



Medborgarskapslagar – en global jämförelse

I den allmänna deklARATIONEN om mänskliga rättigheter kan man läsa att ”var och en har rätt till en nationalitet”¹. Det står även skrivet att varje stat har rätt att ”[...] genom sin lagstiftning bestämma, vilka som äro medborgare i staten”². Nationella lagar som styr medborgarskap skiljer sig därför åt mellan olika länder – på många ställen respekteras exempelvis inte rättsstatsprincipen och i ett flertal länder är lagarna ineffektiva i att motverka att människor blir statslösa. Tidigare studier av medborgarskapslagar har primärt fokuserat på att jämföra västerländska demokratier. Framför allt har invandrades möjligheter att förvärva medborgarskap undersökts återkommande. Studierna visar att sättet som människor förvärvar medborgarskap på är beroende av olika så kallade *medborgarskapsregimer*. Det finns i huvudsakliga två dominerande regimer, där den ena bygger på blodsband (*jus sanguinis*) och den andra på födelseplats (*jus soli*). Det EU-finansierade programmet GLOBALCIT visar dock att befintliga medborgarskapsregimer är mer komplexa än så. På basis av nyligen insamlade data från sammanlagt 175 länder har forskargruppen bakom GLOBALCIT bland annat undersökt regler för tilldelning av medborgarskap vid födseln, olika typer av naturaliseringsförfaranden, frivillig avsägelse av medborgarskap, och förlust av medborgarskap. Dessa undersökningar har bidragit till en ökad förståelse för hur inkluderande respektive exkluderande medborgarskapslagarna är i olika delar av världen; hur mycket individen själv kan styra över sitt medborgarskap, och huruvida ett lands medborgarskapslagstiftning är förenlig med grundläggande likabehandlings- och rättsstatsprinciper.

Medfött medborgarskap – stora regionala skillnader

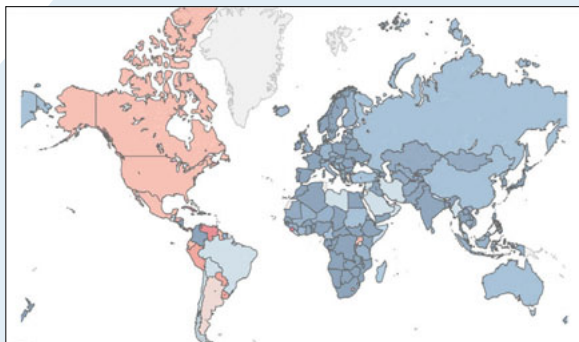
Jus soli eller territorialprincipen innebär att ett barns medborgarskap avgörs av det territorium på vilket det fötts, inte av föräldrarnas medborgarskap, och antogs av de brittiska nybyggerstaterna i Nordamerika och Oceanien. Denna princip är också dominerande i Latinamerika där dess ursprung kan härledas till i den spanska författningen som tillkom i Cádiz 1812. I övriga världen bygger den medfödda rätten till medborgarskap huvudsakligen på härkomst (*jus sanguinis*). Förenklat betyder det att ett barns medborgarskap följer föräldrarnas (eller den ena föräldern).

De flesta stater blandar dock inslag ur båda principerna. I stater där territorialprincipen dominerar får åtminstone den första generationen som föds utomlands (av emigrerade medborgare) medborgarskap vid födseln. 51 procent av världens stater har också en särskild *jus soli*-bestämelse för barn som föds inom landets gränser om dom skulle riskera att annars bli statslösa. T.ex. om föräldrarna har medborgarskap från ett land som tillämpar en strikt territoriell princip och som inte automatiskt ger medborgarskap till barn som fötts av emigrerade föräldrar. I Europa har 88 procent av länderna en sådan särskild *jus soli*-lag. I Asien är siffran 60 procent och i Afrika endast 32 procent. Men eftersom *jus sanguinis* - dvs principen

om att medborgarskap baseras på härkomst - dominerar i dessa tre världsdelar, och alla inte tillämpar en särskild *jus soli*-bestämmelse enligt ovan, resulterar denna medborgarskapstillämpning i en andel statslösa.

Territorialprincipen omfattar även barn som föds av invandrare i det nya landet, dvs barnet får medborgarskap i det land det fötts i, även om föräldrarna inte har medborgarskap där. Men ett minderårigt barn som invandrar tillsammans med sina föräldrar får inte per automatik medborgarskap i det nya landet. Dessa barn kan tvingas vänta tills de blivit myndiga för att ansöka om medborgarskap. Barn födda till invandrade föräldrar i länder där medborgarskap förvärvas genom härkomst, alltså släktskap med sina föräldrar (*jus sanguinis*), kan bli medborgare om föräldrarna naturaliserar sig, eller – som i Sverige – att föräldrar med uppehållstillstånd tillåts ansöka om medborgarskap för sina barn.

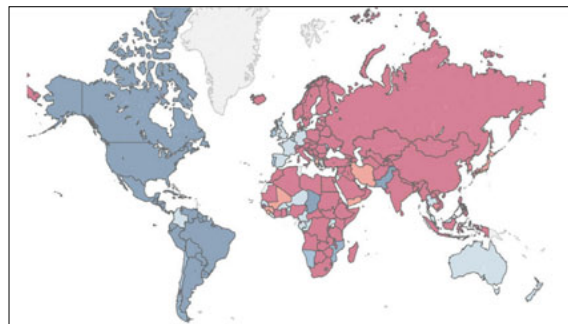
Karta 1: Medborgarskap utifrån principen om *jus sanguinis*



Länders tillämpning av medborgarskapslagar baserade på härkomst (*jus sanguinis*), från låg (röd) till hög (blå).

Källa: GLOBALCIT

Karta 2: Medborgarskap utifrån principen om *jus soli*



Länders tillämpning av medborgarskapslagar utifrån födsel inom ett territorium (*jus soli*), från låg (röd) till hög (blå).

Källa: GLOBALCIT

Både *jus sanguinis* och *jus soli* kan tillämpas helt villkorslöst eller utifrån att vissa villkor är uppfyllda. I Nord- och Sydamerika ger de flesta stater (83 procent) fortfarande medborgarskap till alla som föds inom statens territorium, medan Storbritannien, Irland, Australien och Nya Zeeland har infört olika villkor, t.ex. att en av föräldrarna ska ha varit bosatt i landet under en viss tid. De europeiska länder som infört territorialprincipen på senare tid, t.ex. Tyskland år 2000, har valt en villkorad form. Rätten till medborgarskap enligt principen om härkomst kan sägas vara helt villkorslös först när den utan begränsningar kan föras vidare mellan generationer födda utomlands och om dessa diasporagrupper kan kräva medborgarskap och tillträde till en förfaders ursprungsland. Andelen länder i Afrika som tillåter denna typ av medborgarskapsförvärv är 62 procent. I Europa är siffran 43 procent, i Asien/Oceanien och Amerika är den 30 procent.

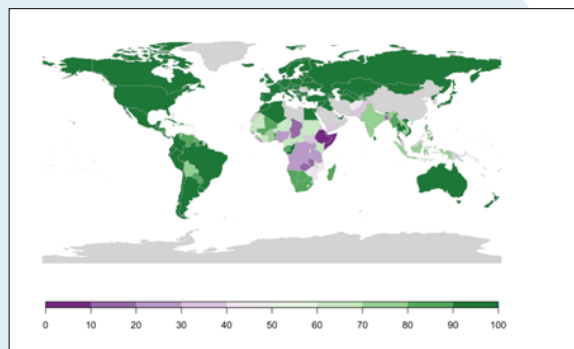
Tabell 1: Medborgarskap från födseln

	Världen	Afrika	Amerika	Asien/ Oceanien	Europa
Jus sanguinis (i landet)					
– Ovillkorad	59 %	72 %	17 %	64 %	71 %
– Villkorad	14 %	17 %	3 %	13 %	21 %
– Begränsad	10 %	8 %	–	22 %	7 %
– Inga bestämmelser	17 %	4 %	80 %	–	–
Jus sanguinis (utomlands)					
– Ovillkorad	41 %	62 %	29 %	22 %	43 %
– Villkorad	38 %	25 %	43 %	42 %	48 %
– Inga eller begränsade bestämmelser	21 %	13 %	29 %	36 %	10 %
Jus soli					
– Ovillkorad	18 %	4 %	83 %	2 %	–
– Villkorad	21 %	23 %	14 %	16 %	29 %
– Begränsad	6 %	8 %	–	13 %	2 %
– Inga bestämmelser	55 %	66 %	3 %	69 %	69 %
Jus soli (statslösa)					
– Särskilda bestämmelser	51 %	32 %	23 %	60 %	88 %
– Inga särskilda bestämmelser	49 %	68 %	77 %	40 %	12 %
Antal länder	175	53	35	45	42

Registrering av födselar för att säkerställa medborgarskap

Den medfödda rätten till medborgarskap är tänkt att ge alla människor ett livslångt rättsligt skydd. Om en stat underlåter att registrera ett barn till nationella medborgare som föds inom eller utanför territoriet erhåller barnet inte detta skydd utan riskerar att bli statslös. Enligt Unicef finns det 60 länder runt om i världen där andelen barn som inte registreras vid födseln uppgår till mer än 10 procent. En majoritet av dessa länder är afrikanska (i minst 77 procent av de afrikanska länderna registreras inte barnen vid födseln). Bland många sydamerikanska och asiatiska länder saknas administrativa resurser för att genomföra födelseregistreringar. I en del afrikanska länder blir barn från vissa etniska eller religiösa minoriteter speciellt försummade vad det gäller födelseregistreringen³.

Karta 3: Andelen registrerade födselar av alla födselar inom territoriet



Grå: uppgift saknas

Källa: Unicef

Naturalisering – en rättighet eller ett privilegium?

Ett medborgarskap som förvärfvas vid födseln kan ändras senare i livet genom naturalisering. Förutsättningarna för detta ser olika ut i olika länder. I nästan hälften (48 procent) av de stater som undersökts räcker det med att vara permanent bosatt i fem år för att uppfylla kraven för naturalisering. I Nord- och Sydamerika gäller detta för 2/3 av alla länder. 34 procent av de undersökta medborgarskapslagarna kräver permanent bosättning i minst tio år. Vidare innehåller dessa lagar tydliga diskriminerande bestämmelser, eller överlåter bedömningen helt till statliga myndigheter. Att tillåta dubbla medborgarskap vid naturalisering är vanligare i Afrika (70 procent) och Amerika (71 procent) än i Asien (60 procent) och Europa (52 procent). Ekonomiska krav, stabil sysselsättning eller att inte vara mottagare av bidrag, är mycket vanligare i Europa (64 procent) och Asien/Oceanien (67 procent) än vad det är i Nord- och Sydamerika (37 procent).

I 60 procent av världens länder och i 88 procent av länderna i Europa är det lättare att erhålla ett medborgarskap för personer som är gifta med en av landets medborgare. Innan 1970-talet tvingades kvinnor i de flesta länder att överta mannens nationalitet vid giftermål. Även om detta numera strider mot bindande internationella normer återfinns idag liknande könsdiskriminerande lagstiftningar i 47 länder (i mer än 40 procent av länderna i Afrika och Asien). I nästan hälften (48 procent) av de europeiska länderna är det lättare att få medborgarskap för personer som talar samma språk eller har samma etniska och kulturella identitet som majoritetsbefolkningen. Jämförelsevis gäller detta endast i 15 procent av världens länder.

Tabell 2: Bestämmelser rörande naturalisering

	Världen	Afrika	Amerika	Asien/ Oceanien	Europa
Krav på hemvisttid					
– 5 år eller mindre	48 %	36 %	66 %	51 %	45 %
– 6–9 år	18 %	13 %	29 %	2 %	33 %
– 10–12 år	22 %	38 %	3 %	18 %	21 %
– 15 år/inga eller diskriminerande bestämmelser	12 %	13 %	3 %	29 %	0 %
Dubbelt medborgarskap för invandrare	64 %	70 %	71 %	62 %	52 %
Ekonomiska krav	53 %	43 %	37 %	67 %	64 %
Överföring mellan makar					
– Ja	60 %	57 %	69 %	31 %	88 %
– Inga särskilda bestämmelser	13 %	0 %	17 %	27 %	12 %
– Diskriminerande bestämmelser	27 %	43 %	14 %	42 %	0 %
Påskyndat förfarande p.g.a. kulturell samhörighet	23 %	13 %	14 %	18 %	48 %
Antal länder	175	53	35	45	42

Förlust av medborgarskap – frivilligt eller genom tvång

En person kan förlora sitt medborgarskap genom att frivilligt avsäga sig det eller genom att staten drar in det. I deklarationen om mänskliga rättigheter slås följande fast: ”Ingen får godtyckligt fråntas sin nationalitet eller nekas rätten att ändra nationalitet.”⁴ Lever världens länder upp till denna norm?

13 procent av världens länder hindrar sina medborgare från att byta nationalitet utifrån en princip om en slags evig trohet (*perpetual allegiance*). Ytterligare 3 procent tillåter endast att medborgare avsäger sig medborgarskap under väldigt begränsade former. Det här är ett utbredd fenomen bland odemokratiska länder, särskilt i Asien och Nordafrika, men även bland länder i Sydamerika som tillämpar territorialprincipen. I elva sydamerikanska länder har medborgarna inga, eller mycket begränsade, möjligheter att avsäga sig sitt medborgarskap. Vanligtvis tillåts inte medborgare att avsäga sig sitt medborgarskap om personen i fråga därmed skulle bli statslös: krav kan då ställas på medborgaren att bosätta sig utomlands.

En knapp tredjedel av alla länder (utan några större variationer mellan olika världsdelar) är av uppfattningen att en person som varaktigt bosätter sig utomlands förlorar sin ursprungliga koppling till landet, och att detta är skäl nog för att dra in medborgarskapet om personen redan har förvärvat en annan nationalitet. En något större andel (42 procent) anser att det frivilliga förvärvandet av ett annat medborgarskap i sig utgör skäl för att dra in medborgarskapet. Sedan 1960-talet har dock allt fler länder börjat se värdet av att bibehålla starka band till sin diaspora, t.ex. genom att tillåta dubbelt medborgarskap för de som emigrerat⁵. Två tredjedelar av alla europeiska länder och 58 procent av alla världens länder gör numera så medan länder i Asien fortfarande till stor del står mot denna globala trend.

Tabell 3 Förlust av medborgarska

	Världen	Afrika	Amerika	Asien/ Oceanien	Europa
Frivillig avsägelse					
– Ja	84 %	85 %	69 %	80 %	100 %
– Endast begränsad	3 %	0 %	17 %	0 %	0 %
– Nej	13 %	15 %	14 %	20 %	0 %
Förlust p.g.a. bosättning utomlands	30 %	26 %	23 %	40 %	31 %
Dubbelt medborgarskap för emigranter	58 %	58 %	71 %	40 %	67 %
Antal länder	175	53	35	45	42

Policyrekommendationer

1) Det finns ett stort behov av att stärka globala normer och principer gällande medborgarskapslagar, med målet att minska statslöshet, bekämpa öppen diskriminering och stärka rättsstatsprincipen. Fokus bör riktas mot:

- medborgarskap vid födsel för de barn som föds i länder som inte tillämpar, eller som villkorar, territorialprincipen (särskilt i Afrika) och som därför riskerar att bli statslösa
- avskaffning av diskriminering mot kvinnor och etniska och religiösa minoriteter inom medborgarskapslagstiftning som baseras på territorialprincipen, vid naturalisering, samt vid överföring av medborgarskap efter härkomst och genom giftermål (särskilt i Asien och Afrika)
- införande av en övre gräns för hur lång tid en person måste ha varit bosatt i landet för att uppfylla kraven för naturalisering, samt att tydliggöra kraven för medborgarskap i lagstiftningen så att godtycklighet vid bedömning minskar (särskilt i Asien och Afrika)

- säkra människors rätt att byta nationalitet genom att avsäga sig sitt medborgarskap (i Asien, Afrika och Latinamerika)

2) Inkluderande regler för medborgarskap vid födseln är ineffektiva om stater saknar tillräckliga administrativa resurser för att registrera barn vid födseln, eller om dom avsiktligt inte registrerar barn som tillhör etniska och religiösa minoriteter. Internationella organisationer bör stödja och verka för en heltäckande födelseregistrering, särskilt bland länder i Afrika.

3) Internationella och rättsliga normer kan lättare utvecklas på regional nivå. Organisationer som Afrikanska unionen (AU), Sydamerikanska nationernas union (Unasur) och Sydöstasiatiska staternas förbund (Asean) bör inleda mellanstatliga processer i syfte att upprätta regionala konventioner för nationalitet, i likhet med den europeiska konvention om medborgarskap som Europarådet antog 1997.

4) Demokratier bör ha som ambition att sikta högre än att endast garantera en lägstanivå av de mänskliga rättig-

heterna. Många europeiska länder har misslyckats med att möjliggöra för stora invandrargrupper att förvärva medborgarskap. Länder i Europa dit många invandrat bör införa villkorade former av territorialprincipen eller inkludera invandrades barn genom en starkare rätt till naturalisering. Dessa länder bör även underlätta naturalisering för första generationens invandrare genom att undanröja hinder, såsom ekonomiska krav, svåra språk- och naturaliseringsprov och krav på att avsäga sig sin tidigare nationalitet.

Slutnoter

- 1 *Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 15.1.*
- 2 *Konvention för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar, artikel 1 (Haag, 1930).*
- 3 *Se Manby, B. Citizenship in Africa: The Law of Belonging, Hart Publishing, november 2018.*
- 4 *Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna, artikel 15.2.*
- 5 *Se <https://macimide.maastrichtuniversity.nl/dual-cit-database/>*



Rainer Bauböck, Iseult Honohan och Maarten Vink
Medborgarskapslagar – en global jämförelse
Delmi Policy Brief 2018:9
Mer information finns tillgänglig på www.delmi.se och www.globalcit.eu

