

Svenskt medborgarskap: reglering och förändring i skandinaviskt perspektiv

Reglerna för att bli medborgare är idag omdiskuterade i de flesta europeiska länder. I vissa länder är det enklare att bli medborgare än i andra. Bland argumenten för att det bör vara enkelt att bli medborgare märks inte minst att de som är varaktigt bosatta ska ha möjlighet att påverka politiken i landet genom att vara röstberättigade i nationella val. Att medborgarskapet bidrar till integration är ett annat vanligt argument för att det bör finnas få och inte alltför omfattande villkor för att bli medborgare. De som menar att reglerna för att bli medborgare ska vara mer restriktiva ser medborgarskapet i högre grad som kronan på verket i en redan genomförd integrationsprocess. Förespråkare för denna linje betonar ofta att de som vill bli medborgare ska kunna visa att de delar de värden som den politiska gemenskapen i ett visst land anses grundad på.

Vid sidan av att medborgarskapet ger möjlighet att rösta i nationella val, ger det också trygghet. Det ger en ovillkorlig rätt att vistas i landet och har även en symbolisk innebörd som ett uttryck för samhörighet. Samhörighetsaspekten lyftes också fram i den senaste översynen av svensk medborgarskapslagstiftning. I lagändringen som trädde i

kraft den 1 april 2015 infördes en ny portalparagraf som talar om just medborgarskapet som ett uttryck för samhörighet.

Regeringen argumenterade i sin proposition för att möjligheterna till svenskt medborgarskap för barn vars föräldrar är utländska medborgare skulle

förenklas och förbättras, vilket också blev riksdagens beslut. Denna möjlighet till medborgarskap för barn som föds och växer upp i Sverige men vars föräldrar förblir utländska medborgare är ett exempel på en längre tradition av generösa regler för medborgarskap i just Sverige.

Syfte

Delmi-rapporten Svenskt medborgarskap: reglering och förändring i skandinaviskt perspektiv syftar till att bidra till en jämförelse av de skandinaviska länderna genom att diskutera hur reglerna för medborgarskap formulerats och utvecklats över tid. Rapporten söker också förklara några av de likheter och skillnader som finns mellan ländernas regelverk. Rapportens fokus ligger på regler för medborgarskap ur ett invandrings- och integrationspolitiskt perspektiv. Det innebär bland annat att frågor om naturalisering blir viktiga. 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. I studien lyfts även medborgarskapets betydelse fram för demokratiskt deltagande och delaktighet. Studien baseras på tidigare forskning om medborgarskap.

Teoretiska antaganden

Skillnaden mellan liberalisering och restriktivitet är utgångspunkten för denna rapport. Med liberalisering menas att reglerna för att bli medborgare förenklas, till exempel genom förbättrade och förenklade möjligheter att erhålla medborgarskap genom anmälan samt förenklade regler och kortare tidsfrister för naturalisering.

Motsatsen till detta är restriktivitet, vilket innebär att reglerna skärps och nya krav ställs upp. 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.

Resultat

De skandinaviska länderna 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 men under de senaste årtiondena har skillnaderna ökat. I Sverige liberaliserades reglerna för naturalisering under 1970-talet. Det skedde inte i Danmark och enbart delvis i Norge. Istället blev naturaliseringsreglerna alltmer omstridda i Danmark och särskilt de senaste tio till femton åren har flera krav skärpts och nya krav införts. Utvecklingen i Danmark liknar den som skett i flera andra länder i Europa.

I Sverige har liberaliseringen av medborgarskapsreglerna i hög grad fortsatt, bland annat genom erkännande av dubbelt eller flerfaldigt medborgarskap och utökade möjligheter att bli medborgare genom anmälan. Med det senare avses möjligheten för barn som är födda och uppväxta i Sverige att bli medborgare även om deras föräldrar inte är det.

Situationen i Danmark har delvis ändrats under de senaste åren, bland annat genom att det nyligen beslutats att dubbelt eller flerfaldigt medborgarskap ska erkännas. 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.

Förklaringarna till dessa skillnader mellan de skandinaviska länderna är troligen flera men historiska förhållanden spelar viss roll, till exempel välfärdsstatens betydelse för att forma föreställningar om medborgare och stat i Sverige. Det märks bland annat i politiska resonemang bakom reformer på området.

Samhälleligt deltagande på olika sätt, exempelvis genom arbete, skola och så vidare, står ofta i fokus för tanken att utrikes födda personer som redan i mångt och mycket är integrerade inte ska förhindras möjligheten att också bli medborgare.

Under de senaste årtiondena är skillnader i högerpopulistiska partiers påverkan i de tre skandinaviska länderna också av betydelse för att förstå varför medborgarskapsreglerna skärpts i Danmark medan den svenska utvecklingen kännetecknas av fortsatt liberalisering.

Slutsatser och policyrelevans

Svensk medborgarskapsreglering har liberaliserats under längre tid och denna tendens har fortsatt under det senaste årtiondet, medan lagstiftning gjorts mer restriktiv i flera andra

länder i Europa. Bland de skandinaviska länderna är den mer restriktiva linjen särskilt tydlig i Danmark, där nya regler och mer restriktiv innebörd av äldre regler varit legio under tiden från slutet av 1990-talet. Delvis har denna trend brutits under senare år, något som 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. Denna studie är relevant 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 sätta reglerna för svenskt medborgarskap i ett jämförande perspektiv kan vi få 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 möjliggör politisk påverkan fullt ut, 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 kan också underlätta för människors rörlighet; till exempel kan dubbelt eller flerfaldigt medborgarskap underlätta för cirkulär migration. Medborgarskapet har dessutom en symbolisk innebörd då det utgör ett erkännande av att man är del av samhället fullt ut.



Svenskt medborgarskap: reglering och förändring i skandinaviskt perspektiv
Delmi Rapport 2015:5 – Mikael Spång
Hela rapporten finns tillgänglig på www.delmi.se

