



Rapport

2015:5

Svenskt medborgarskap

Svenskt medborgarskap

Reglering och förändring i ett skandinaviskt perspektiv

Mikael Spång

Rapport 2015:5



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

**Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17**

Delmi Rapport 2015:5
Beställning: www.delmi.se
E-post: ju.delmi@regeringskansliet.se

Tryckt av: Elanders Sverige AB
Stockholm 2015
ISBN 978-91-88021-02-1

Förord

Sverige, Norge och Danmark är likartade grannländer på många sätt med en gemensam historia och snarlika språk. Länderna har ändå haft olika omfattande invandring och har utvecklat sina respektive regelverk för medborgarskap på olika sätt. Den här rapporten gör en historisk och jämförande analys av regelverken med fokus på liberalisering och restriktivitet vad gäller förvärvandet av medborgarskap (naturalisering).

Temat är högaktuellt i Sverige då det pågår en livlig debatt om bl.a. medborgarskapets betydelse för integration. Välavvägda beslut behöver ta sin utgångspunkt i en grundläggande analys av den historiska utvecklingen av reglerna och de politiska överväganden som ligger bakom. Medborgarskapet utgör en viktig del av den politiska gemenskapen och utgör en förutsättning för inkludering inte bara i den politiska, utan även i den ekonomiska och sociala gemenskapen.

Rapporten är skriven av Mikael Spång, fil.dr. i statsvetenskap och verksam vid Malmö Högskola. Kerstin Brunnberg, ledamot i Delmi, har haft huvudansvaret för att följa arbetet med denna rapport. Rapporten har granskats av fil.dr. Eva Ersböll, docent Gunnar Myrberg och fil.dr. Mattias Engdahl. Vid Delmis kansli har främst utredningssekreterarna Monica Svantesson och Caroline Tovatt bidragit till granskningen. Som brukligt är i Delmi-sammanhang ansvarar författaren själv för innehåll, slutsatser och policyrekommendationer i rapporten.

Stockholm i september 2015

Joakim Palme,

Ordförande Delmi

Kristof Tamas,

Kanslichef Delmi

Sammanfattning

Denna rapport belyser förändringarna i de skandinaviska ländernas medborgarskapsreglering och diskuterar skillnaderna i termer av liberalisering och restriktivitet. Liberalisering (förenklade regler så det blir lättare att bli medborgare) och restriktivitet (skärpta regler) säger även något om hur pass öppen eller sluten den politiska gemenskapen är för nya medlemmar. Ju enklare det är att bli medborgare, desto öppnare är den politiska gemenskapen i detta avseende. Medan den svenska utvecklingen kännetecknas av liberalisering under längre tid är utvecklingen i hög grad den motsatta i Danmark med ökad restriktivitet. Norge intar överlag en mellanposition mellan Sverige och Danmark, på några sätt mer likt Sverige fram till 1980-talets slut och mer likt Danmark under de senaste tio till femton åren.

Studien är relevant för den aktuella policyutformningen bland annat för att den visar hur lagstiftningen vuxit fram och förändrats över tid. Därmed kan vi nå en bättre förståelse för de politiska processer och överväganden som förklarar utformningen av medborgarskapsreglerna. Relevansen ligger också i att tydliggöra den betydelse som regler för medborgarskap har ur ett demokratiskt perspektiv. Medborgarskapet ger en likvärdig möjlighet till politisk påverkan uttryckt i rösträtten i nationella val. Medborgarskap ger också trygghet, bland annat som en följd av att medborgare har rätt att lämna men också komma tillbaka till det land de är medborgare i. Medborgarskapet är symboliskt viktigt då det utgör ett erkännande av att man är en del av samhället fullt ut.

Summary

This report sheds light over the changes that have taken place in citizenship regulations in the Scandinavian countries. It discusses differences in terms of liberalisation versus restrictions. Liberalisation (simplified rules to make it more easy to become citizen) and restrictions (tougher rules) tell us something about how open or closed the political community is for new members. The easier it is to become a member, the more open is the political community in this regard. While the Swedish development is characterized by liberalisation over a longer period of time, the trend is the opposite in Denmark with increasing restrictions. Norway stands overall in between Sweden and Denmark, in some ways more similar to Sweden up until the end of the 1980s and more similar to Denmark during the last 10-15 years.

The study is of relevance for current policy development *inter alia* as it shows how regulations have emerged and developed over time. Thereby the study facilitates our understanding of the political processes and considerations that may explain the design of citizenship rules. Its relevance also lies in the highlighting of the importance of citizenship rules from a democratic perspective. Citizenship allows equal opportunity for political influence as expressed in the right to vote in national elections. Citizenship brings security, including the option to leave as well as to return to the country of citizenship. Citizenship is symbolically important since it signifies an acknowledgement that a person is a full member of society.

Innehåll

1. Inledning	1
Medborgarskap och politisk gemenskap	1
Syfte och metod.....	2
2. Medborgarskapsregler i jämförelse	4
Medborgarskap vid födseln	4
Medborgarskap genom anmälan.....	4
Naturalisering.....	5
Naturaliseringstrender i de skandinaviska länderna	8
3. Liberalisering och restriktivitet	9
Skandinavien och Europa.....	9
4. Förklaringar till lagstiftningens utformning	12
5. Medborgarskap och reformer	15
Tiden före 1950: medborgarskaps-regleringen börjar ta form.....	15
1950-1970: jämlik tillgång till medborgerliga och sociala rättigheter	16
1970-1990: naturaliseringsregler och rösträtt för utländska medborgare.....	17
1990-talet: naturaliseringsregler och flerfaldigt medborgarskap	19
2000-talet: språk- och kunskapskrav	20
2010-talet: flerfaldigt medborgarskap, samhörighet och medborgarskap genom anmälan	22
6. Jämförelse av ländernas regler	24
Möjliga tolkningar av förändringarna	24
7. Avslutning	28
Slutsatser	28
Policyrelevans	29
8. Referenser	30

1. Inledning

Medborgarskap och politisk gemenskap

Det är viktigt för personer som invandrar till ett land att också kunna bli medborgare i den nya staten. Det finns flera anledningar till det men ett av de viktigaste är att medborgarskapet ger rätt att rösta i nationella val. Att kunna bli medborgare är därför av demokratisk betydelse. Samtidigt är det i hög grad upp till enskilda stater att bestämma reglerna för medborgarskap i landet. Reglerna ser av det skälet olika ut i olika länder, bland annat till följd av de överväganden som medborgare och deras representanter gör om villkoren för att personer ska kunna erhålla medborgarskap i just den staten.

Genom att studera debatter om villkoren för att bli medborgare och hur regleringen ändras över tid kan vi säga något om hur medborgarkollektivet och den politiska gemenskapen förstås. Hur öppen är denna gemenskap för nya medlemmar?

Den här frågan diskuteras i rapporten genom en jämförelse av de skandinaviska ländernas medborgarskapsreglering. Utgångspunkten i rapporten är att svaret på frågan om den politiska gemenskapens relativa öppenhet eller slutenhet visas över tid genom liberalisering eller restriktivitet. Med liberalisering menas att reglerna för att erhålla medborgarskap förenklas och att färre krav ställs för att kunna bli medborgare, medan restriktivitet innebär det motsatta, att fler och striktare krav ställs för att kunna bli medborgare (jfr. Joppke 2008). Vid den förstnämnda tendensen är det alltså generellt sett lättare att bli medborgare än i den sistnämnda.

Medborgarskapsfrågorna är viktiga i dagens europeiska debatt. De liberaliserades i flertalet europeiska länder under tiden efter andra världskriget. Det har i många länder blivit enklare att bli medborgare. Skyddet mot statslöshet har stärkts, dubbelt eller flerfaldigt medborgarskap erkänns idag i flera stater och tillgång till en rad medborgerliga, politiska och sociala rättigheter är inte avhängigt medborgarskap utan baseras på (varaktig) bosättning i staten. Det finns flera anledningar till dessa förändringar, bland annat erfarenheterna från mellankrigsperioden och stärkandet av demokrati och mänskliga rättigheter under tiden efter andra världskriget men också ökad invandring till stater i Europa under det senaste halvsekle.

Även om reglerna för medborgarskap liberaliserats i flertalet länder i Europa har det inte skett i alla stater. Under de senaste två årtiondena har tendensen dessutom tvärtom varit att mer restriktiva regler införts. Frågor om invandring har spelat en framträdande roll i den senare proces-

sen. Föreställningen att medborgarskapet är att se som kronan på verket i en genomförd integrationsprocess snarare än ett medel för integration har vunnit insteg i flera länder i Europa (se t.ex. Bauböck m.fl. 2006; Bevelander m.fl. 2009; Faist 2007; Joppke 2010; Vink & de Groot 2010).

Mot bakgrund av dessa förändringar är det intressant att se närmare på reglerna för medborgarskap i de skandinaviska länderna. Dessa stater är lika varandra i flera avseenden och man skulle därför kunna förvänta sig att också medborgarskapsreglerna är lika. Det var också fallet från slutet av 1800-talet till 1900-talets mitt, bland annat till följd av att Sveriges, Danmarks och Norges medborgarskapsreglering diskuterades i gemensamma kommittéer. Under de senaste årtiondena har emellertid skillnaderna mellan länderna ökat (Brochmann & Seland 2010; Ersbøll 2003). I Sverige har den liberaliseringsprocess som påbörjades årtiondena efter andra världskriget i hög grad fortsatt. Erkännandet av dubbelt eller flerfaldigt medborgarskap 2001 är ett sådant exempel. Förenklningar när det gäller möjligheterna för barn till föräldrar med utländskt medborgarskap att bli svenska medborgare, det som kallas för medborgarskap genom anmälan, är ett annat exempel (Sandesjö & Björk 2009).

I Danmark skedde inte samma liberalisering av naturaliseringsreglerna som i Sverige under 1970-talet. Istället blev dessa regler alltmer en politisk stridsfråga, delvis under 1980-talet men framförallt under de senaste två årtiondena. Fremskridtspartiet och sedermera Dansk Folkeparti har drivit på för mer restriktiva regler och har fått stöd av borgerliga partier i detta. Särskilt tydligt är genomslaget för den restriktiva linjen efter valet 2001. Under ett antal år i början av 2000-talet infördes nya krav och gamla skärptes (Ersbøll 2013a).

Efter valet 2011 har situationen delvis ändrats och bland annat togs nyligen beslutet att erkänna dubbelt eller flerfaldigt medborgarskap. Lagändringarna avses träda i kraft 1 september 2015 (Justitsministeriet 2014a). Norge intar på många sätt en mellanposition mellan Sverige och Danmark, mer likt Sverige under 1970- och 1980-talen och mer likt Danmark under de senaste femton åren (jfr Brochmann & Seland 2010).

Syfte och metod

Syftet med denna rapport är att jämföra hur de skandinaviska ländernas regler för medborgarskap formulerats och utvecklats över tid samt i någon mån att också förklara de skillnader som finns mellan staterna. Rapportens huvudfrågor är följande:

1. Vilka är likheterna och skillnaderna mellan de skandinaviska ländernas regler för medborgarskap?
2. Hur har dessa regler förändrats över tid?

Rapportens fokus ligger på regler för medborgarskap ur ett invandrings- och integrationspolitiskt perspektiv.¹ Det innebär att bland annat frågor om naturalisering blir av betydelse. Med naturalisering menas hur personer som flyttar till en annan stat kan bli medborgare i denna. Även frågor om medborgarskap för barn som föds i landet till föräldrar med utländskt medborgarskap är väsentliga i sammanhanget liksom frågor om dubbelt eller flerfaldigt medborgarskap.

Av vikt ur ett invandringsperspektiv är även frågor om uppehållstillstånd och tillgång till rättigheter för människor oavsett medborgarskap (se t.ex. Bevelander & Spång 2014). Även om frågor om uppehållstillstånd och tillgång till rättigheter berörs i denna rapport ligger huvudfokus på tillgång till medborgarskap.

I rapporten ges först en kortfattad översikt över reglerna för medborgarskap i de skandinaviska länderna och därefter sätts reglerna in i ett vidare europeiskt sammanhang där skillnaderna mellan liberalisering och restriktivitet belyses. Några vanliga förklaringar till utformningen av regler rörande medborgarskap diskuteras i det tredje avsnittet varefter de huvudsakliga reformerna på området i de skandinaviska länderna diskuteras mer noggrant. Rapporten avslutar med en kortare diskussion av de huvudsakliga trenderna i de tre länderna och möjliga förklaringar till dessa.

Studien baseras på existerande forskning rörande medborgarskap med särskilt fokus på situationen i de skandinaviska länderna. Redogörelsen för regelverket bygger i det svenska fallet i hög grad på rättsexperterna Kurt Björks och Håkan Sandesjös lagkommentarer. För Danmarks del har Eva Ersbølls genomgång av medborgarskapslagstiftningen använts och beskrivningen av det norska regelverket bygger på Grete Brochmanns framställning. Både Ersbølls och Brochmanns rapporter är publicerade inom ramen för European Union Democracy Observatory on Citizenship (EUDO) vid European University Institute i Florens.

Författaren vill tacka Delegationen för migrationsstudier för möjligheten att skriva denna rapport och för värdefulla synpunkter på rapportutkastet. Ett första utkast presenterades vid ett seminarium på Malmö högskola den 23 oktober 2014. För kommentarer vill författaren särskilt tacka Pieter Bevelander, Christian Fernandez, Eva Ersbøll, Gunnar Myrberg och Henry Mårtensson.

Slutnoter kapitel 1

1. Andra möjliga perspektiv hade kunnat vara till exempel jämställdhets- och jämlikhetsperspektiv. I denna Delmi-rapport är det dock invandrings- och integrationsperspektiven som ansetts mest betydelsefulla.

2. Medborgarskapsregler i jämförelse

En stor del av diskussionen om medborgarskap ur ett invandrings- och integrationspolitiskt perspektiv handlar om regler för naturalisering. Dessa regler anger de villkor som måste vara uppfyllda för att en person ska kunna bli medborgare efter ansökan om medborgarskap. Det är emellertid inte enbart naturalisering som är av betydelse när man diskuterar medborgarskap ur ett invandrings- och integrationspolitiskt perspektiv. Även reglering av medborgarskap vid födseln har betydelse, till exempel om ett barn blir medborgare i det land som han eller hon föds i, eller om medborgarskapet följer föräldrarnas medborgarskap. Reglerna för barn att bli medborgare genom anmälan är också av stor vikt då de handlar om möjligheter för barn att bli medborgare även om föräldrarna inte är det (se t.ex. Bauböck m.fl. 2006; Joppke 2010). Det finns således tre sätt att förvärva medborgarskap som är relevanta att diskutera: (1) vid födseln, (2) som barn och ung genom anmälan och (3) genom ansökan (naturalisering).

Medborgarskap vid födseln

Traditionellt finns två principer enligt vilka barn blir medborgare i en viss stat vid födseln: härstamningsprincipen (*jus sanguinis*), att barn får samma medborgarskap som föräldrarna, och territorialprincipen (*jus soli*), att barn blir medborgare i den stat som de föds. Härstamningsprincipen har sedan 1800-talets slut varit en av grundprinciperna för lagstiftning i de skandinaviska länderna även om det funnits och finns inslag av territorialprincipen (Ersbøll 2003).¹ Härstamningsprincipen kommer till uttryck i den svenska medborgarskapslagen (2 §) som, efter den ändring som trädde i kraft 1 april 2015, säger att barn får svenskt medborgarskap i de fall modern och/eller fadern har svenskt medborgarskap. Liknande formuleringar återfinns i dansk och norsk lagstiftning (Brochmann 2010; Ersbøll 2003; 2013a).

Medborgarskap genom anmälan

Medborgarskap genom anmälan innebär att ett barn som fötts i staten men vars föräldrar är utländska medborgare kan erhålla medborgarskap genom en förenklad procedur. Detta ger en rätt till medborgarskap. De skandinaviska länderna skiljer sig numera avsevärt åt på denna punkt.

I Sverige har reglerna för medborgarskap genom anmälan förenklats över tid och genom de förändringar som trädde i kraft 1 april 2015 togs ytterligare steg i liberaliserande riktning. För statslösa

barn (det vill säga de som inte har medborgarskap i något land) gäller därefter att de kan förvärva medborgarskap genom anmälan om de har permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige. Anmälan ska i detta fall göras före barnet fyller 18 år (mot tidigare före barnet fyller fem år). I övriga fall kan medborgarskap förvärfvas om barnet har permanent uppehållstillstånd och haft sin hemvist i Sverige i tre år (tidigare fem år) och för statslösa i två år (tidigare tre år). Personer mellan 18 och 21 år (tidigare 20 år) har möjlighet att anmäla medborgarskap om de har permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige sedan 13 års ålder (15 års ålder om personen är statslös). Den borgerliga alliansregeringen motiverade förändringarna med att den hittillsvarande lagstiftningen varit underinkluderande, att de föreslagna förändringarna står i samklang med den förståelse av samhörighet som införs i lagstiftningen och för att Sverige fullt ut ska uppfylla kraven i FN:s konvention om begränsning av statslöshet (Regeringens proposition 2013/14, 143: 20f).

I Danmark är utvecklingen den motsatta. Under 1990-talet genomfördes begränsningar av möjligheten till medborgarskap genom anmälan och genom en överenskommelse mellan Dansk Folkeparti och den liberal-konservativa regeringen efter valet 2001 avskaffades denna möjlighet för alla utländska medborgare utom för nordiska medborgare (Ersbøll 2013a: 17ff). Även i Norge gäller möjligheten till medborgarskap genom anmälan enbart för nordiska medborgare (Brochmann 2010: 9).

Efter det danska valet 2011 förde den nya vänsterregeringen fram förslag om att man borde underlätta för de barn som är födda i Danmark till föräldrar med utländskt medborgarskap att erhålla danskt medborgarskap. Sedan 1 juli 2014 finns en sådan möjlighet för individer under 19 år som är födda i Danmark, genomgått grundskola eller är över 18 år, haft sin hemvist i landet i minst 12 år (varav fem år inom de senaste sex åren), inte dömts för vissa typer av brott och avsäger sig andra medborgarskap i samband med förvärv av danskt medborgarskap (Justitsministeriet 2014b).

Naturalisering

Det tredje sättet att erhålla medborgarskap är genom ansökan. Kraven som ställs för naturalisering skiljer sig åt mellan olika länder men vanliga villkor rör vistelsetid i staten, hederligt levnadsätt och att personen inte utgör ett hot mot nationell säkerhet. Flera stater i Europa ställer numera krav på språkkunskaper och en del stater har också krav på landspecifik kunskap samt krav på ekonomisk självförsörjning (se t.ex. Bauböck m.fl. 2006; Joppke 2010; Wallace Goodman 2010). Kraven skiljer sig åt mellan de skandinaviska länderna och skillnaderna har ökat över tid, särskilt under de senaste två decennierna.

För att kunna ansöka om medborgarskap i Sverige måste den som söker visa sin identitet genom exempelvis pass, annat identitetsdokument eller genom att en nära anhörig intygar personens

identitet (11 §). Även om det finns möjligheter till undantag när det gäller att visa sin identitet så har identitetskravet skärpts under senare år (Sandesjö & Björk 2009: 96ff). Även i Norge finns krav på att den sökande ska kunna visa sin identitet (Brochmann 2010: 9). I Danmark finns inget explicit krav på denna punkt men sökanden måste bilägga kopia av pass och permanent uppehållstillstånd till ansökan. Justitiedepartementet undersöker om personens identitet stämmer mot de register som finns (Ersbøll 2013b: 10f).

När det gäller vistelsevillkoret (11 §) är huvudregeln i Sverige att individen måste ha haft permanent uppehållstillstånd under fem år (två år om man är nordisk medborgare och fyra år i fallet med statslösa och flyktingar). Personer som är gifta eller sammanboende med en person som är svensk medborgare kan ansöka om medborgarskap efter tre år (varav de under två år måste varit gifta eller sammanboende). Om den person man är gift eller sammanboende med tidigare var utländsk medborgare måste denna varit svensk medborgare i minst två år (Sandesjö & Björk 2009: 129). I Danmark är huvudregeln att den sökande måste ha varit bosatt i landet i nio år. Sex års vistelse räcker för att kunna erhålla medborgarskap om makarna varit gifta under denna tid och maken/makan varit dansk medborgare i minst tre år (Ersbøll 2013a: 28). I Norge måste den sökande ha vistats med permanent uppehållstillstånd i landet under minst sju år inom en tidsperiod av tio år. En person som är gift, ingått ett registrerat partnerskap eller är sammanboende med en norsk medborgare kan bli medborgare om han eller hon levit i Norge med uppehålls- eller arbetstillstånd i tre år under de senaste tio åren (Brochmann 2010: 9f).

Svensk lagstiftning ställer inte krav på kunskaper i svenska eller andra slags kunskaper, exempelvis om svenska politiska och historiska förhållanden (Sandesjö & Björk 2009: 93f). Språkravet i Norge gäller för personer mellan 18 och 55 år och det handlar om intyg från genomgången språkkurs eller att personen på annat sätt visar sig behärska norska. Indirekt finns även ett slags kunskapskrav då den sökande måste ha genomgått undervisning i samhällskunskap, men något specifikt kunskapstest finns inte (Brochmann 2010: 9). I Danmark måste den sökande visa att hon eller han har tillräckliga kunskaper i danska språket (till exempel genom språktest eller skol- och universitetsdiplom), samt tillräckliga kunskaper om det danska samhället, dess kultur och historia. Det senare kan enbart visas genom att personen genomgått det danska medborgarskapstestet (Ersbøll 2013b: 10f). Det finns möjlighet att undantas från språk- och kunskapskraven, till exempel för personer med vissa former av psykisk eller fysisk funktionsnedsättning. Tolkningen av huruvida funktionsnedsättning utgör grund för att undantas från reglerna om språk- och kunskapskrav görs av naturaliseringskommittén i Folketinget (Ersbøll 2013b: 10f).

Hederligt levnadssätt (så kallad vandel) rör bland annat brott, skatteskulder, underhåll och misskötsamhet. Vid sidan av skatteskulder handlar vandelsvillkoret i Sverige mycket om karenstider i händelse att personer dömts till brott. Dessa karenstider skärptes i mitten av 1990-talet. Karenstiderna sträcker sig från 1 år efter det att brottet begåtts vid påföljd om 30 dagsböter, till 10 år efter verkställt straff vid påföljd om fängelse i sex år eller längre. I varje enskilt fall görs en

individuell prövning av en persons levnadssätt och detta inkluderar också en bedömning av hur personen förväntas leva i framtiden (Sandesjö & Björk 2009: 113-125). Norge har på samma sätt som Sverige regler om väntetider för de personer som begått brott (Brochmann 2010: 9). Reglerna är mer restriktiva i Danmark. Den sökande måste tillsammans med ansökan bilägga en deklARATION av de förseelser och brott som begåtts, även i andra länder än Danmark. Alla förseelser måste tas upp, även exempelvis fortkörningsböter. Personer som begått brott mot staten och fått påföljd om 60 dagar i fängelse eller mer, dömts till fängelse i 18 månader eller mer för andra brott eller dömts till utvisning på livstid ur Danmark, kan inte medges medborgarskap (Ersbøll 2013b: 12).

I varken Norge eller Sverige finns krav på ekonomisk självförsörjning medan detta finns i Danmark. För att kunna bli dansk medborgare måste den som ansöker kunna försörja sig själv. Det betyder att den sökande inte får ha fått försörjningsbidrag eller liknande bidrag i enlighet med bland annat integrationslagen under ett år före ansökan och inte heller erhållit sådant bidrag för längre period än två och ett halvt år inom en period av fem år (Ersbøll 2013b: 11f).

I alla tre länderna görs också säkerhetsmässiga bedömningar av de sökande. I Sverige genomförs denna kontroll av säkerhetspolisen som föreslår till Migrationsverket att ansökan avstyrks eller tillstyrks (Sandesjö & Björk 2009: 197ff). I Danmark genomförs på samma sätt en undersökning av säkerhetspolisen före det att ansökan om medborgarskap sänds över till Folketingets naturaliseringskommitté (Ersbøll 2013b: 12).

Under lång tid var undvikande av dubbelt eller flerfaldigt medborgarskap en av grundprinciperna i de skandinaviska länderna (Ersbøll 2003). Sverige erkänner sedan 2001 både dubbelt och flerfaldigt medborgarskap. Inställningen i Danmark har nyligen ändrats och från 1 september 2015 kommer dubbelt och flerfaldigt medborgarskap att erkännas (Justitsministeriet 2014a). I Norge diskuterades frågan i slutet av 1990- och början av 2000-talet men någon förändring genomfördes inte. Kravet att personer ska visa att de befriats från andra medborgarskap ska antingen vara uppfyllt vid ansökan eller visas inom ett år efter beslut om naturalisering (Brochmann 2010: 9).

Det finns också skillnader mellan länderna i hur ansökan om medborgarskap bedöms. I Sverige är denna bedömning diskretionär. Med det menas att även om en person uppfyller villkoren för att kunna bli medborgare föreligger ingen rätt att bli medborgare, utan beslutet fattas utifrån en sammanväg bedömning. Dock kan personer som uppfyller villkoren räkna med att bli medborgare och beslutet kan också överklagas. I Norge föreligger sedan 2005 en rätt till medborgarskap om man uppfyller de villkor som stipuleras i lagstiftningen. Situationen i Danmark är något annorlunda även om personer som uppfyller villkoren också där kan räkna med att bli medborgare. Skillnaden ligger i att i Danmark fattas beslut om naturalisering av Folketinget. Ansökan om medborgarskap bereds av myndigheter och departement men beviljas eller avslås genom lag som antas av Folketinget; denna lag bereds i parlamentets naturaliseringskommitté (Brochmann & Seland 2010; Ersbøll 2013a; Sandesjö & Björk 2009).

Tabell 1 sammanfattar likheter och skillnader i regelverket i de tre skandinaviska länderna.

Tabell 1: Naturaliseringsregler i Danmark, Norge och Sverige

	Danmark	Norge	Sverige
Vistelseid (huvudregel)	9 år	7 år	5 år
Dubbelt/flerfaldigt medborgarskap	1/9 2015	Nej	Ja
Språkkrav	Ja	Indirekt	Nej
Kunskapskrav	Ja	Indirekt	Nej
Hederligt levnadssätt	För vissa brott och vid längre fängelsestraff saknas möjlighet till medborgarskap	Väntetider vid brott	Väntetider vid brott
Ekonomisk självförsörjning	Ja	Nej	Nej
Krav på styrk identitet	Indirekt	Ja	Ja

Källa: Författarens egen sammanställning.

Naturaliseringstrender i de skandinaviska länderna

I Sverige fick ungefär 10 000 personer om året svenskt medborgarskap under 1960-talet. Antalet individer som blev svenska medborgare steg under de följande årtiondena till ungefär 20 000 per år under 1980-talet och till ungefär 40 000 personer om året under de senaste femton till tjugo åren. Antalet personer som erhåller svenskt medborgarskap varierar dock relativt mycket under den senaste perioden, från ungefär 30 000 vissa år till en toppnotering om 51 000 år 2006. Bland de personer som ansöker om svenskt medborgarskap är de flesta tidigare medborgare i Irak, Finland, Polen, Thailand, Turkiet, Bosnien-Hercegovina, Somalia och Iran (SCB 2014). I Norge blev ungefär 2 000 personer om året medborgare i slutet av 1970-talet. Idag är det knappt 15 000 personer per år som blir medborgare. De största grupperna som får norskt medborgarskap är medborgare från Pakistan, Somalia, Irak och Afghanistan (Statistisk Sentralbyrå 2014).

I Danmark låg antalet personer som naturaliserades kring 5 000 per år under större delen av 1980- och 1990-talen för att stiga kraftigt kring millennieskiftet till mellan 12 000 och 20 000 personer per år. Antalet personer har sedan dess varierat kraftigt, från ca 15 000 personer 2004 till enbart ca 5 000 personer 2003 och 2007. Bland de största grupperna som får danskt medborgarskap är personer från Irak, Somalia och Iran (EUDO 2014). Naturaliseringsfrekvensen skiljer sig åt mellan de tre länderna där andelen invandrade personer som blivit medborgare efter tio års uppehållstillstånd eller mer ligger på över 80 procent i Sverige, ungefär 70 procent i Norge och kring 60 procent i Danmark (Bevelander m. fl. 2009: 151).

Slutnoter kapitel 2

1. I svensk medborgarskapslagstiftning kommer territorialprincipen till uttryck i 6 § om statslösa barn (SOU 2013: 29: 114).

3. Liberalisering och restriktivitet

Skandinavien och Europa

Forskare betonar ofta att reglerna för medborgarskap utvecklats i liberaliserande riktning i flertalet europeiska länder från årtiondena efter andra världskriget fram till 1990-talet men att vi däremot kan se en trend mot ökad restriktivitet i flera länder (Joppke 2010; Koopmans, Michalowski & Waibel 2012). Skillnaden mellan liberalisering och restriktivitet står i fokus för analysen i denna rapport. Generellt sett innebär liberalisering att reglerna för att bli medborgare förenklas. Christian Joppke (2008) menar att liberalisering visas genom:

1. förbättrade och förenklade möjligheter att erhålla medborgarskap genom anmälan,
2. förenklade naturaliseringsregler, bland annat gällande vistelsetid men också i fråga om övriga villkor, och
3. erkännande av flerfaldigt medborgarskap.

Skillnaden mellan liberalisering och restriktivitet säger något om hur pass öppen eller sluten den politiska gemenskapen är för nya medlemmar. Ju enklare det är att bli medborgare, desto mera öppen är den politiska gemenskapen och omvänt, ju svårare det är att bli medborgare, desto mera sluten är den politiska gemenskapen (se t.ex. Benhabib 2004; Brubaker 1992: kapitel 1).¹

Bland de skandinaviska länderna har liberaliseringen av medborgarskaps-reglerna varit mest långtgående i Sverige. De förändringar som gjordes av naturaliseringsreglerna i Sverige på 1970-talet ägde inte rum i Danmark och skedde enbart till viss del i Norge. Utvecklingen i liberaliserande riktning har fortsatt i Sverige under de senaste årtiondena. I Danmark har naturaliseringsreglerna istället blivit mer restriktiva under de senaste tio till femton åren.

Utvecklingen i de tre skandinaviska länderna återspeglar förändringar som skett i andra europeiska stater. Överlag utmärks perioden från andra världskriget och framåt av liberalisering. Denna utveckling var dock mer framträdande i vissa stater, exempelvis Nederländerna och Sverige, än den var i till exempel Västtyskland och Österrike. I de senare länderna skedde inte samma utveckling, och i fallet Tyskland har den ägt rum först under de senaste två årtiondena (Hammar 1990: kapitel 8; Joppke 2010).

Ruud Koopmans, Ines Michalowski och Stine Waibel (2012) har jämfört utvecklingen i flera väst-europeiska stater med avseende på bland annat naturaliseringsregler, politiska och kulturella rättigheter, diskrimineringsslagstiftning och skydd mot utvisning.² De visar på liberalisering i flertalet stater från 1980 till 2000. Därefter har utvecklingen avstannat och i flera länder har mer restriktiva regler införts, framförallt rörande naturalisering. Bland de mest diskuterade exemplen är språk- och kunskapskrav för naturalisering. Numera är det enbart några europeiska stater, närmare bestämt Belgien, Cypern, Irland, Italien, Polen och Sverige, som inte har några språkrav. Andra exempel på skärpta regler är att det blivit svårare att bli medborgare om man begått brott. En del länder har också skärpta kraven på ekonomisk självförsörjning (Wallace Goodman 2010).

Som en del av förändringarna i restriktiv riktning har också synen på medborgarskap förändrats i flera europeiska stater. Under 1970- och 1980-talen var det vanligt, i varje fall i de länder som liberaliserade sin lagstiftning under denna tid, att se medborgarskap som ett medel för integration. Medborgarskapet har under det senaste årtiondet istället alltmer fått representera kronan på verket i en integrationsprocess. Exempel på detta är Danmark och Nederländerna. I andra länder, till exempel Sverige, är den tidigare uppfattningen om medborgarskap som medel för integration fortfarande dominerande (se t.ex. Joppke 2010).

Sverige har under längre tid räknats som en stat med en av de mer inkluderande medborgarskapsregleringarna i Europa. I MIPEX (*Migration Integration Policy Index*) (2010) räknas Sverige till en av de stater i Europa som har den mest liberala lagstiftningen på detta område, tillsammans med exempelvis Belgien, Italien och Portugal. Norge placerar sig också bland de länder där det är förhållandevis enkelt att bli medborgare tillsammans med exempelvis Finland, medan Danmark hamnar i den grupp vars lagstiftning är mindre inkluderande.

I Marc Howards (2009: kapitel 1) *Citizenship Policy Index* tillhör Sverige tillsammans med Belgien, Finland, Frankrike, Irland, Nederländerna, Portugal och Storbritannien de stater som bedöms ha en liberal lagstiftning (2008). På 1980-talet tillhörde Sverige de länder som hade en mellanposition i detta index. Flera länder har utvecklats i liberaliserande riktning under de senaste årtiondena, med undantag för Danmark, Grekland, Italien, Spanien och Österrike.

Koopmans, Michalowski och Waibel (2012) kategoriserar de europeiska staterna på ett liknande sätt. Enligt deras undersökning tillhör Sverige tillsammans med Belgien, Nederländerna och Storbritannien år 2008, de stater som är relativt sett inkluderande, medan Schweiz och Österrike har en mycket restriktiv lagstiftning. Danmark, Frankrike, Norge och Tyskland tillhör en mellankategori. Sverige och Storbritannien var mer inkluderande än de andra staterna redan 1980. Österrike och Schweiz tillhörde samtidigt de mest restriktiva länderna. Förändringar i en del andra länder, till exempel i Tyskland, har gått mot ökad inklusion, medan utvecklingen är den motsatta i exempelvis Danmark. Danmark låg nära Sverige och Storbritannien 1980 men ligger idag närmare stater som Österrike och Schweiz (Koopmans, Michalowski & Waibel 2012: 1225f).

Slutnoter kapitel 3

1. I rapporten används också begreppet inklusion, till exempel att lagstiftning är mer eller mindre inkluderande. Med det avses möjligheter för personer som bor och vistas varaktigt i staten att utan alltför omfattande krav kunna bli medborgare.
2. De länder som ingår i deras undersökning är Belgien, Danmark, Frankrike, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike.

4. Förklaringar till lagstiftningens utformning

Regleringen av medborgarskap har förändrats bland annat till följd av ökad invandring men det är långt ifrån den enda faktorn som är av betydelse för att förklara utformningen av medborgarskapslagar. Bland andra viktiga faktorer märks historiskt rotade föreställningar om medborgare, stat och nation. Etablering och stärkande av demokratiska institutioner och framväxten av internationella och regionala konventioner om mänskliga rättigheter efter andra världskriget, är också viktiga faktorer liksom framväxten av välfärdsstater.

Generellt sett är det av betydelse att se på regleringen av medborgarskap i denna breda kontext av samhällsliga förändringar, även när fokus huvudsakligen ligger på medborgarskapsreglering ur ett invandrings- och integrationspolitiskt perspektiv (se t.ex. Bauböck m. fl. 2006; Castles & Davidson 2000; Joppke 2010; Kivisto & Faist 2007; Schierup, Hansen & Castles 2006). Det är trots allt inte bara migrationsmönster som avgör hur reglerna för medborgarskap utformas.

En vanlig förklaring till varför stater utformar sina regler för medborgarskap på ett visst sätt är att det hänger samman med historiskt förankrade föreställningar om den politiska gemenskapen och relationen mellan medborgare och stat (se t.ex. Brubaker 1992; Joppke 2010). I det avseendet har det varit vanligt att skilja mellan det som kallas för etno-kulturella och republikanska synsätt. Med det förra menas tanken att förhållandet mellan medborgarna liksom mellan medborgare och stat bygger på etnisk, språklig och kulturell likhet. Det är etniska eller kulturella särdrag som utmärker nationen och dessa ligger till grund för reglerna om medborgarskap. I litteraturen brukar Tyskland under 1900-talet nämnas som ett exempel på detta synsätt. Det republikanska synsättet innebär att samhörigheten mellan medborgarna bygger på delade politiska värden och normer. Den för medborgarskapet relevanta identiteten uttrycks i konstitutionella principer som staten baseras på. Frankrike brukar ofta ses som ett exempel på detta synsätt (Brubaker 1992).¹

En annan förklaringsfaktor hänger samman med framväxten av demokrati och mänskliga rättigheter som grundläggande konstitutionella principer. Traditionellt sett bygger internationell rätt på att stater har en exklusiv rätt att lagstifta om vilka som är deras medborgare och hur personer kan bli medborgare, det som kallas *domaine réservé*. Denna rätt är emellertid inte oinskränkt utan avhängig av principer om mänskliga rättigheter, exempelvis rätten till nationalitet och principen att undvika statslöshet. Dessa principer sätter gränser för hur staters medborgarskapsregler kan utformas (se t. ex Benhabib 2004; Dumbrava 2014: kapitel 5)

Konventioner om mänskliga rättigheter har också betydelse för individers tillgång till rättigheter, oavsett medborgarskap. Konventioner om mänskliga rättigheter stipulerar vanligtvis att rättigheter tillkommer alla personer och det är enbart ett fåtal rättigheter (huvudsakligen rösträtt) som direkt formuleras i relation till statusen som medborgare. Det betyder att tillgång till flera slags rättigheter, bland annat sociala rättigheter, knyts till bosättning snarare än medborgarskap (Brubaker 1989; Soysal 1994).

Betydelsen av mänskliga rättigheter föranledde Yasemin Soysal (1994) att tala om ett postnationellt medborgarskap, ett medborgarskap som är förankrat i mänskliga rättigheter och inte i nationell tillhörighet. Soysals synsätt kritiserades emellertid av andra forskare som menade att hon lade alltför stor vikt vid den normerande betydelsen av internationella och regionala konventioner.

Kritikerna menade att Soysal misstog sig på den politiska bakgrunden till att rättigheter erkänts för alla varaktigt boende i staten (se t.ex. Freeman 1995; Joppke 1998). Bland andra Joppke (1998) menade att denna utvidgning snarare hänger samman med den inkluderande dynamik som är en del av demokratin. Med det menas att när demokratiska principer erkänts är det svårt att motivera varför vissa personer som bor och verkar i staten inte ska ha samma rättigheter som andra. Utvidgningen av rättigheter följer därför ur en längre historia av demokratisering av stater (se t.ex. Joppke 1998; Howard 2005; Weil 2001).

Andra förklaringsfaktorer som brukar tas upp handlar bland annat om normprövning av domstolar som enligt en del forskare har betydelse för expansionen av rättigheter (se t.ex. Hofhansel 2008; Joppke 1998).

Jämförande studier visar emellertid att det inte finns något stöd för hypotesen att tillgången till rättigheter är bättre i stater med omfattande normprövningsrätt (Koopmans, Michalowski och Waibel 2012: 1228f). Forskare har också betonat att vänsterdominerade regeringar varit drivande i att utvidga tillgången till rättigheter för invandrade personer och liberalisering av medborgarskapsreglering (se t.ex. Howard 2010; Joppke 2003). Även på denna punkt ger emellertid jämförande studier mindre stöd för hypotesen (Koopmans, Michalowski och Waibel 2012).

Styrkan hos högerpopulistiska partier är av stor betydelse bland de partipolitiskt relaterade förklaringarna till reglering av medborgarskap. Howard (2005; 2010) visar att i de länder där högerpopulistiska partier varit starka har liberalisering inte ägt rum medan det omvända gäller för länder med svaga högerpopulistiska partier. Grekland och Spanien är delvis undantag från detta mönster. Koopmans, Michalowski och Waibel (2012) visar i sin jämförande undersökning på samma mönster.

De menar att högerpopulistiska partier varit särskilt inflytelserika i länder där deras framgångar också har kombinerats med att en relativt liten del av valmanskåren har utländsk bakgrund, exempelvis i Danmark, Norge och Österrike. I dessa fall skapas förutsättningar för lagstiftning och policyer av mer restriktiv karaktär.

På motsatt sätt har frånvaron av starka högerpopulistiska partier och en relativt stor andel personer med utländsk bakgrund i valmanskåren betydelse för en mer inkluderande medborgarskapsreglering. Sverige och Storbritannien är, i varje fall fram till de senaste årens framgångar för högerpopulistiska partier, exempel på det senare.

Andra länder faller mellan dessa positioner. I vissa fall, där Tyskland är det tydligaste exemplet, är den andel av valmanskåren som har utländsk bakgrund relativt liten samtidigt som högerpopulistiska partier också varit svaga. I Frankrike förhåller det sig på omvänt sätt; delen av valmanskåren som har utländsk bakgrund är relativt stor men högerpopulistiska partier har också varit starka under längre tid (Howard 2005; Koopmans, Michalowski och Waibel 2012: 1232f).

Slutnoter kapitel 4

1. Ofta förknippas det republikanska synsättet med en större öppenhet inför nya medlemmar då det handlar om politiska värden och normer som de som söker om medborgarskap redan delar eller kan göra till sina egna. Detta är dock inte alltid fallet, särskilt inte om vi ser på införandet av striktare regler i flera europeiska länder under de senaste två årtiondena. Dessa regler har i hög grad legitimerats med hänvisning till politiska värden och normer, något som jag återkommer till i analysen (jfr Joppke 2010).

5. Medborgarskap och reformer

I detta avsnitt redogörs för utvecklingen av några av de större medborgarskapsreformerna i de skandinaviska länderna med särskilt fokus på tiden efter andra världskriget.

Tiden före 1950: medborgarskaps-regleringen börjar ta form

Det som sedermera blev moderna medborgarskapslagstiftningar härrör från regler för vilka personer som skulle kunna inneha högre offentliga ämbeten. Att enbart infödda hade rätt till sådana ämbeten lades fast i Danmark-Norge 1776, i Sverige i samband med 1809 års författning och i Norge efter 1814 års konstitution. I det danska fallet innehöll dessa regler också möjligheten för kungen att naturalisera utlänningar. Det ändrades genom den nya författningen 1849 som gav parlamentet rätt att besluta om naturalisering genom lag. Det är fortfarande den rådande ordningen; naturalisering sker genom beslut i Folketinget.

I Sverige diskuterades förslag om att reglera hur vissa utlänningar skulle kunna förvärva svensk medborgarrätt efter det att 1809 års författning antagits. Det dröjde emellertid till 1858 innan möjligheterna att bli svensk medborgare formulerades i lag efter det att riksdagen beslutat om att ge kungen rätt att naturalisera utlänningar (Ersbøll 2003; Sandesjö & Björk 2009: 18f).

I samband med diskussioner mellan Danmark och Sverige i slutet av 1880-talet om bland annat hemsändande av fattiga lyftes också medborgarskapsfrågor fram och en kommission för att harmonisera lagstiftningen på detta område tillsattes. Kommissionen avgav sitt betänkande 1890 och det var utgångspunkten för den första mer specifika regleringen av medborgarskap i Sverige 1894 och i Danmark 1898. Norge ingick också i kommissionen även om en medborgarskapslag hade antagits för landet redan 1888. Genom dessa lagstiftningar gjordes härstamningsprincipen till grund för medborgarskap. Dock behölls även äldre regler om att barn som var födda och uppvuxna i landet fick medborgarskap som vuxna (Brochmann 2010: 2; Ersbøll 2003: 149; 2013a: 2f; Sandesjö & Björk 2009: 18f).

Samarbetet i slutet av 1800-talet lade grunden för fortsatta gemensamma diskussioner om medborgarskap i de skandinaviska länderna, både i början av 1920-talet och efter andra världskriget.

De senare diskussionerna ledde till en gemensam överenskommelse 1950 som var utgångspunkt för de nya medborgarskapslagar som antogs i Danmark, Norge och Sverige samma år.

Under de kommande åren fortsatte medborgarskapsfrågor att diskuteras mellan länderna, framförallt inom ramen för samarbetet inom Nordiska rådet. I dessa diskussioner kom därmed också Finland och Island att delta (Ersbøll 2003: 149ff; Brochmann & Hagelund 2010: 347ff; Brochmann & Seland 2010).

1950-1970: jämlik tillgång till medborgerliga och sociala rättigheter

En viktig fråga under årtiondena efter andra världskriget handlade om jämlik tillgång till medborgerliga och sociala rättigheter för utländska och infödda medborgare. I detta avseende finns inga egentliga skillnader mellan de skandinaviska länderna utan liberalisering var utmärkande för utvecklingen under denna period.

När det gäller medborgerliga rättigheter, exempelvis yttrande-, församlings- och organisationsfrihet, diskuterades dessa frågor under 1940-talets slut och 1950-talets början ofta i relation till flyktingars politiska aktivitet. Som i många andra länder fanns det också i Sverige en misstänksamhet när det gällde utlänningars politiska arbete men inställningen ändrades i början av 1950-talet, bland annat till följd av antagandet av Europakonventionen om mänskliga rättigheter. Utländska medborgare kom därför att likställas med svenska medborgare i flertalet hänseenden gällande medborgerliga rättigheter. En liknande utveckling skedde under samma period i de andra skandinaviska länderna (Borevi 2002: 79ff; Ersbøll 2003; Hammar 1990: 134ff).

När det gäller sociala rättigheter går det att se samma utveckling mot ökad jämlikhet. Sociala rättigheter har kopplats samman med bosättning snarare än medborgarskap. I Sverige fick dessa frågor en framträdande plats i debatten om arbetskraftsinvandringen i mitten och slutet av 1960-talet. Invandringsregleringen kopplades samman med ambitionen att tillgodose samma sociala levnadsstandard för invandrare som för infödda (Borevi 2002). I huvudsak följde utvecklingen i de andra skandinaviska länderna samma mönster. I Norge har invandrade personer erkänts samma sociala rättigheter som norska medborgare sedan välfärdsstatens framväxt på 1950- och 1960-talen (Brochmann & Hagelund 2010: 226f). Den allmänna rättsställningen mellan danska och utländska medborgare var redan på 1960-talet lika men det fanns en del skillnader i sociala rättigheter. Frågan om de som invandrat skulle inkluderas i de allmänna sociala välfärdssystemen eller om sociala rättigheter för invandrare skulle hanteras på särskilt sätt diskuterades i Danmark i kölvattnet av arbetskraftsinvandringen under 1960-talets slut och 1970-talets början. Tanken om inklusion i de allmänna systemen kom att dominera och under 1970-talet genomfördes flera reformer för att förbättra tillgången till sociala rättigheter (Vad Jønsson & Petersen 2010: 147-161).

1970-1990: naturaliseringsregler och rösträtt för utländska medborgare

Även om det finns flera likheter i utvecklingen mellan de skandinaviska staterna under 1970- och 1980-talen, särskilt erkännandet av rösträtt för utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd, så börjar också skillnader att visa sig under denna tid. Det senare rör framförallt reglerna för naturalisering.

1976 genomfördes en större reform av naturaliseringsreglerna i Sverige. Vistelsetiden för att söka svenskt medborgarskap sänktes från sju till fem år för utomnordiska medborgare och från tre till två år för medborgare från Norden. En av anledningarna till lagändringen var att det gjordes allt fler undantag i praxis, men av större betydelse var att lagstiftaren ville underlätta invandrades integration (Sandesjö & Björk 2009: 110f).

Reformen innebar också att försörjningskravet slopades. Det hade tidigare spelat en central roll och tolkats på ett restriktivt sätt. Försörjningskravet hade emellertid gradvis mjukats upp och i slutet av 1960-talet specificerades en rad undantag från det. Genom beslutet 1976 togs ett viktigt principiellt steg. Regering och riksdag menade att eftersom även utländska medborgare hade rätt till de flesta sociala rättigheter, inklusive socialbidrag, var det inte rimligt att det sedan skulle läggas personen till last. Ovilja att försörja sig själv blev dock kvar då vandelskravet samtidigt ändrades (Szabó 1997: 54ff). Detta villkor handlade om att bedöma huruvida en person som vill bli medborgare fört och kan förväntas föra ett hederligt liv. Genom beslutet kom kriteriet hederlig vandel att omfatta brott där personer dömts till böter eller fängelse men också obetalda skulder och skatter som tidigare var en del av försörjningskravet (Szabó 1997: 61ff).

Även i Norge vidtogs förändringar i naturaliseringsreglerna under 1970- och 1980-talen, bland annat beslutet 1976 om att den som ansöker om medborgarskap inte behöver bifoga ett hälsointyg. 1985 slopades kravet på att personer måste vara ekonomiskt självförsörjande (Brochmann 2010). I Danmark skedde inte samma förändringar av naturaliseringsreglerna som i Sverige och delvis i Norge. Istället kom naturaliseringsreglerna att bli en av de mer omstridda frågorna i dansk medborgarskaps- och integrationspolitik redan från slutet av 1970-talet, till följd av Fremskridtspartiets inträde i parlamentet. Beslut om naturalisering i Folketinget hade dessförinnan tagits utan någon egentlig diskussion men 1976 förslog en av Fremskridtspartiets ledamöter ett tillägg med avslag för naturalisering i ett fall där en person ansökt om medborgarskap. Gradvis kom partiet att opponera sig mot naturalisering av bland annat personer som sålt eller använt droger liksom för personer som begått brott. Dessa debatter fortsatte under 1980-talet och pekar fram mot den mer restriktiva politik som kom på dagordningen i Danmark under 1990-talet (Ersbøll 2013a).

Frågan om rösträtt för utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd kom att diskuteras i början av 1970-talet, framförallt i Sverige. En viktig anledning till denna diskussion var att

Finland drev krav på rösträtt för finska medborgare inom ramen för diskussioner i Nordiska rådet. Frågan diskuterades också bland annat i utredningarna inför den nya författning som antogs 1974 och i invandrarutredningen. Den senare föreslog bland annat att kommunerna skulle få ett vidgat ansvar för invandrares integration och det användes som argument för att man borde ge utländska medborgare kommunal rösträtt. En ny utredning tillsattes som 1975 föreslog att erkänna rösträtt för utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd (SOU 1975:15).

Regeringen menade att flera skäl talade för att utvidga rösträtten, särskilt att de invandrade personer som inte var svenska medborgare i formell mening var det i en reell bemärkelse – genom att delta i samhället, betala skatt och i stort ha samma skyldigheter som medborgare. Föredraganden anförde i propositionen att bosättningsprincipens betydelse gjorde det relevant att också ge invandrare ett direkt politiskt inflytande (Regeringens proposition 1975/76: 23). En enhällig riksdag beslutade 1975 att erkänna rösträtt i kommun- och landstingsval för personer med permanent uppehållstillstånd. Skillnad gjordes mellan nordiska och andra utländska medborgare då de senare måste ha vistats i Sverige under minst tre år (Hammar 1990: kapitel 12). Numera gäller kravet på minst tre års vistelse för tredjelandsmedborgare, det vill säga medborgare från ett land som inte är medlem i EU.

I Danmark infördes rösträtt för nordiska medborgare i lokala och regionala val 1977, och 1981 utsträcktes den till alla utländska medborgare med permanent uppehållstillstånd som bott i landet i minst tre år (Ersbøll 2013c: 8f). I Norge infördes lokal och regional rösträtt för nordiska medborgare 1978 och för alla utländska medborgare 1983. Beslutet i Norge 1978 byggde som i Sverige på principer om integration som betonade jämlikhet och ömsesidighet men beslutet föregicks inte av någon större offentlig diskussion. Fremskrittspartiet röstade emot beslutet 1983 (Tjelmeland & Brochmann 2003: 19off).

I kölvattnet av reformen om den kommunala rösträtten kom också frågan om rösträtten borde utvidgas till att omfatta riksdagsvalen att uppmärksammas i Sverige. Medan 1975 års förändringar inte varit omstridda blev det desto större diskussion kring förslag att utvidga rösträtten till att också omfatta riksdagsvalen. Socialdemokraterna och Vänsterpartiet Kommunisterna förordade denna förändring medan de borgerliga partierna motsatte sig den. En utredning som tillsatts efter valet 1982 ställde sig positiv till utvidgningen av rösträtten, även om den menade att den borde ske stegvis (SOU 1984:11). Bland argumenten för och emot rösträttens utvidgning fanns flera praktiska men också principiella överväganden. Ett av de senare handlade om omfattningen av demos (den röstberättigade delen av en befolkning) och därmed statskickets grundvalar. Förespråkarna av utvidgad rösträtt menade att regeringsformens formulering om att offentlig makt utgår från folket borde tolkas i ljuset av bosättningsprincipen. Alla som var bosatta i staten borde ses som del av folket och därmed ha rösträtt. Kritikerna invände mot det resonemanget och menade att folket skulle tolkas som de som var medborgare (SOU 1984:11). De borgerliga partiernas motstånd mot utvidgning av rösträtten gjorde att Socialdemokraterna valde att inte driva frågan vidare.

1990-talet: naturaliseringsregler och flerfaldigt medborgarskap

De skillnader mellan de skandinaviska länderna som redan börjat framträda under 1970-talet i förhållande till naturaliseringsreglerna ökade under 1990-talet och framförallt under 2000-talets början.

Debatterna om naturaliseringsreglerna i Danmark fortsatte under 1980-talet och i början av 1990-talet togs frågorna upp även av liberala och konservativa partier. 1994 förde dessa partier fram förslag om striktare regler; man betonade betydelsen av språkkunskaper, att personer med skulder inte skulle kunna bli medborgare och skärpta regler för personer som begått brott. En överenskommelse slöts med Socialdemokraterna om att göra reglerna mer restriktiva. Även om det också genomfördes ändringar i mer liberaliserande riktning vid samma tid kom den restriktiva linjen att vinna ökat insteg i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet (Ersbøll 2013a: 16ff).

I Sverige skärptes reglerna för väntetider för personer som begått brott i början av 1990-talet men den stora frågan under årtiondet handlade om dubbelt eller flerfaldigt medborgarskap. Frågan hade diskuterats redan under 1980-talet och bland annat utretts i 1985 års medborgarskapskommitté, som överlag intog en positiv syn på flerfaldigt medborgarskap (DsA 1986: 6). Kommitténs förslag låg till grund för en proposition som den socialdemokratiska regeringen presenterade 1991. I den argumenterade regeringen för en förändring av inställningen till flerfaldigt medborgarskap och att man på sikt borde erkänna detsamma (Regeringens proposition 1990/91: 195).

Den borgerliga regeringen, som tillträdde efter valet 1991, drog tillbaka propositionen då man menade att principen om att undvika flerfaldigt medborgarskap borde upprätthållas. Frågan dök där efter upp i den utredning om medborgarskap som tillsattes 1997 (SOU 1999: 34). Kommittén hade inte till uppgift att utreda om flerfaldigt medborgarskap skulle erkännas utan enbart att utvärdera praxis, en praxis som lett till att undantag medgavs i nästan hälften av alla medborgarskapsbeslut (Szabó 1997: 155).

I diskussionen av praxis kom dock de principiella övervägandena upp och det stod snart klart att man var enig i kommittén om att föreslå en förändring av medborgarskapslagstiftningen (SOU 1999: 34). Moderaterna hade en annan uppfattning än kommittén – inklusive den moderate ledamot som hade suttit med i utredningen – och röstade emot förslaget om att erkänna flerfaldigt medborgarskap. De andra partierna i riksdagen röstade för och sedan 2001 erkänner svensk lagstiftning rätt till flerfaldigt medborgarskap (Riksdagens protokoll 2000/01:70).

I Norge uppkom en debatt om flerfaldigt medborgarskap i samband med diskussionen om 1997 års europeiska medborgarskapskonvention.

Konventionen, som är neutral i fråga om flerfaldigt medborgarskap, var utgångspunkten för den reformprocess som påbörjades. I den kommitté som hade att diskutera förändringar argumenterade majoriteten för att erkänna flerfaldigt medborgarskap men minoriteten, som utgjordes av Alf Inge Jansen (professor i statsvetenskap), motsatte sig denna ståndpunkt.

Minoriteten underströk istället att medborgarskapet har en sammanhållande och symbolisk funktion, vilket ansågs vara ett argument för att människor enbart bör ha ett medborgarskap.

Särskilt frivilligorganisationer ställde sig positiva till flerfaldigt medborgarskap men minoritetsuppfattningen fick stöd av flera myndigheter, bland annat av polisen och justitiedepartementet.

Regeringen följde i hög grad den uppfattning som minoriteten i kommittén stod för. Vid omröstningen i Stortinget röstade enbart Socialistisk Venstreparti för erkännande av flerfaldigt medborgarskap. Som i flertalet andra länder är dock antalet personer som de facto får dubbla eller flera medborgarskap vid naturalisering högt också i Norge, men 2005 års lag innebär att möjligheterna till undantag är färre än tidigare (Brochmann 2010: 8f, 12 och 16).

2000-talet: språk- och kunskapskrav

De första tio åren av det nya seklet präglades av förändringar i restriktiv riktning i Danmark. I Norge ledde den diskussion som påbörjats i slutet av 1990-talet till att en ny medborgarskapslag antogs 2005 där bland annat språkkunskapernas roll betonades. I Sverige genomfördes inga större förändringar efter det att den nya medborgarskapslagen antagits 2001.

Valet i Danmark 2001 ledde till en kraftig tillbakagång för Socialdemokraterna och vänsterpartierna. Liberaler, konservativa och Dansk Folkeparti fick majoritet i parlamentet. De tre partierna kom 2002 överens om flera ändringar av naturaliseringsreglerna och medborgarskapslagstiftningen. Ändringar av medborgarskapslagstiftningen genomfördes också 2004 och ytterligare skärpningar av naturaliseringsreglerna skedde 2005 och 2008. Bland förändringarna märks att möjligheten att förvärva medborgarskap genom anmälan avskaffades och att personer som begått brott mot staten kan berövas sitt medborgarskap om de inte därigenom görs statslösa.

Då denna regel inte enbart gäller för personer som naturaliserats utan alla danska medborgare ansågs den inte strida mot Europarådets medborgarskapskonvention från 1997 (Ersbøll 2013a: 18ff). Andra förändringar som genomfördes var att vistelsetiden höjdes med två år till nio år (åtta år för flyktingar och statslösa). Reglerna för väntetid i de fall där personer dömts för brott höjdes till 18 år i de fall en person dömts till mellan ett och två års fängelse. Det infördes vidare ett krav på att den som söker medborgarskap ska skriva under en lojalitetsförklaring. Under de närmast följande åren infördes ytterligare restriktioner, bland annat ytterligare skärpningar av reglerna rörande brott.

Personer som dömts till fängelse i mer än 60 dagar för brott mot staten eller mer än ett och ett halvt år i fängelse för straff för andra brott kan inte längre bli medborgare (Ersbøll 2013a: 21f).

En viktig fråga i Danmark under denna period handlade om språk- och kunskapskrav. Som tidigare påpekats har flera stater i Europa infört eller skärpt kraven på dessa punkter under de senaste två årtiondena. I den överenskommelse som gjordes mellan den liberal-konservativa regeringen och Dansk Folkeparti efter valet 2001 ingick skärpta språkkrav.

Ytterligare skärpningar av språkkraven gjordes 2005 och möjligheterna att undantas från dessa krav inskränktes också vid denna tidpunkt. Även frågan om ett medborgarskapstest inriktat på kunskaper om det danska samhället och dansk historia kom upp och ett sådant test infördes 2007. Kunskapstestet skapade mycket debatt där en del menade att det var orättvist medan andra menade att det var för lätt. Bland andra Dansk Folkeparti argumenterade för att testet skulle bli svårare och efter inledande motstånd gick regeringen med på förändringar i denna riktning (Ersbøll 2013a: 21ff).

Även i Norge kom språkkravet att betonas i samband med den process som ledde fram till 2005 års medborgarskapslag. I medborgarskaps-kommittén fanns visserligen en majoritet som inte ville se uttryckliga krav på språkkunskaper men minoritetens ståndpunkt om medborgarskapets symboliska betydelse fick stöd av flera myndigheter i samband med remissrundan och också av regeringen. I samband med den nya lag som antogs 2005 infördes därför ett krav på att den sökande ska visa sina språkkunskaper. Även i andra avseenden kom den symboliska dimensionen av medborgarskapet att betonas, bland annat genom den frivilliga trohetsed som infördes som del av ceremonin i samband med att personer blir medborgare. Samtidigt stärktes rätten till medborgarskap för personer som uppfyller kriterierna för naturalisering (Brochmann 2010: 6ff).

Frågan om språkkrav behandlades i Sverige i den kommitté som 1999 presenterade förslaget om erkännande av flerfaldigt medborgarskap (SOU 1999:34: 313ff). I utredningen avvisades tanken på språkkunskapskrav även om betydelsen av att kunna svenska betonades. Till skillnad från den synpunkt som senare fick stort genomslag i Danmark och delvis i Norge menade utredningen att krav på språkkunskaper riskerar att minska snarare än att öka samhörigheten i samhället.

Diskussionen om språkkrav i andra europeiska länder satte emellertid sina avtryck också i svensk debatt. Frågan blev mycket omdiskuterad i 2002 års valrörelse då Folkpartiet förde fram krav på språkkunskaper för att kunna bli medborgare. Moderaterna, som tidigare motionerat om språkkrav, slöt upp kring Folkpartiets förslag. De andra riksdagspartierna ställde sig kritiska och menade att kravet var orättvist och hade en xenofobisk underton.

Språkkravet har också förts fram under senare år, exempelvis av Sverigedemokraterna, men det inte lett till några förändringar (se t.ex. Borevi 2010: 119ff).

2010-talet: flerfaldigt medborgarskap, samhörighet och medborgarskap genom anmälan

Under de senaste åren har den restriktiva linje som präglade det första årtiondet på 2000-talet i Danmark delvis brutits och ändringar i mer liberaliserande riktning har genomförts. I Sverige märks inga skiftet i den förda politiken utan ytterligare steg har tagits för att förenkla möjligheterna till medborgarskap.

I samband med att socialdemokrater, socialliberaler och vänsterpartier gick fram i det danska valet 2011 och kunde bilda regering annonserades flera lättnader i reglerna för medborgarskap. En sådan handlade om språkraven som genom en uppgörelse i maj 2013 ändrades tillbaka till ungefärligen de regler som bestämdes 2002. Möjligheten till medborgarskap genom anmälan har återinförts, om än i en begränsad form (Ersbøll 2013a: 25f; Justitsministeriet 2014b).

En viktig förändring i Danmark är den förändrade inställningen till flerfaldigt medborgarskap. Tidigare har principen om att undvika flerfaldiga medborgarskap ofta betonats av de politiska partierna. Danska medborgare bosatta i andra länder tog upp frågan med företrädare för liberaler och konservativa för ungefär tio år sedan men det ledde då inte till några ändringar (Ersbøll 2013a).

Den socialdemokratiskt ledda regeringen som tillträdde efter valet 2011 aviserade en förändrad inställning i frågan och i juni 2014 slöts en överenskommelse att erkänna flerfaldigt medborgarskap fullt ut. Folketinget fattade beslut om lagändringen i december 2014 och förändringarna kommer att träda i kraft 1 september 2015 (Justitsministeriet 2014a).

Som motiv till förändringen nämnde justitieministern att i en globaliserad värld väljer många att bosätta sig i ett annat land än det de är födda i men att de vill behålla kopplingen till sitt hemland. Det senare betyder mycket för människor, sade ministern, och regeringen vill inte tvinga någon att välja mellan lika viktiga samhörighetsförhållanden (Justitsministeriet 2014c).

I den svenska utredningen om medborgarskap som presenterade sina förslag och slutsatser 2013 föreslogs bland annat att en ny portalparagraf om medborgarskapet borde införas och ytterligare förenklingar i fråga om medborgarskap genom anmälan (SOU 2013:29). Kommittén lade vidare fram förslag som innebar en betoning av territorialprincipen, bland annat föreslogs att barn som föds i Sverige med föräldrar som har permanent uppehållstillstånd och är folkbokförda i landet sedan fem år (i fall av statslöshet i tre år) skulle erhålla medborgarskap vid födseln (SOU 2013: 29: kapitel 8.3).

Regeringen valde att inte lägga fram det senare förslaget men följde utredningen på andra punkter, exempelvis i fråga om portalparagraf och förbättrade möjligheter till medborgarskap genom anmälan. Regeringen menade att portalparagrafen uttrycker medborgarskapets symboliska be-

tydelse, närmare bestämt att medborgarskap är ett uttryck för den ”delaktighet och samhörighet med Sverige som förenar såväl nuvarande som nya svenskar” (Regeringens proposition 2013/14: 143: 11).

Det betonas i portalparagrafen att medborgarskapet uttrycker det rättsliga förhållandet mellan individ och stat och utgör grunden för det medborgarkollektiv som är folket i regeringsformens mening. För att understryka den symboliska betydelsen av medborgarskapet kommer det också att bli ett krav att kommunerna anordnar medborgarskaps-ceremonier varje år (Regeringens proposition 2013/14: 143)

Regeringen motiverade sina förslag kring förbättrade möjligheter till medborgarskap genom anmälan utifrån tanken om samhörighet. Barn som föds i Sverige får genom sin uppväxt en samhörighet med landet även om deras föräldrar inte har svenskt medborgarskap: ”Utifrån grundtanken om ett medborgarskap som utgår från samhörighet är medborgarskapslagen inte tillräckligt inkluderande i förhållande till dessa barn. Möjligheten till förvärv av svenskt medborgarskap för barn som inte blir svenska medborgare vid födseln bör stärkas” (Regeringens proposition 2013/14: 143: 10).

6. Jämförelse av ländernas regler

Möjliga tolkningar av förändringarna

Sammantaget har utvecklingen av reglerna för medborgarskap i Sverige kännetecknats av liberalisering - från förändringen av naturaliserings-reglerna på 1970-talet till senare tids erkännande av flerfaldigt medborgarskap och utvidgade möjligheter till medborgarskap genom anmälan. I Danmark är utvecklingen i hög grad den motsatta och framförallt under de senaste tio till femton åren har en rad villkor för naturalisering skärpts och nya krav införts.

Samtidigt som genomslaget för den restriktiva hållningen är särskilt tydlig efter 2001 finns det också fog för att hävda att det finns en kontinuitet i det danska fallet. Naturaliseringsreglerna liberaliserades inte i Danmark under 1970- och 1980-talen på det sätt som skedde i Sverige och delvis i Norge. Norge intar överlag en mellanposition mellan Sverige och Danmark, på några sätt mer likt Sverige fram till 1980-talets slut och mer likt Danmark under de senaste tio till femton åren (se t.ex. Ersbøll 2003; Brochmann & Hagelund 2010; Brochmann & Seland 2010).

Den danska utvecklingen liknar den som finns i flera andra europeiska länder där tanken att medborgarskapet är kronan på verket i en redan genomförd integrationsprocess snarare än ett medel att åstadkomma integration vunnit insteg. Enligt detta tankesätt måste individerna visa att de redan integrerats för att kunna bli medborgare. Medborgarskapet är något som personer ska visa sig förtjäna (se t.ex. Joppke 2010; Mouritsen & Vincents Olsen 2013). Per Mouritsen och Tore Vincents Olsen (2013) menar att utvecklingen i Danmark gått mot en medborgarskapspolitik som inriktas på att skapa medborgare som delar de politiska värden som anses vara samtidigt universella och nationella, både globalt giltiga och särskilt danska.

Denna analys av Danmark ligger i linje med den akademiska diskussion som förs om hur införandet av exempelvis språk- och kunskapstest liksom förändrade naturaliseringsregler i flera europeiska länder ska förstås. En del forskare tolkar dessa förändringar som en återgång till mer etno-kulturella synsätt på medborgarskap - att medborgarskapet grundas i gemensamma traditioner och språk, etnisk eller kulturell tillhörighet och liknande (se. t.ex. Meer & Modood 2013; Kofman 2005).

Andra forskare pekar på att den mer restriktiva hållningen sällan legitimeras med hänvisning till etno-kulturella föreställningar. Istället används universella värden, såsom jämlikhet, jämställdhet, tolerans och liknande, i argumentationen. Det är bristen på förståelse och tillägnande av dessa värden, sådant det kommer till uttryck i beteende, levnadssätt och så vidare, som framförs som

grund för att skärpa lagstiftning och policyer. Christian Joppke (2010: 123ff) menar att det senare är karaktäristiskt för exkludering i dagens europeiska samhällen och talar i detta sammanhang om ”partikulär universalism”. Med det menas att exempelvis danskhet tolkas i ljuset av politiska värden och att bristande förståelse av dem är detsamma som bristande danskhet. Förhållandet mellan medborgare och stat ses då i ljuset av universella värden men är samtidigt partikulärt i den meningen att det är uttryck för en bestämd nationstillhörighet (jfr Davidson 1999).

Flera forskare menar således att utmärkande för de förändringar i restriktiv riktning som skett i flera europeiska länder under de senaste två årtiondena är att de legitimeras med de universella värden (exempelvis jämlikhet, jämställdhet, tolerans och så vidare) som staten grundas på. Reglerna för medborgarskap utformas då på ett sådant sätt att de som söker medborgarskap måste visa att de förstår och delar dessa värden, till exempel genom ett medborgarskapstest. Genomslaget för dessa tankar kring medborgarskapet är långt mindre i Sverige än i Danmark (och delvis i Norge).

Visserligen betonas också i Sverige att det är betydelsefullt att de personer som invandrar förstår hur samhället fungerar och vilka slags värden och normer som är centrala, men medborgarskapet görs inte avhängigt att den sökande visar detta. Uppfattningen att medborgarskapet är ett medel för integration spelar fortfarande en viktig roll i Sverige och samhörighet tolkas i hög grad utifrån föreställningen att denna uppkommer genom uppväxt i landet, genom att arbeta och vara del av samhället, genom att betala skatt och liknande. De som bor, arbetar och verkar i landet är i en mening redan medborgare.

Som vi sett var denna fokus på bosättning en viktig utgångspunkt för flera av reformerna under 1970-talet, till exempel förändringarna av naturaliseringsreglerna och erkännande av rösträtt i kommun- och landstingsval. Denna syn på samhörighet kommer också till uttryck i de senaste förändringarna av den svenska medborgarskapslagstiftningen. Regeringen menade att en viktig anledning till att ändra reglerna för medborgarskap genom anmälan var att samhörighet uppstår över tid genom uppväxt i samhället.

Sammantaget innebär detta att medborgarkollektivet är relativt sett mer slutet för nya medlemmar i Danmark (och delvis i Norge) jämfört med Sverige. Det är enklare att bli medborgare och därmed också del av detta kollektiv (och den politiska gemenskapen) i Sverige än i Danmark. Delvis hänger den relativa öppenheten eller slutenheten när det rör medborgarkollektivet samman med reglering av invandring och tillgång till rättigheter för personer med permanent uppehållstillstånd, men relationen är långt ifrån tydlig i alla lägen.

Exempelvis är utvecklingen när det gäller tillgång till sociala rättigheter densamma i de skandinaviska länderna under 1960- och 1970-talen men denna likhet finns inte när det gäller naturaliseringsreglerna; dessa förenklades i Sverige men inte i Danmark. Det tyder på att de väsentliga skillnaderna mellan länderna rör just synen på medborgarskap och därmed sättet som medborgarskapet avgränsar medborgare från de som är varaktigt bosatta i staten men inte är medborgare.¹

När det handlar om att förklara skillnaderna mellan de skandinaviska länderna kan inte någon uttömmande analys göras här. Två förhållanden som sannolikt spelar roll kan dock nämnas. Det är troligt att den syn på samhörighet som kommer till uttryck i svensk debatt och lagstiftning hänger samman med hur uppfattningen om medborgare och stat påverkats genom välfärdsstatens genomslag. Välfärdsstaten och den därmed sammanhängande folkhemsappellen har i grundläggande mening format den moderna svenska nationsuppfattningen (se t.ex. Fryklund, Himmelstrand & Peterson 1988; Jonsson 2000). Denna uppfattning har fler likheter med den republikanska tanken än med den etno-kulturella föreställningen. Avgörande är att bo och verka i staten, kort sagt att vara en del av samhället.

Till skillnad från de vanliga exemplen på en republikansk förståelse, där fokus ligger på delade politiska värden och konstitutionella principer, handlar det i det svenska fallet om samhälleligt deltagande och samhälleligt samarbete mellan individer. Denna syn på medborgare och stat har troligen påverkat hur reglerna för medborgarskap utformats. Fokus har under längre tid legat på att varaktigt boende personer redan är medborgare i en reell mening och det har inte ansetts att steget till att också bli medborgare i formell mening bör vara för stort eller svårt.

I det danska fallet är möjligen förändringen av synen på medborgare och stat genom välfärdsstaten mindre genomgripande. Det finns också historiska förhållanden som gör att frågor om hur den politiska gemenskapen kan förstås i kulturella och språkliga termer varit mer centrala i Danmark än i Sverige. Under 1800-talet fanns konflikter om den sydjylländska gränsen som resulterade i krig och gränsändringar. En av konsekvenserna av dessa konflikter var att språkfrågan blev central i diskussionerna om det danska medborgarskapet. I debatten kom de som betonade det danska språkets roll för att definiera vilka som är danska medborgare att spela en avgörande roll (Ersbøll 2013a; Mouritsen & Vincents Olsen 2013).

En annan viktig förklaringsfaktor till skillnaderna mellan de skandinaviska länderna handlar om högerpopulistiska partiers betydelse. Även om högerpopulistiska partier haft betydelse för diskussionen om invandring och integration i Sverige, är påverkan på lagstiftning och policy märkbart mindre än i både Danmark och Norge. Både Fremskrittspartiet i Norge och Dansk Folkeparti (samt dessförinnan Fremskridtspartiet) i Danmark har påverkat den politiska debatten och andra partiers ställningstagande i dessa länder på ett sätt som inte skett i Sverige. Särskilt tydlig är den påverkan Dansk Folkeparti hade på förändringarna under 2000-talets första årtionde (se t.ex. Ersbøll 2013a; Mouritsen & Vincents Olsen 2013; Vad Jønsson & Petersen 2010: 180-194).

Vid sidan av dessa förklaringar kan också noteras att konventioner om mänskliga rättigheter och medborgarskap haft betydelse för diskussion och lagstiftning. Det gäller till exempel konventionen om undvikande av statslöshet och på senare år den europeiska medborgarskaps-konventionen från 1997.

Slutnoter kapitel 6

1. Detta gäller i högre grad för perioden fram till 1990-talet än under de senaste tio åren då reglerna för att få permanent uppehållstillstånd skärpts i Danmark och gjorts allt mer lika de som gäller för medborgarskap. Detta är en förändring som också märks i flera andra europeiska länder.

7. Avslutning

Slutsatser

I denna rapport har svensk medborgarskapslagstiftning satts in i ett skandinaviskt perspektiv. Jag har redogjort för några av de större medborgarskapsreformerna och regleringen av medborgarskap i Danmark, Norge och Sverige. Som visats har svensk medborgarskapsreglering liberaliserats under längre tid och denna tendens har fortsatt under det senaste årtiondet, medan lagstiftningen gjorts mer restriktiv i flera andra länder i Europa.

Bland de skandinaviska länderna är den mer restriktiva linjen särskilt tydlig i Danmark, där flera nya regler och mer restriktiv innebörd till äldre regler varit legio under tiden från slutet av 1990-talet. Delvis har denna trend brutits under senare år, något som bland annat visas i beslutet att tillåta dubbla eller flerfaldiga medborgarskap. När den danska lagstiftningen ändras kommer Norge vara det enda skandinaviska land som inte tillåter flerfaldigt medborgarskap, trots att det var en av de viktigaste frågorna när medborgarskapslagstiftningen var uppe till diskussion i slutet av 1990-talet och början av 2000-talet.

Sverige skiljer sig från de andra skandinaviska länderna genom de omfattande möjligheterna att bli medborgare genom anmälan. I Danmark fanns till början av 2000-talet också regler om medborgarskap genom anmälan men de avskaffades 2004 för andra än nordiska medborgare. Nyligen har möjligheten till medborgarskap genom anmälan återinförts, om än i begränsad form. Medborgarskap genom anmälan ses i det svenska fallet som ett uttryck för samhörighet. Samhörighet genom uppväxt i landet och genom deltagande i samhället i stort löper som en röd tråd genom de liberaliseringar som gjorts i Sverige, från diskussionerna om sociala rättigheter under 1960- och 1970-talen och förenklingarna av naturaliseringsreglerna under 1970-talet till erkännande av dubbelt medborgarskap och utvidgade möjligheter till medborgarskap genom anmälan. I både det danska och delvis det norska fallet är detta långt mindre tydligt.

Sammantaget innebär dessa skillnader mellan de skandinaviska länderna att den politiska gemenskapen är mer öppen för nya medlemmar i Sverige än i de andra länderna, särskilt i jämförelse med Danmark. Rapportens utgångspunkt har varit att reglerna för medborgarskap säger något om den politiska gemenskapens eller medborgarkollektivets relativa öppenhet eller slutenhet. Genom att studera hur medborgarskapsreglerna utformas kan vi därför dra vissa slutsatser i detta avseende. Ju enklare reglerna för att bli medborgare är, desto större är denna öppenhet.

Omvänt betyder det att ju fler krav som ställs, desto mera sluten är den politiska gemenskapen. Särskilt tydligt blir detta när vi undersöker hur reglerna förändrats över tid, där liberalisering innebär att det blir enklare att bli medborgare medan restriktivitet innebär motsatsen. Överlag har medborgarskapsregleringen i flertalet europeiska länder liberaliserats under tiden efter andra världskriget, även om det inte skedde i samma utstäckning i alla länder.

Under de senaste två årtiondena har pendeln svängt och flera länder har skärpt tidigare krav och infört nya krav för att bli medborgare. I detta sammanhang har också synen på medborgarskapets roll för integration delvis ändrats. Det är numera mer vanligt än tidigare att se medborgarskapet som kronan på verket i en redan genomförd integrationsprocess än som ett medel att uppnå integration. Genomslaget för dessa trender är särskilt tydligt i Danmark och delvis i Norge medan det i mycket liten utsträckning skett i Sverige.

Policyrelevans

Denna studie är av relevans för offentliga diskussioner om utformning av medborgarskapslagstiftning, bland annat för att den visar hur lagstiftningen förändrats över tid och därmed hur den nuvarande regleringen skapats. Genom att belysa reglerna för svenskt medborgarskap ur ett jämförande perspektiv, kan vi nå en bättre förståelse för de politiska processer och överväganden som förklarar utformningen av medborgarskapsreglerna.

Relevansen ligger också i att tydliggöra den betydelse som regler för medborgarskap har ur ett demokratiskt perspektiv. För personer som bosätter sig i ett annat land är det av demokratisk betydelse att kunna bli medborgare för att därmed ha möjlighet att påverka de politiska beslut som fattas av parlament och regering, beslut som alla oavsett medborgarskap måste följa.

Medborgarskapet ger likvärdig tillgång till möjligheterna till politisk påverkan, uttryckt i rösträtten i nationella val. Medborgarskap ger också trygghet, bland annat som en följd av att medborgare har rätt att lämna men också komma tillbaka till det land de är medborgare i. Medborgarskapet har dessutom en symbolisk innebörd. Det utgör ett erkännande av att man är en del av samhället fullt ut.

8. Referenser

Bauböck, Rainer, Eva Ersbøll, Kees Groenendijk och Harald Waldrauch (red) (2006) *Acquisition and Loss of Nationality. Policies and Trends in 15 European States*. Amsterdam University Press, 2 vol.

Benhabib, Seyla (2004) *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bevelander, Pieter, Christian Fernández & Anders Hellström (red) *Vägar till medborgarskap*. Lund: Arkiv.

Bevelander, Pieter & Mikael Spång (2014) "From Aliens to Citizens: The Political Incorporation of Immigrants". Bonn: IZA Discussion Paper 7920.

Borevi, Karin (2002) *Välfärdsstaten i det mångkulturella samhället*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.

Borevi, Karin (2010) "Sverige: mångkulturalismens flaggskepp i Norden." I G Brochmann & A Hagelund, *Velferdens grenser*. Oslo: Universitetsforlaget: 41-130.

Brochmann, Grete (2010) "Country Report: Norway". Florens: European University Institute, EUDO Citizenship Observatory.

Brochmann, Grete & Anniken Hagelund (2010) *Velferdens grenser*. Oslo: Universitetsforlaget.

Brochmann, Grete & Idunn Seland (2010) Citizenship policies and ideas of nationhood in Scandinavia. *Citizenship Studies*, vol. 14, nr. 4: 429-443.

Brubaker, Rogers (1989) "Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens. I Rogers Brubaker (red) *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*. Lanham: University Press of America: 145-162.

Brubaker, Rogers (1992) *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Castles, Stephen & Alastair Davidson (2000) *Citizenship and Migration. Globalization and the Politics of Belonging*. New York: Routledge.

Davidson, Alastair (1999) Open Republic, Multiculturalism and Citizenship: the French Debate. *Theory & Event*, 3 (2).

DsA 1986: 6 *Dubbelt medborgarskap*. Stockholm: Allmänna förlaget/Liber.

Dumbrava, Costica (2014) *Nationality, Citizenship and Ethno-Cultural Belonging. Preferential Membership Policies in Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

Ersbøll, Eva (2003) Statsborgerskab – medborgarskap. Europæisk konvergens – nordisk divergens? *Mennesker & Rettigheter*, vol. 21, nr 2: 147-164.

Ersbøll, Eva (2013a) "Country Report: Denmark". Florens: European University Institute, EUDO Citizenship Observatory.

Ersbøll, Eva (2013b) "Naturalisation Procedures for Immigrants: Denmark". Florens: European University Institute, EUDO Citizenship Observatory.

Ersbøll, Eva (2013c) "Access to Electoral Rights: Denmark". Florens: European University Institute EUDO Citizenship Observatory.

EUDO (2014) "Statistics on Acquisition of Citizenship". Florens: European University Institute EUDO Citizenship Observatory.

Faist, Thomas (2007) (red) *Dual Citizenship in Europe. From Nationhood to Societal Integration*. Aldershot: Ashgate.

Freeman, Gary (1995) Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States. *International Migration Review*, vol. 29, nr 4: 881-902.

Fryklund, Björn, Ulf Himmelstrand och Tomas Peterson (1988) "Folklighet, klass och opinion i svensk politik under efterkrigstiden". I U Himmelstrand och G Svensson (red) *Sverige – vardag och struktur. Sociologer beskriver det svenska samhället*. Stockholm: Norstedts, s. 617-646.

Hammar, Tomas (1990) *Democracy and the Nation-State: Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration*. Aldershot: Gower.

Hofhansel, Claus (2008) Citizenship in Austria, Germany, and Switzerland: Courts, Legislatures, and Administrators. *International Migration Review*, vol. 42, no. 1, 163-192.

Howard, Marc Morjé (2005) Comparative Citizenship: An Agenda for Cross-National Citizenship. *Perspectives on Politics*, vol. 4, nr. 3: 443-455.

- Howard, Marc Morjé (2009) *The Politics of Citizenship in Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Howard, Marc Morjé (2010) The Impact of the Far Right on Citizenship Policy in Europe: Explaining Continuity and Change. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 36, nr 5: 735-751.
- Jonsson, Tomas (2000) 'Att anpassa sig efter det möjliga'. Utsagningsbegreppet och SAP:s ideologiska förändringar 1911-1944. Göteborg: Institutionen för idé- och lärdomshistoria.
- Joppke, Christian (1998) Why Liberal States Accept Unwanted Immigration. *World Politics*, vol. 50, nr 2: 266-293.
- Joppke, Christian (2003) Citizenship between De- and Re-Ethnicization. *European Journal of Sociology*, vol. 44, nr 3: 429-458.
- Joppke, Christian (2008) Comparative Citizenship: A Restrictive Turn in Europe? *Journal of Law and Ethics of Human Rights*, vol. 2, s 1-41.
- Joppke, Christian (2010) *Citizenship and Immigration*. Cambridge: Polity.
- Justitsministeriet (2014a) "Dobbelt statsborgerskab" <http://www.justitsministeriet.dk/arbejdsomr%C3%A5der/statsborgerskab/dobbelt-statsborgerskab-0>, 2015-01-12
- Justitsministeriet (2014b) "Statsborgerskab - Unge født og opvokset i Danmark" <http://www.justitsministeriet.dk/arbejdsomr%C3%A5der/statsborgerskab/unge-f%C3%B8dt-og-opvokset-i-danmark>, 2014-10-05
- Justitsministeriet (2014c) "Regeringen indgår bred aftale om dobbelt statsborgerskab", <http://www.justitsministeriet.dk/nyt-og-presse/pressemeddelelser/2014/regeringen-indg%C3%A5r-bred-aftale-om-dobbelt-statsborgerskab>, 2014-09-26.
- Kivisto, Peter & Thomas Faist (2007) *Citizenship: Discourse, Theory, and Transnational Prospects*. Oxford: Blackwell.
- Kofman, Eleonore (2005) Citizenship, Migration and Reassertion of National Identity. *Citizenship Studies*, Vol. 9, No. 5: 453-467.
- Koopmans, Ruud, Ines Michalowski, and Stine Waibel (2012) Citizenship Rights for Immigrants: National Processes and Cross-National Convergence in Western Europe, 1980-2008. *American Journal of Sociology*, vol. 117, no. 4, 1202-1245.

Meer, Nasar & Tariq Modood (2013) "Diversity and Nationality: Contemporary Developments in Five European Citizenship Regimes". I D Kiwan (red) *Naturalisation Policies, Education and Citizenship*. Houndmills: Palgrave Macmillan.

MIPEX (2010) Migration Integration Policy Index. Brussels: British Council and Migration Policy Group.

Mouritsen, Per & Tore Vincents Olsen (2013) Denmark between liberalism and nationalism. *Ethnic and Racial Studies*, vol. 36, nr. 4: 691-710.

Regeringens proposition 1975/76: 23 om kommunal rösträtt för invandrare.

Regeringens proposition 1990/91: 195 om aktiv flykting- och immigrationspolitik m m.

Regeringens proposition 1999/2000: 147. Lag om svenskt medborgarskap.

Regeringens proposition 2012/13: 58. Utbildning för barn som vistas i landet utan tillstånd.

Regeringens proposition 2012/13: 109. Hälso- och sjukvård till personer som vistas i Sverige utan tillstånd.

Regeringens proposition 2013/14: 143. Ett medborgarskap som grundas på samhörighet.

Riksdagens protokoll 2000/01:70, 21 februari 2001.

Riksdagens protokoll 2013/14: 116, 28 maj 2014.

Sandesjö, Håkan och Kurt Björk (2009) *Nya medborgarskapslagen med kommentarer*. Stockholm: Norstedts.

Schierup, Carl-Ulrik, Peo Hansen & Stephen Castles (2006) *Migration, Citizenship, and the European Welfare State. A European Dilemma*. Oxford: Oxford University Press.

SOU 1975:15 *Kommunal rösträtt för invandrare*. Betänkande av Rösträttsutredningen.

SOU 1984:11 *Rösträtt och medborgarskap*. Invandrares och utlandssvenskars rösträtt.

SOU 1999: 34 *Svenskt medborgarskap*. Slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté.

SOU 2013: 29 *Det svenska medborgarskapet*. Betänkande av Medborgarskapsutredningen.

Soysal, Yasemin (1994) *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.

Szabó, Mátyás (1997) *Vägen mot medborgarskap. Studier i medborgarskapsbyte och integration*. Stockholm: Arena.

Statistisk sentralbyrå (2014) "Overgang til norsk statsborgerskap", <http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/statsborger/aar?fane=arkiv>

Tjelmeland, Hallvard & Grete Brochmann (2003) *Norsk innvandringshistorie. Bind 3: I globaliseringsens tid 1945-2000*. Oslo: Pax Forlag.

Vad Jønsson, Heidi & Klaus Petersen (2010) "Danmark: Den nationale Velfærdsstat møder Verden". I G. Brochmann & A. Hagelund. *Velferdens grenser*. Oslo: Universitetsforlaget: 131-209.

Vink, Maarten & Gerard-René de Groot (2010) Citizenship Attribution in Western Europe: International Framework and Domestic Trends. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 36, No. 5: 713-734.

Wallace Goodman, Sara (2010) "Naturalisation Policies in Europe: Exploring Patterns of Inclusion and Exclusion". Florens: European University Institute, EUDO Citizenship Observatory.

Weil, Patrik (2001) "Access to Citizenship: A Comparison of Twenty-Five Nationality Laws". I Alexander Aleinikoff & Douglas Klusmeyer (red) *Citizenship Today: Global Perspectives and Practices*. Washington: Brookings: 17-35.

Medborgarskapet utgör en viktig del av den politiska gemenskapen och utgör en förutsättning för inkludering inte bara i den politiska, utan även i den ekonomiska och sociala gemenskapen. Den här rapporten gör en historisk och jämförande analys av regelverken i Sverige, Norge och Danmark. Temat är högaktuellt i Sverige då det pågår en livlig debatt om bl.a. medborgarskapets betydelse för integration. Välavvägda beslut behöver ta sin utgångspunkt i en grundläggande analys av den historiska utvecklingen av reglerna och de politiska överväganden som ligger bakom.

Rapporten är skriven av Mikael Spång, fil.dr. i statsvetenskap och verksam vid Malmö Högskola.

Delegationen för migrationsstudier - Delmi - är en oberoende kommitté som initierar studier och förmedlar forskningsresultat som underlag till framtida migrationspolitiska beslut och för att bidra till samhällsdebatten.



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Delegationen för
Migrationsstudier
Ju 2013:17