https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/fs_citizenship_deprivation_eng> för en sammanställning av de viktigaste rättsfallen på detta område.

72 *Ukraina mot Ryssland (avseende Krim)*, nr 20958/14 och 38334/18, dom meddelad den 25 juni 2024, punkt 1031.

73 *Naumov mot Albanien*, nr 10513/03, dom meddelad den 4 januari 2005, punkt 5.

74 *X mot Österrike*, nr 5212/71, beslut meddelat den 5 oktober 1972; *Familj K. och W. mot Nederländerna*, nr 11278/84, beslut meddelat den 1 juli 1985.

75 *Menesson mot Frankrike*, nr 65192/11, dom meddelad den 26 juni 2014, punkt 97.

76 Se t.ex. *Slivenko m.fl. mot Lettland*, nr 48321/99, dom meddelad den 23 januari 2002; *Savoia och Bounegru mot Italien*, nr 8407/05 dom meddelad den 11 juli 2006; *Genovese mot Malta*, nr 53124/09, dom meddelad den 11 oktober 2011.

77 Se t.ex. *Ramadan mot Malta*, nr 76136/12, dom meddelad den 21 juni 2016; *K2 mot Förenade kungariket*, nr 42387/13, dom meddelad den 7 februari 2017; *Alpeyeva och Dzhalogoniya mot Ryssland*, nr 7549/09 och 33330/11, dom meddelad den 12 juni 2018.

ligen ha samma – eller rentav större – inverkan på den enskildes privatliv.⁷⁸ Detta innebär att rätten till skydd för privat- och familjeliv enligt artikel 8 måste beaktas i återkallelseförfaranden. Vidare kan förbudet mot diskriminering enligt artikel 14 aktualiseras, beroende på omständigheterna i det enskilda fallet. Till dags dato har Europadomstolen endast i tre fall funnit att artikel 8 kränkts till följd av att en person fråntagits sitt medborgarskap.⁷⁹ Som Reyntjens noterar är domstolens rättspraxis långtifrån konsekvent, men det är icke desto mindre möjligt att urskilja ett antal principer som den återkommande använder sig av vid prövningen av om ett återkallelsebeslut är förenligt med konventionen.⁸⁰ Särskilt märkbart är att domstolen i dessa mål inte använder sig av sin sedvanliga trestegsbedömning (laglig grund, legitimt ändamål och nödvändighet). Domstolen utgår i stället från en tvåstegsbedömning, där två kumulativa kriterier måste vara uppfyllda.

Det första villkoret är att fråntagandet av medborgarskap inte får ske *godtyckligt*.⁸¹ Detta kriterium, som överensstämmer med det allmänna förbudet inom folkrätten mot godtyckligt fråntagande av medborgarskap (se avsnitt 3.2.2), innebär i huvudsak att åtgärden måste ha stöd i lag och åtföljas av nödvändiga processuella garantier. Europadomstolen prövar därvid om beslutet var förenligt med nationell rätt, om den enskilde hade tillgång till en adekvat domstolsprövning, samt om den aktuella beslutsmyndigheten agerade skyndsamt och med tillbörlig omsorg i återkallelseförfarandet. I rättspraxis har Europadomstolen intagit en relativt liberal hållning vid bedömningen av det första villkoret. I *K2 mot Storbritannien* (2017) fann domstolen att klagandens utvisning från Storbritannien, efter återkallelsen av hans medborgarskap, inte innebar att hans processuella rättssäkerhet åsidosatts, eftersom han fortfarande hade möjlighet att överklaga beslutet från utlandet.⁸² På motsvarande vis avvisade domstolen i *Ghoumid m.fl. mot Frankrike* (2020) klagandenas påstående om att återkallelsen av deras medborgarskap, på grund av händelser som inträffat mer än tio år tidigare, visade på bristande aktsamhet från myndigheternas sida.⁸³ I *Usmanov mot Ryssland* (2020) bedömde domstolen däremot att vissa bestämmelser i den ryska medborgarskapslagen var alltför obestämda och formalistiska, vilket medförde att lagen inte

78 *Ramadan* (n 77) punkt 85.

79 *Alpeyeva och Dzhalagoniya* (n 77); *Usmanov mot Ryssland*, nr 43936/122, dom meddelad den 22 december 2020; *Emin Huseynov (nr 2) mot Azerbajdzjan*, nr 1/16, dom meddelad den 13 juli 2023.

80 Reyntjens (n 71) s. 267.

81 *Ramadan* (n 77) punkt 86; *K2* (n 77) punkt 49; *Alpeyeva och Dzhalagoniya* (n 77) punkt 108.

82 *K2* (n 77) punkt 57.

83 *Ghoumid m.fl. mot Frankrike*, nr 52273/16, 52285/16, 52290/16, 52294/16 och 52302/16, dom meddelad den 25 juni 2020, punkt 45.

gav ett tillräckligt skydd mot godtycklighet. Återkallelsen av klagandens medborgarskap utgjorde därför en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen.⁸⁴

Som andra villkor gäller enligt Europadomstolen att ett beslut om återkallelse av medborgarskap inte får medföra *oproportionerliga konsekvenser* för den berördes privat- och familjeliv.⁸⁵ Domstolen har således ett ”konsekvensbaserat tillvägagångssätt” vid prövningen av återkallelsebeslut.⁸⁶ I detta led fäster domstolen särskild vikt vid om beslutet leder till statslöshet⁸⁷, förlust av rättslig status⁸⁸ eller avsaknad av giltiga identitetshandlingar.⁸⁹ Vidare prövar den om beslutet har lett eller riskerar att leda till utvisning, eller på annat sätt har gjort den fortsatta vistelsen i landet osäker.⁹⁰ Slutligen beaktar domstolen beslutets mer övergripande effekter på den enskildes vardagsliv samt dess konsekvenser för dennes make eller maka och barn.⁹¹ Dessa faktorer vägs sedan mot den av staten angivna rättfärdigande grunden för återkallelsebeslutet.⁹² I denna prövning har domstolen tillerkänt staterna en omfattande bedömningsmarginal. Exempelvis ansåg domstolen i *Ramadan mot Malta* (2016) att klagandens statslöshet inte utgjorde en oproportionerlig konsekvens av återkallelsebeslutet, eftersom han varken riskerade utvisning från Malta eller hindrades från att fortsätta arbeta.⁹³ På motsvarande vis har domstolen i flera avgöranden bedömt att den omständigheten att klaganden är dömd för allvarliga terroristbrott väger tyngre än de konsekvenser som återkallelsebeslutet medför för den enskilde.⁹⁴ I dessa mål har domstolen inom ramen för proportionalitetsbedömningen till och med accepterat långtgående följder för de berörda personerna, inklusive avsked

84 *Usmanov* (n 79) punkt 66–70.

85 *Ramadan* (n 77) punkt 90; K2 (n 77) punkt 62; *Alpeyeva och Dzhalagoniya* (n 77) punkt 108.

86 *Usmanov* (n 79) punkt 58.

87 *Ramadan* (n 77) punkt 92; K2 (n 77) punkt 62; *Alpeyeva och Dzhalagoniya* (n 77) punkt 112; *Said Abdul Salam Mubarak mot Danmark*, nr 74411/16, dom meddelad den 22 januari 2019, punkt 69; *Ghoumid m.fl.* (n 83) punkt 50; *Emin Huseynov* (n 79) punkt 60.

88 *Alpeyeva och Dzhalagoniya* (n 77) punkt 113; *Usmanov* (n 79) punkt 59; *Huseynov* (n 79) punkt 52.

89 *Alpeyeva och Dzhalagoniya* (n 77) punkt 113; *Usmanov* (n 79) punkt 60; *Huseynov* (n 79) punkt 52.

90 *Ramadan* (n 77) punkt 90; *Ghoumid m.fl.* (n 83) punkt 50; *Johansen mot Danmark*, nr 27801/19, dom meddelad den 1 februari 2022, punkt 72.

91 *Ramadan* (n 77) punkt 90; K2 (n 77) punkt 62; *Alpeyeva och Dzhalagoniya* (n 77) punkt 115.

92 *Johansen* (n 90) punkt 54.

93 *Ramadan* (n 77) punkt 90.

94 *Said Abdul Salam Mubarak* (n 87) punkt 70; *Ghoumid m.fl.* (n 83) punkt 50; *Johansen* (n 90) punkt 70; *El Aroud och Soughir mot Belgien*, nr 25491/18 och 27629/18, dom meddelad den 5 december 2024, punkt 70.

från anställning,⁹⁵ utvisning⁹⁶ och svårigheter att upprätthålla familjelivet.⁹⁷ Faktum är att Europadomstolen hittills inte i ett enda avgörande har funnit att ett beslut om återkallelse av medborgarskap varit oproportionerligt. Detta tyder på att konventionsstaterna åtnjuter ett betydande skönsmässigt utrymme i återkallelseförfarandet.

I doktrinen har Europadomstolens rättspraxis kritiserats för att vara alltför tillåtande gentemot stater när det gäller återkallelse av medborgarskap.⁹⁸ Det finns visst fog för denna kritik, även om det knappast är så att domstolen inte uppställer några begränsningar såsom vissa författare har hävdad.⁹⁹ Domstolen har ställt höga krav på att den lagstiftning som ligger till grund för ett återkallelsebeslut är förenlig med legalitetsprincipen, vilket innebär att bestämmelserna måste vara tillräckligt tydliga och förutsebara för att skydda mot godtycklighet. Dessutom kan alltför långtgående konsekvenser för den enskildes familje- och privatliv innebära en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen, även om beslutet inte i sig kan klassificeras som godtyckligt. Det återstår dock att se om domstolen i framtiden kommer att inta en mer restriktiv hållning i mål rörande återkallelse av medborgarskap, särskilt i proportionalitetsbedömningen. En sådan utveckling skulle kunna innebära ett ännu mer begränsat utrymme för stater att frånta individer deras medborgarskap än vad som idag gäller enligt 1961 och 1997 års konventioner.

4. FRI- OCH RÄTTIGHETSKOMMITTÉNS FÖRSLAG ATT MÖJLIGGÖRA ÅTERKALLELSE AV MEDBORGARSKAP I SVENSK RÄTT

Som ovan redogjorts för är det enligt gällande svensk rätt inte möjligt att frånta en person dennes svenska medborgarskap genom expatriering, utan återkallelse av medborgarskap är för närvarande endast tillåtet genom preskription (se avsnitt 2). Utredningsförslaget i SOU 2025:2, som syftar till att möjliggöra återkallelse av medborgarskap genom expatriering i svensk rätt, skulle således innebära en genomgripande förändring av den svenska medborgarskapsrätten.¹⁰⁰ Samtidigt skulle en sådan reform innebära en harmonisering av den svenska regleringen

95 *Ghoumid m.fl.* (n 83) punkt 49.

96 *Said Abdul Salam Mubarak* (n 87) punkt 78; *Johansen* (n 90) punkt 84.

97 *Said Abdul Salam Mubarak* (n 87) punkt 70; *Johansen* (n 90) punkt 70.

98 Christian Prener, "The ECHR on Citizenship Revocation: Solving or Compounding the Confusion?", *EUI Global Citizenship Observatory* 2022-03-28 <<https://globalcit.eu/the-ecthr-on-citizenship-revocation-solving-or-compounding-the-confusion>>.

99 Maria Martha Gerdes och Samuel Hartwig, "Anything Goes? The Permissive Approach of the ECtHR towards Deprivation of Nationality and Subsequent Expulsion in the Fight against Terrorism", *Verfassungsblog* 2022-04-12 <<https://verfassungsblog.de/anything-goes>>.

100 SOU 2025:2 s. 192.

med rättslaget i de flesta andra av världens stater, inklusive de nordiska länderna som alla har regler som medger återkallelse av medborgarskap i vissa fall.¹⁰¹

I det följande kommer jag först att närmare redogöra för förslaget konkreta innehåll, utformning och syften (avsnitt 4.1). Mot denna bakgrund kommer jag därefter att bedöma förslaget förenlighet med Sveriges internationella åtaganden (avsnitt 4.2). Avslutningsvis kommer jag att kortfattat analysera förslaget implikationer för synen på det svenska medborgarskapets funktion (avsnitt 4.3).

4.1 FÖRSLAGETS INNEHÅLL, UTFORMNING OCH SYFTE

Enligt kommittédirektiven hade den parlamentariskt sammansatta fri- och rättighetskommittén av år 2023 bl.a. till uppgift att ”bedöma om rätten till medborgarskap bör ändras för att möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den med dubbla medborgarskap som har begått systemhotande brottslighet, brott mot mänskligheten eller vissa andra internationella brott eller andra mycket allvarliga brott, eller vars medborgarskap förvärvats till följd av oriktiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande”.¹⁰² Behovet av denna utredning motiverades med att det finns ett berättigat intresse av att skydda och stärka det svenska medborgarskapet som representerar det formella medlemskapet i det svenska samhället och samtidigt värna samhörigheten mellan medborgaren och staten.¹⁰³

Fri- och rättighetskommitténs förslag i SOU 2025:2 innebär i korthet att ”[r]egeringsformen bör ändras för att göra det möjligt att i lag meddela föreskrifter om frantagande av medborgarskap dels för den som har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt förfarande, dels för den som har gjort sig skyldig till viss allvarlig brottslighet”.¹⁰⁴ Rent lagstiftningstekniskt föreslår kommittén att detta ska ske genom att det direkt i RF anges under vilka förutsättningar som föreskrifter om frantagande av medborgarskap får meddelas. Skälet till detta är enligt kommittén att en så specifik grundlagsreglering – till skillnad från en mer generell reglering som enbart anger att bestämmelser om frantagande av medborgarskap meddelas i lag – skulle ge ett starkare skydd för medborgarskapet och förhindra införandet av ytterligare, mer långtgående föreskrifter om frantagande av medborgarskap i framtiden.¹⁰⁵ Kommittén föreslår mot denna bakgrund att 2 kap. 7 § RF ändras enligt följande:

101 SOU 2025:2 s. 186–189.

102 Dir. 2023:83 s. 10.

103 Dir. 2023:83 s. 9.

104 SOU 2025:2 s. 191.

105 SOU 2025:2 s. 197 f.

Ingen svensk medborgare får landsförvisas eller hindras att resa in i riket.

Ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det får dock föreskrivas att *medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som*

1. har förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom annat otillbörligt förfarande, eller

2. har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion.

Det får vidare föreskrivas att barn under arton år i fråga om sitt medborgarskap ska följa föräldrarna eller en av dem, utom i de fall som avses i andra stycket 2.

Sådana föreskrifter som avses i andra stycket får inte meddelas i strid med Sveriges internationella åtaganden. På sådana föreskrifter som avses i andra stycket ska 22 § första stycket, andra stycket första meningen och tredje stycket tillämpas.¹⁰⁶

Som framgår av författningsförslaget föreslår kommittén en ändring av RF för att möjliggöra införandet av två grunder för återkallelse av medborgarskap i MedbL. Den första föreslagna återkallelsegrunden, dvs. att *medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som förvärvat medborgarskapet genom oriktiga eller ofullständiga uppgifter eller genom otillbörligt förfarande*, motiveras enligt kommittén främst av rättssystematiska skäl. Inom förvaltningsrätten gäller nämligen som allmän regel enligt 37 § 2 st. förvaltningslagen (2017:900) (FL) att den som efter att ha lämnat oriktiga uppgifter som är relevanta för myndighetens prövning får ett förvaltningsbeslut som är gynnande för henne inte kan räkna med att beslutets rättskraft står sig. Detta gäller dock inte för beslut att bevilja medborgarskap, vilka i praktiken aldrig går att ompröva. Enligt kommittén kan det ifrågasättas om det är rimligt att medborgarskapsbeslut undantas från den ordning som gäller för andra gynnande förvaltningsbeslut och att grundlagen därmed skyddar den som tillskansat sig ett medborgarskap utan att de rättsliga förutsättningarna har förelegat.¹⁰⁷ Kommittén menar vidare att ett införande av denna återkallelsegrund kan bidra till att stärka legitimiteten i medborgarskapsbeslut och därigenom minska risken för att medborgar-

106 SOU 2025:2 s. 309.

107 SOU 2025:2 s. 194.

skapets värde undergrävs. En möjlighet till omprövning skulle även kunna ha en viss preventiv verkan genom att avhålla personer från att använda otillbörliga metoder för att erhålla svenskt medborgarskap.¹⁰⁸ Förutom rättssystematiska skäl anför kommittén således argument som närmast appellerar till det allmänna rättsmedvetandet.

Den andra föreslagna återkallelsegrunden, dvs. att *medborgarskapet ska fråntas den som är medborgare i en annan stat och som har dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller brott som omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion*, motiveras i sin tur enligt kommittén huvudsakligen av tre skäl. För det första skulle införandet av en sådan återkallelsegrund kunna minska risken för misstro mot rättsordningen och samtidigt ytterligare stärka betydelsen av medborgarskapet som bärare av både rättigheter och skyldigheter i det svenska samhället. Enligt kommittén kan det nämligen hävdas att den enskilde, genom att begå brottslighet som strider mot grundläggande svenska intressen, har visat sig grovt illojal mot svenska staten och därför inte bör åtnjuta de grundläggande rättigheter som det svenska medborgarskapet medför.¹⁰⁹ För det andra anför kommittén att möjligheten att återkalla medborgarskap vid allvarlig brottslighet kan ha en preventiv effekt, på samma sätt som risken för utvisning kan avhålla vissa individer från brott.¹¹⁰ Slutligen gör kommittén gällande att brott mot grundläggande svenska intressen, såsom arbete för utländsk underrättelsetjänst, kan utgöra ett allvarligt säkerhetshot mot Sverige. En möjlighet att återkalla medborgarskap i sådana fall skulle därmed kunna bidra till att öka den nationella säkerheten.¹¹¹

Vid en sammantagen bedömning kommer kommittén – utan någon närmare diskussion av de argument som talar emot införandet av ett återkallelseinstitut – till slutsatsen att skälen för att RF bör ändras, så att den möjliggör föreskrifter om att ett medborgarskap kan återkallas på de ovan angivna grunderna, väger tyngre än de argument som talar emot en sådan ordning.¹¹² Förslaget att begränsa återkallelsemöjligheten till att endast gälla personer med *dubbla medborgarskap* motiveras i utredningen med hänvisning till den folkrättsliga principen om att statslöshet ska undvikas.¹¹³ I detta avseende finner dock kommittén att det inte bör införas något uttryckligt grundlagsförbud mot statslöshet, eftersom konsekvenserna av ett sådant förbud framstår som oöverblickbara.¹¹⁴

108 SOU 2025:2 s. 195.

109 SOU 2025:2 s. 195 f.

110 SOU 2025:2 s. 196.

111 SOU 2025:2 s. 197.

112 SOU 2025:2 s. 195 och 197.

113 SOU 2025:2 s. 207.

114 SOU 2025:2 s. 208.

4.2 FÖRSLAGETS FÖRENLIGHET MED SVERIGES INTERNATIONELLA ÅTAGANDEN

Sverige är part till såväl 1961 års konvention om begränsning av statslöshet som 1997 års europeiska konvention om medborgarskap utan reservationer. Vidare har Sverige ratificerat alla centrala människorättskonventioner som garanterar rätten till en nationalitet och principen om icke-diskriminering. Dessa omständigheter innebär att en eventuell reform av RF och – i förlängningen – MedbL, i syfte att möjliggöra återkallelse av medborgarskap genom expatriering, endast får genomföras inom de ramar som följer av Sveriges internationella konventionsförpliktelser på området.

4.2.1 ÅTERKALLELSE AV MEDBORGARSKAP SOM FÖRVÄRVATS GENOM ORIKTIGA UPPGIFTER ELLER ANNAT OTILLBÖRLIGT FÖRFARANDE

Vad först och främst gäller förslaget om att ändra RF för att göra det möjligt att återkalla medborgarskap som har förvärvats genom oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt förfarande, kan konstateras att Sveriges internationella åtaganden medger ett sådant förfarande när medborgarskapet ursprungligen förvärvats genom osanna uppgifter, undanhållande av relevanta sakförhållanden eller bedrägligt förfarande (se avsnitt 3.2.2). Som förutsättning gäller dock att uppgifterna lämnats eller undanhållits avsiktligt och att dessa utgjorde en avgörande faktor vid medborgarskapsförvärvet, dvs. att sökanden annars inte skulle ha beviljats medborgarskapet. Enligt såväl 1961 som 1997 års konvention är återkallelse av medborgarskap i dessa fall tillåtet även om beslutet leder till att personen blir statslös.

Sammantaget framstår den första föreslagna återkallelsegrunden som väl förenlig med Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Genom att uppställa ett krav på ytterligare medborgarskap som förutsättning för återkallelse har kommittén i själva verket valt att inte utnyttja det folkrättsliga utrymmet fullt ut, med det uttalande syftet att förhindra statslöshet. Kommitténs val att använda andra begrepp än de som förekommer i de internationella konventionerna – ”oriktiga eller ofullständiga uppgifter” och ”annat otillbörligt förfarande” i stället för ”osanna uppgifter”, ”undanhållande av relevanta sakförhållanden” och ”bedrägligt förfarande” – framstår vidare som välavvägt utifrån ett rättssystematiskt perspektiv. Någon egentlig betydelsemässig skillnad tycks inte vara avsedd, utan kommittén motiverar valet av dessa begrepp med målsättningen att säkerställa enhetlighet med begreppsanvändningen i brottsbalken (1962:700) (BrB) och utlänningslagen (2005:716) (UtlL).¹¹⁵ Den kritik som framförts under remissförfarandet om att begreppen skulle vara vaga och öppna för godtycke övertygar därför inte.¹¹⁶

¹¹⁵ SOU 2025:2 s. 198–200.

¹¹⁶ Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, *Remiss av betänkandet Några frågor om grundläggande*

Däremot finns det anledning att i grundlagstexten förtydliga att återkallelse endast får ske när den aktuella handlingen eller underlåtelsen skett avsiktligt, något som också efterlysts av flera remissinstanser.¹¹⁷ Detta är nödvändigt för att svensk rätt ska ligga i linje med det folkrättsliga regelverket.

4.2.2 ÅTERKALLELSE AV MEDBORGARSKAP FÖR DEN SOM DÖMITS FÖR VISS ALLVARLIG BROTTSLIGHET

När det gäller förslaget om att ändra RF för att möjliggöra återkallelse av medborgarskap för den som dömts för viss allvarlig brottslighet, kan konstateras att både 1961 och 1997 års konvention tillåter återkallelse när en persons uppförande allvarligt skadar medborgarstatens vitala intressen (se avsnitt 3.2.2). Som tidigare nämnts omfattar lokutionen ”uppförande som allvarligt skadar konventionsstatens vitala intressen” endast vissa typer av brott som tydligt påvisar att individen är illojal gentemot medborgarstaten. I den förklarande rapporten till 1997 års konvention anges förräderi och spioneri som exempel. Denna uppräkningslista är emellertid inte uttömmande, utan även andra brott av detta slag kan tänkas omfattas. I doktrinen finns vidare stöd för att terroristbrott samt brott som faller under Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion kan utgöra grund för återkallelse enligt dessa konventioner. Brott av allmän karaktär omfattas däremot inte, oavsett allvarlighetsgrad.

Vid en sammantagen bedömning framstår kommitténs förslag gällande återkallelse av medborgarskap för den som dömts för brott som allvarligt hotar rikets säkerhet eller omfattas av Internationella brottmålsdomstolens jurisdiktion som välavvägt. Kommittén har tydligtvis förkastat det i direktiven föreslagna rekvisitet ”systemhotande brottslighet”, eftersom detta potentiellt hade möjliggjort införandet av mer långtgående återkallelsegrunder än vad som är tillåtet enligt Sveriges internationella åtaganden. Enligt författningskommentaren avser lokutionen ”brott som allvarligt hotar rikets säkerhet” främst brott mot straffbestämmelser i 18, 19 och 22 kap. BrB till skydd för staten.¹¹⁸ Kommittén öppnar även för att sabotagebrott enligt 13 kap. BrB och terroristbrott enligt terroristbrottslagen (2022:666) kan ligga till grund för återkallelse av medborgarskap.¹¹⁹ Genom att knyta återkallelsemöjligheten till dessa brottskategorier säkerställs att återkallelse av medborgarskap endast är tillåtet vid brottslighet som riktar

fri- och rättigheter (SOU 2025:2), Dnr V2025/205, 2025-04-07, s. 3.

117 Juridiska fakulteten vid Uppsala universitet, *Remiss av betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter* (SOU 2025:2), Dnr UFV 2025/182, 2025-04-23, s. 4; Svenska avdelningen av internationella juristkommissionen, *Remiss av betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter* (SOU 2025:2), 2025-04-26, s. 3; Institutet för mänskliga rättigheter, *Remiss av betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter* (SOU 2025:2), Dnr 3.2.1-61/2025, 2025-04-28, s. 9.

118 SOU 2025:2 s. 206.

119 SOU 2025:2 s. 206.

sig mot statens säkerhet eller samhällsordningen som sådan och därigenom allvarligt skadar Sveriges ”vitala intressen” i den mening som avses i 1961 och 1997 års konventioner. Flera remissinstanser har emellertid med rätta påpekat att utredningen inte tillräckligt tydligt redovisar vilka brott i BrB som typiskt uppfyller allvarlighetskriteriet och vilka som inte gör det.¹²⁰ Om förslaget vidare bereds bör lagstiftaren därför klart precisera vilka brott som kan utgöra grund för återkallelse och samtidigt säkerställa att tröskeln inte sätts alltför lågt, eftersom en sådan ordning annars riskerar att stå i strid med Sveriges folkrättsliga förpliktelser. Det bör dessutom tydligt klargöras att brott av allmän karaktär inte kan ligga till grund för återkallelse av medborgarskap, eftersom sådana brott inte uppfyller konventionskriterierna för att skada statens ”vitala intressen”.

4.2.3 PROPORTIONALITET, RÄTTSSÄKERHET OCH STATSLÖSHET

Utredningsförslagets två återkallelsegrunder – återkallelse av medborgarskap som förvärvats genom oriktiga uppgifter eller annat otillbörligt förfarande, och återkallelse av medborgarskap på grund av viss allvarlig brottslighet – framstår alltså som formellt förenliga med 1961 och 1997 års konventioner. Som avslutning på denna analys av utredningsförslagets förenlighet med Sveriges internationella åtaganden bör emellertid även några principiella anmärkningar göras som går utöver de föreslagna materiella grunderna för återkallelse av medborgarskap.

Först och främst bör det noteras att det konsekvensbaserade tillvägagångssätt som Europadomstolen tillämpar i sin proportionalitetsbedömning (se avsnitt 3.2.3) innebär att svenska myndigheter och domstolar – för det fall att en möjlighet till återkallelse av medborgarskap införs i svensk rätt – framdeles i varje enskilt fall måste säkerställa att ett återkallelsebeslut inte medför alltför långtgående konsekvenser för den enskildes familje- och privatliv. Som ovan nämnts fäster Europadomstolen särskild vikt vid om beslutet lett eller riskerar att leda till statslöshet, förlust av rättslig status, avsaknad av giltiga identitetshandlingar, utvisning eller gjort den drabbade personens vistelse i landet osäker (se avsnitt 3.2.3). Det kan alltså inte uteslutas att ett beslut om att frånta en person dennes svenska medborgarskap på någon av de ovan nämnda grunderna skulle kunna innebära en kränkning av artikel 8 i Europakonventionen, även om det formellt sett är förenligt med svensk medborgarskapslagstiftning. I eventuella framtida ärenden om återkallelse av medborgarskap måste den i 5 § FL lagstadgade proportionalitetsprincipen således tolkas och tillämpas i överensstämmelse med Europadomstolens rättspraxis. Detta gäller särskilt i de fall där den enskilde riskerar att utvisas till följd av återkallelsebeslutet, framför allt om

120 Justitiekanslern, *Remiss av betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter* (SOU 2025:2), Dnr 2025/874, 2025-04-28, s. 2; Svea hovrätt, *Remiss av betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter* (SOU 2025:2), Dnr HSV 2025/190, 2025-04-28, s. 1.

utvisningen sker ett land till vilket personen inte har någon reell anknytning utöver sitt medborgarskap, vilket är realiteten för många personer med dubbla medborgarskap.

En ytterligare aspekt, som även framhållits av flera remissinstanser, är att det är av yttersta vikt att rätten till domstolsprövning tillgodoses vid den typ av återkallelsebeslut som utredningsförslaget avser.¹²¹ Som tidigare nämnts ger nämligen det folkrättsliga förbudet mot godtyckligt frångående av medborgarskap inte bara upphov till materiella utan också processuella förpliktelser. Den viktigaste regeln i detta avseende är att ett återkallelsebeslut ska kunna överklagas till en högre instans, vilket motiveras av att beslut om återkallelse av medborgarskap är betungande och har omfattande rättsverkningar för den berörda personen (se avsnitt 3.2.2). Lagstiftaren bör därför i det fortsatta lagstiftningsarbetet säkerställa att återkallelsebeslut alltid kan prövas av domstol, något som inte framgår av utredningsförslaget. Ett överklagandeförbud kommer inte under några omständigheter i fråga.

Slutligen bör även kommitténs förslag att begränsa återkallelse av svenskt medborgarskap till personer som redan har ett annat medborgarskap kort kommenteras. Detta utgör förvisso en viktig begränsning som innebär att förslaget i högre grad överensstämmer med principen om att statslöshet ska undvikas, även om det som nämnts inte finns något absolut förbud mot statslöshet enligt folkrätten (se avsnitt 3.2.1). Som Beckman noterar skyddar förslaget dock endast mot statslöshet *de jure*, inte mot statslöshet *de facto*.¹²² Medan det förra begreppet avser personer som inte är medborgare enligt något lands lagstiftning, tar det senare begreppet sikte på personer som i och för sig har ett medborgarskap men som i praktiken är förhindrade att nyttja det eller inte skyddas av medborgarstaten.¹²³ Det kan finnas olika skäl till att en person blir *de facto* statslös, men de vanligaste orsakerna är antingen systematisk diskriminering mot vissa grupper inom staten eller att staten i fråga har kollapsat eller sviktar i sådan utsträckning att medborgarskapet förlorat sin faktiska betydelse (s.k. *failed state*).¹²⁴ Enligt gällande folkrätt besitter personer som är

121 Centrum för rättvisa, *Remiss av betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter* (SOU 2025:2) (28 april 2025) s. 34.

122 Ludvig Beckman, "Förslaget gör människor statslösa", *Svenska Dagbladet* 2025-01-25 <<https://www.svd.se/a/zAeyG9/ludvig-beckman-forslaget-gor-manniskor-statslosa>>. Se även Petter Danckwardt, "Statelessness and the Rewriting of Rights: The Legal Development in Sweden as a Case in Point", *EJIL: Talk!* 2025-04-16 <<https://www.ejiltalk.org/statelessness-and-the-rewriting-of-rights-the-legal-development-in-sweden-as-a-case-in-point/>>.

123 Laura van Waas, *Nationality Matters: Statelessness under International Law* (Cambridge/Antwerpen: Intersentia, 2008), s. 19–27.

124 Giulia Bittoni, *L'apatride en droit international et européen* (Dijon: Université Bourgogne Franche-

de facto statslösa inte någon särskild rättslig status, utan de faller helt utanför tillämpningsområdet för de internationella konventioner som reglerar statslöshet. Deras skydd är således begränsat till de rättigheter som följer av internationella människorättskonventioner och internationell migrationsrätt. Vid konferensen som ledde fram till 1954 års konvention om statslösa personers rättsliga status antogs emellertid en rekommendation som i doktrinen har tolkats som att de fördragsslutande staterna välvilligt bör överväga att i möjligaste mån bevilja *de facto* statslösa samma rättigheter och skydd som tillerkänns *de jure* statslösa enligt konventionen.¹²⁵ Detta är en aspekt som den svenska lagstiftaren bör beakta i den fortsatta beredningen av förslaget gällande återkallelse av medborgarskap. Det kan därvid övervägas om det i RF inte endast bör uppställas krav på att den enskilde formellt innehar ett ytterligare medborgarskap, utan dessutom att detta medborgarskap är reellt och effektivt i den meningen att det faktiskt kan utnyttjas och ger tillgång till de rättigheter och det skydd som traditionellt är förbundna med medborgarskapet som rättslig status.

4.3 ETT SKIFTE I SYNEN PÅ MEDBORGARSKAPET

Förutom de rent rättsliga förändringar som den fri- och rättighetskommitténs förslag att möjliggöra återkallelse av medborgarskap i svensk rätt skulle medföra, ger utredningsförslaget också en bild av ett genomgripande skifte i den svenska synen på medborgarskapets funktion. Det saknas utrymme för en närmare analys av denna fråga i föreliggande artikel. I detta sammanhang kan emellertid tre aspekter särskilt lyftas fram.

För det första signalerar införandet av ett återkallelseinstitut att det svenska medborgarskapet inte längre ses enbart som en bärare av rättigheter, utan dessutom som ett *privilegium* som staten under vissa förutsättningar kan frånta individer.¹²⁶ Den omedelbara konsekvensen av ett återkallelseinstitut skulle nämligen vara att medborgarskap inte längre utgör en okränkbar rättighet som innehavaren kan räkna med att behålla under hela livet. I stället förvandlas det till en rättslig status som innehavaren hela tiden måste göra sig förtjänt av genom att agera i enlighet med vissa rättsliga normer. Utredningsförslaget syftar således väsentli-

Comté en cotutelle avec Université de Bologne, 2019) s. 80–117.

¹²⁵ *Final Act of the United Nations Conference on the Status of Stateless Persons* (New York, 28 september 1954) I 18 UNTS 366 (No 5158) s. 122: "The Conference recommends that each Contracting State, when it recognizes as valid the reasons for which a person has renounced the protection of the State of which he is a national, consider sympathetically the possibility of according to that person the treatment which the Convention accords to stateless person." Se vidare UNHCR, *Nationality and Statelessness: A Handbook for Parliamentarians* (2005), s. 25.

¹²⁶ Jfr Audrey Macklin, "Citizenship Revocation, the Privilege to Have Rights and the Production of the Alien", *Queens Law Journal*, vol. 40, nr. 1, 2024, s. 36.

gen till att villkora det svenska medborgarskapet.¹²⁷ Bland remissinstanserna har detta beskrivits som ”ett skifte från den tidigare gällande synen på medborgarskapet som ett ensidigt beviljande från staten till ett mer kontraktuellt synsätt”.¹²⁸ Detta framgår tydligt av utredningen, där kommittén upprepade gånger betonar att medborgarskapet är ett rättsligt förhållande mellan medborgaren och staten som medför ”både rättigheter och skyldigheter”.¹²⁹

Den kontraktuella synen på det svenska medborgarskapet implicerar vidare att medborgarskapet inte bara ses som en neutral rättslig status, utan dessutom som ett *biopolitiskt styrinstrument*.¹³⁰ Begreppet ”biopolitik”, som ursprungligen myntades av den franske filosofen Michel Foucault och sedermera vidareutvecklats av andra teoretiker såsom Giorgio Agamben och Robert Esposito, syftar i korthet på de normativa tekniker och praktiker genom vilka staten försöker styra den ”samling levande varelser som utgör en population” i frågor rörande liv och död, hälsa och sjukdom, reproduktion och migration samt i förlängningen vem som ska anses tillhöra eller stå utanför den nationella gemenskapen.¹³¹ Som Kochenov påpekar är medborgarskapet visserligen till sin natur ett medel för staten att markera gränserna för den nationella gemenskapen.¹³² Genom införandet av ett återkallelseinstitut blir emellertid medborgarskapet i ännu högre grad ett verktyg för social kontroll snarare än en gränsdragande statusmarkör. Staten skulle därmed ges befogenhet att återkalla medborgarskap som sanktion mot individer som inte lever upp till vissa sociala och rättsliga normer. Ett återkallelsebeslut kan i sin tur ligga till grund för ytterligare sanktioner mot den drabbade individen när denne inte längre åtnjuter det rättsliga skydd som är förknippat med det svenska medborgarskapet. Detta perspektiv framträder tydligt i utredningen, där det upprepade gånger framhålls att möjligheten till återkallelse kan ha en ”preventiv effekt” genom att avskräcka individer från att begå otillbörliga handlingar i syfte att erhålla svenskt medborgarskap eller från att begå viss allvarlig brottslighet.¹³³

127 Jfr Matthew J. Gibney, ”Should Citizenship Be Conditional? The Ethics of Denationalization”, *The Journal of Politics*, vol. 75, nr. 3, 2013, s. 650–652.

128 Juridiska fakulteten vid Lunds universitet (n 116) s. 2.

129 SOU 2025:2 s. 153, 196 och 352. [Min kursivering].

130 Jfr Willem Schinkel, ”From Zoépolitics to Biopolitics: Citizenship and the Construction of ‘Society’”, *European Journal of Social Theory*, vol. 13, nr. 2, 2010, s. 155–172.

131 Michel Foucault, *Biopolitikens födelse. Föreläsningar vid Collège de France 1978–1979*, övers. Sven-Olov Wallenstein och Gunnar Holmbäck (Stockholm: Tankekraft Förlag, 2014), s. 277. Se vidare Giorgio Agamben, *Homo sacer: den suveräna makten och det nakna livet*, övers. Sven-Olov Wallenstein (Göteborg: Daidalos, 2010); Robert Esposito, *Bíos: Biopolitics and Philosophy*, övers. Timothy Campbell (Minneapolis: University of Minnesota Press, 2008).

132 Kochenov (n 23) s. 36–43.

133 SOU 2025:2 s. 184, 195 och 196.

Slutligen ger utredningsförslaget också uttryck för synen att det svenska medborgarskapet inte längre ska vara lika för alla, utan differentieras utifrån innehavet av flera medborgarskap. Införandet av ett återkallelseinstitut skulle nämligen leda till uppkomsten av *två olika sorters medborgarskap* i svensk rätt: ett oåterkalleligt medborgarskap för individer med enbart svensk statstillhörighet, och ett återkalleligt medborgarskap för individer med två eller flera statstillhörigheter. En sådan ordning är visserligen påkallad av de folkrättsliga reglerna som syftar till att undvika statslöshet. Samtidigt finns det en uppenbar risk för att införandet av ett återkallelseinstitut kommer att få en diskriminerande verkan, med slagsida mot personer med utländsk bakgrund. Detta är också något som har kritiserats av flera remissinstanser.¹³⁴ Kommittén har försökt att förekomma denna kritik genom att påpeka att utredningsförslaget inte gör skillnad mellan infödda medborgare och naturaliserade medborgare, utan att alla personer med dubbla medborgarskap omfattas.¹³⁵ Detta argument bortser dock från det förhållandet att majoriteten av personer med dubbla medborgarskap sannolikt är naturaliserade medborgare eller i vart fall infödda medborgare med utländsk bakgrund. Utredningsförslaget placerar dessa personer i en särställning jämfört med dem som endast har svensk statstillhörighet, med följden att grundlagsskyddet för medborgarskapet blir absolut för vissa och relativt för andra. Om utredningsförslaget skulle genomföras kan man mot denna bakgrund tala om en övergång från ett egalitärt till ett hierarkiskt strukturerat medborgarskap.


5. AVSLUTNING

Sammanfattningsvis kan konstateras att folkrätten, trots förbudet mot godtyckligt fråntagande av medborgarskap och principen om att statslöshet ska undvikas, lämnar ett visst utrymme för återkallelse av medborgarskap i nationella rättsordningar. Enligt det folkrättsliga regelverket är sådana åtgärder tillåtna om de sker i enlighet med nationell lagstiftning, tjänar ett legitimt ändamål och är proportionerliga. Därtill måste staten säkerställa att vissa processuella minimistandarder uppfylls. De konkreta grunderna på vilka medborgarskap får återkallas framgår för Sveriges del av 1961 och 1997 års konventioner (se avsnitt 3.2). Fri- och rättighetskommitténs förslag i SOU 2025:2 om att möjliggöra återkallelse av medborgarskap i svensk rätt framstår vid en sammantagen bedömning som väl avvägt och förenligt med Sveriges internationella förpliktelser (se avsnitt 4.2), även om det innebär att den svenska ordningen närmar sig den folkrättsliga miniminivån gällande skyddet av medborgarskapet.

¹³⁴ Civil Rights Defenders, *Remiss av betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter* (SOU 2025:2), 2025-04-28, s. 4; Institutet för mänskliga rättigheter (n 117) s. 8; Svenska kyrkan, *Remiss av betänkandet Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter* (SOU 2025:2), Dnr KS-2025-014, 2025-03-19, s. 2.

¹³⁵ SOU 2025:2 s. 206.

I dagsläget finns det en bred parlamentarisk förankring bakom förslaget att införa ett återkallelseinstitut i svensk rätt.¹³⁶ Stödet är dessutom stort bland den svenska befolkningen. Enligt en undersökning från Fokus/Novus anser 83 procent att det ska vara möjligt att återkalla medborgarskap i vissa fall, medan endast sju procent motsätter sig detta.¹³⁷ Det framstår mot denna bakgrund som mycket sannolikt att det kommer att införas utökade möjligheter till återkallelse av medborgarskap i RF under de kommande åren och att detta sedan följs av ändringar i MedbL där de närmare förutsättningarna och förfarandereglerna för återkallelsebeslut preciseras. Som ovan nämnts skulle införandet av ett återkallelseinstitut innebära en harmonisering av den svenska medborgarskapslagstiftningen med den ordning som gäller i de flesta andra av världens stater, varav den övervägande majoriteten tillåter att medborgarskap återkallas under vissa förutsättningar (se avsnitt 4). Varken i ett rättspolitiskt eller ett komparativt perspektiv framstår förslaget alltså som särskilt kontroversiellt.

Samtidigt kan det ifrågasättas om införandet av en möjlighet till återkallelse av medborgarskap i svensk rätt verkligen tjänar det i både utredningsdirektiven och utredningen uttalade syftet att ”stärka betydelsen av medborgarskapet”.¹³⁸ Vid närmare anblick framstår detta argument endast som ett svepskäl. Som visats i föregående avsnitt återspeglar förslaget i själva verket en väsentligt annorlunda syn på det svenska medborgarskapets innebörd och funktion bland samtida politiker än den hittills gällande (se avsnitt 4.3). Den mest drastiska förändringen i detta avseende består i att medborgarskapet inte längre ses som en absolut rättighet som individen förfogar över, utan som ett kontraktliknande förhållande som staten kan frånträda om individen inte anses leva upp till vissa sociala eller rättsliga normer. Detta kontraktuella synsätt innebär ett betydande avsteg från det liberala politiska och rättsliga tänkande som präglar den nuvarande svenska medborgarskapslagstiftningen.¹³⁹ Den föreslagna uppdelningen av det svenska medborgarskapet i två olika sorters medborgarskap – ett oåterkalleligt och ett återkalleligt – visar tydligt att denna reform inte skulle stärka *alla* svenska medborgares medborgarskap. För de personer vars medborgarskap kan återkallas innebär ett sådant institut tvärtom en urholkning av medborgarskapets rättsliga värde. Införandet av ett återkallelseinstitut skulle nämligen villkora en rättslig status som tidigare varit ovillkorlig. 

136 Av ledamöterna i den parlamentariska kommittén reserverade sig endast riksdagsledamöterna Maria Ferm (MP) och Mia Sydow Mölleby (V) mot utredningens förslag att ändra regeringsformen i syfte att möjliggöra återkallelse av medborgarskap i svensk rätt. Se SOU 2025:2 s. 317 och 320 f.

137 Henrik Sjögren, ”Stort stöd för att kunna återkalla medborgarskap”, Fokus 2025-07-08 <<https://www.fokus.se/aktuellt/stort-stod-for-att-kunna-aterkalla-medborgarskap/>>.

138 Dir. 2023:83 s. 10; SOU 2025:2 s. 153.

139 Jfr Gibney (n 44) s. 359.