

VEM SKA FÅ BLI SVENSK MEDBORGARE?

EN ANALYS AV MEDBORGARSKAPETS
BETYDELSE FÖR INTEGRATIONEN

Andreas Johansson Heinö

MAJ 2011

TIMBRO

© Författaren och Timbro 2011

ISBN 91-7566-821-5

www.timbro.se

info@timbro.se

www.timbro.se/innehall/?isbn=9175668215&flik4

Innehåll

Förord.....	5
Sammanfattning.....	7
1 Medborgarskapets återkomst.....	9
1.1 Avvikaren Sverige	10
1.2 Syfte.....	10
2 Varianter av medborgarskap.....	13
2.1 Varianter av naturalisation.....	14
3 Medborgarskap i Sverige.....	20
4 Varför är medborgarskapet viktigt?	24
4.1 Vad ska medborgarskapet innehålla?	24
4.2 Medborgarskapet som mål	27
5 Hur ska medborgarskapet villkoras?	29
5.1 Språkrav	29
5.2 Medborgarkunskapskrav.....	32
5.3 Tester av värderingar	34
5.4 Ceremonier.....	36
6 Slutsats	38
7 Referenser	42

Förord

Vad är egentligen svenskt? Vad innebär det att vara svensk? Vem är svensk idag?

Trots en allt mer omfattande integrationsdebatt är detta frågor vi sällan ställer oss. Kanske finns förklaringen i det säregna svenska sättet att förhålla sig till nationalitet. Ibland brukar det sägas att den svenska nationalismen består i att vi ofta upplever oss stå över något så simpelt som nationella intressen.

Men det är naturligtvis en överdrift. Visst finns det föreställningar om vad som karaktäriserar det typiskt svenska, även om vi inte så ofta pratar om det i politiska termer.

Centralt i diskussionen om det svenska är medborgarskapet. Statsvetaren och integrationsforskaren **Andreas Johansson Heinö** analyserar i denna rapport det svenska medborgarskapets betydelse och vilken roll det kan fylla i ett mångkulturellt samhälle.

Han argumenterar bland annat för att det svenska medborgarskapet behöver uppvärderas, dess status höjas. Det finns heller ingen konflikt mellan ett uppvärderat medborgarskap och ett mångkulturellt samhälle. Tvärtom, ett mer tydligt definierat medborgarskap gör det lättare att undvika identitetspolitik och destruktiv nationalism.

Timbros arbete på integrationsområdet har ett långsiktigt perspektiv, vi är övertygade om att diskussionen om en bättre integration behöver tas från grunden.

Synen på medborgarskapet är en av de viktigaste utgångspunkterna. Med den här rapporten vill vi bidra till en fördjupad diskussion om hur det svenska medborgarskapet kan stärkas, och integrationen därmed förbättras.

Markus Uvell

VD Timbro

Sammanfattning

I Sverige har medborgarskapet låg status. Det betyder inte särskilt mycket att vara medborgare, vare sig formellt eller informellt. Sociala, civila och även flera politiska rättigheter har sedan lång tid fränkopplats medborgarskapet. För den som redan har ett permanent uppehållstillstånd tillkommer med medborgarskapet inte mycket mer än rätten att rösta i riksdagsval och en ovillkorlig rätt att stanna i landet.

Samtidigt definieras nationell identitet i Sverige i etniska termer. En invandrare kan inte räkna med att bli betraktad som svensk ens efter att han eller hon fått sitt svenska medborgarskap. I den mån medborgarskapet ges politisk uppmärksamhet är det oftast som ett medel för att uppnå högre mål, ett steg på vägen mot en ökad integration.

Detta är beklagligt. I det mångkulturella samhället har medborgarskapet en positiv roll att fylla. Medborgarskapet är blint inför etnicitet och religion. Vill vi komma bortom multikulturalistisk eller nationalistisk identitetspolitik bör vi eftersträva en samhällsgemenskap byggd på ett jämlikt och individuellt medborgarskap.

Men hur ska medborgarskapets status stärkas? Att öka statusen genom att öka skillnaden mellan dem som har och inte har medborgarskap är ingen framkomlig väg. Medborgarskapet ska vara frivilligt och det bör vara möjligt att leva i ett land även under en längre tid, med långtgående rättigheter, utan ambitionen att bli medborgare.

I stället bör naturalisationsprocessen, det vill säga hur det går till att bli medborgare, ändras. De senaste åren har många europeiska länder infört nya krav för medborgarskap. Dessa kan delas in i fyra kategorier: krav på a) språk, b) medborgarkunskap, c) värderingar och d) ceremonier.

Av dessa vore värderingskrav direkt olämpliga. Även om det går att försvara värderingskrav rent principiellt är fördelarna mycket begränsade och nackdelarna betydligt mer uppenbara.

Övriga tre varianter kan utan större reservation klassificeras som kompatibla med grundläggande liberala principer. Huruvida enskilda språk- och kunskapstester och medborgarskapsceremonier är legitima är dock avhängigt hur de är utformade i detalj. Att ställa krav på kunskaper som vem som helst kan tillgodogöra sig är att betrakta som relativt oproblematiskt. Det handlar om att kräva begriplig men inte flytande svenska, att ställa rimliga kunskapskrav kring sådant som alla invandrare faktiskt kan förväntas behöva känna till och att garantera likabehandling genom att ställa identiska krav på alla invandrare oavsett ursprung.

Nackdelarna med alla former av nya krav i lagstiftningen är dels att dessa riskerar att uppfattas – och kanske även i praktiken kan komma att fungera som – en uteslutningsmekanism, dels att rent ceremoniella inslag kan uppfattas som symbolpolitik utan reellt innehåll. I nuläget vet vi dessutom ganska lite om effekterna av reformerna i andra länder.

Status quo är emellertid ett dåligt alternativ. Något behöver göras. Av de tre alternativen har språkrav störst möjlighet att ge en positiv effekt. För att medborgarskapet ska kunna fungera inkluderande bör kraven relatera till reellt existerande normer om svenskhet. Om medborgarskapet kopplas till språket – samtidigt som man betonar att naturalisation inte förutsätter någon ytterligare anpassning än just den språkliga – kan detta fungera som en motvikt mot mer långtgående assimilationskrav av den sort vi har sett i många andra europeiska länder.

Identiteten som svensk bör alltså knytas till det svenska medborgarskapet. Inte tvärtom. Medborgarskapet ska inte vara ett steg på vägen mot att bli svensk, det ska vara slutmålet. Den som väl är medborgare bör heller aldrig – av staten och alla offentliga aktörer – betraktas som något annat.

1 Medborgarskapets återkomst

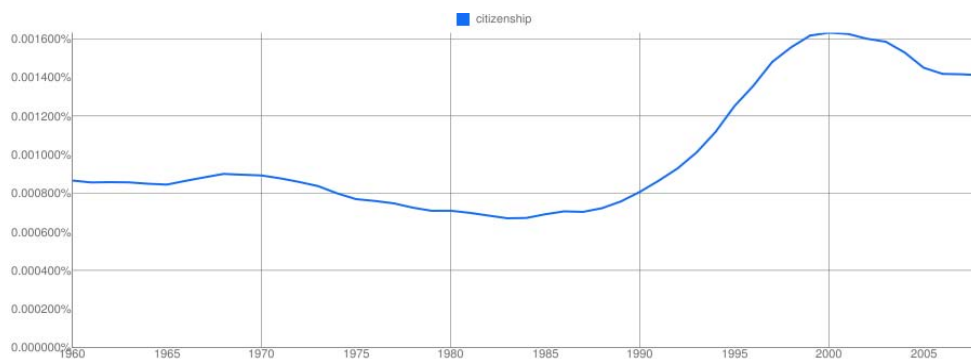
I många europeiska länder har medborgarskapet hamnat i fokus för de senaste årens integrationsdebatter. Sedan början på 2000-talet har en rad medborgarskapslagar kommit att ändras. Två övergripande tendenser kan urskiljas. För det första har det skett en betydande harmonisering mellan de europeiska staterna. Skillnaderna mellan EU-ländernas medborgarskapslagar är mindre i dag än kanske någonsin tidigare. Medan exempelvis Frankrike och Tyskland tidigare utgjorde skolboksexempel på två olika medborgarskapsprinciper har länderna de senaste åren tagit stora steg i riktning mot varandra. Östeuropeiska stater, som efter kommunismens fall införde i många fall starkt nationalistiska medborgarskapslagar, har under påtryckningar från EU tvingats liberalisera dessa. Sociologen Christian Joppke (2007) har mot bakgrund av detta talat om en "decline of national models for immigrant integration".

Den andra tendensen är att reglerna för naturalisation – det vill säga de sätt på vilka en invandrare kan förvärva medborgarskap i ett nytt hemland – har ändrats och tydligare än tidigare nu villkorar medborgarskap med förmågan att integreras i majoritetskulturen. En rad länder har utöver språkkrav de senaste åren också infört så kallade medborgarskapstester, som ställer krav på kunskaper om landets historia, kultur och politiska system.

Det går inte att summera förändringen som att det entydigt har blivit enklare eller svårare för invandrare att bli medborgare i europeiska länder. Medan det har blivit svårare i länder som Danmark och Nederländerna har det samtidigt blivit lättare i Tyskland och flera central- och östeuropeiska länder. Däremot är det tydligt att en tidigare trend mot ett alltmer urholkat medborgarskap nu har brutits. Medborgarskapet är tillbaka i den politiska debatten och fylls med ett positivt innehåll. För att ytterligare understryka den symboliska betydelsen av medborgarskapet har flera länder infört obligatoriska medborgarskapsceremonier.

Den förändrade politiken återspeglas i en ökad medial och akademisk uppmärksamhet för medborgarskapsfrågorna inom forskning och i media. En enkel illustration av utvecklingen över tid är följande diagram från Googles Ngrams (figur 1) som visar hur intresset tog fart i början på 1990-talet för att nå sin topp åren runt 2000 och därefter plana ut på en jämförelsevis hög nivå (man får ungefär samma kurva även om man söker på franska, tyska eller spanska).

Figur 1. Medborgarskap (citizenship) i Googles Ngrams 1960–2008.



1.1 Avvikaren Sverige

Sverige har hittills valt att stå utanför denna utveckling och framstår därmed ur ett europeiskt perspektiv som en avvikare, vad gäller integrations- och invandringspolitiken i allmänhet och medborgarskapspolitiken i synnerhet. Här finns inga språkrav eller medborgarskapstester. Här är fortfarande medborgarskapet en formalitet utan någon större symbolisk betydelse. Snart nio år har nu gått sedan Folkpartiet genom sitt språkravsförslag utlöste en omfattande integrationsdebatt i valrörelsen 2002. Men efter att ha hållit fast vid kravet i flera år tycks Folkpartiet nu i praktiken ha släppt frågan. Ett annat av partiets förslag – att införa en obligatorisk medborgarskapskurs – stupade redan på partiets landsmöte, hösten 2009. Inget annat parti har visat något direkt intresse för medborgarskapsfrågorna.

Gör Sverige rätt? Vet vi vad vi gör? Vad får det för konsekvenser?

1.2 Syfte

Syftet med rapporten är att i ljuset av utvecklingen i övriga Europa utreda huruvida Sverige gör rätt som avstår från att införa språkrav, medborgartest och medborgarskapsceremonier. Vilka är de viktigaste argumenten för respektive emot och vad vet vi om effekterna av de vägval som har gjorts?

En avgörande normativ utgångspunkt för den här rapporten är att medborgarskapet har en viktig och positiv roll att fylla i ett mångkulturellt samhälle. Det bästa alternativet till identitetspolitik – såväl nationalistisk som multikulturalistisk – är en medborgarskapspolitik där vi möts i den politiska offentligheten som jämbördiga medborgare, inte som representanter för identitetskollektiv.

En lika viktig empirisk utgångspunkt är att medborgarskapet har låg status i Sverige. Ett av många konkreta uttryck som detta tar sig är en minskande vilja hos invandrare att naturaliseras.

Frågan är emellertid hur man gör för att stärka medborgarskapets betydelse? Är ökad status exempelvis avhängigt ökade krav (enligt logiken att något man erhåller utan ansträngning inte heller kan vara värt något)? Är det i så fall ett pris värt att betala?

Rapporten bygger huvudsakligen på sekundärlitteratur. Litteraturen om medborgarskap är oerhört omfattande – med mängder av historiska analyser av medborgarskapsinstitutionens framväxt, normativa analyser av olika modellers rättfärdighet och empiriska analyser av hur medborgarskapet fungerar i nutid – men den del som behandlar de senaste årens medborgarskapstester och nya krav, vilket är av intresse för den här rapporten, är avsevärt mer begränsad och lätthanterlig. Det gör också att kunskapsunderlaget har vissa begränsningar.

För det första dominerar studier av enskilda länder, företrädesvis USA, Nederländerna, Tyskland och Storbritannien. Få forskare har valt en komparativ ansats och i de fall där flera länder jämförs är urvalet sällan vetenskapligt motiverat. De flesta studier är enbart deskriptiva med låga förklaringsambitioner. Vi vet därför ganska lite vare sig om orsaker till politiken eller om effekter av den.¹

För det andra, vilket delvis hänger ihop med den första punkten, har många studier en tydlig normativ utgångspunkt att medborgarskapstester är fel i sig. I sämsta fall leder detta till mer moraliserande än analyserande texter. Få studier har verkligen försökt att pröva effekterna av politiken eller ifrågasatt de egna normativa utgångspunkterna. Många gör ett antagande att förändringen av den politiska inriktningen ska ses som ett direkt uttryck för europeiska regeringars anpassning till antiinvandringspartiers krav på minskad invandring och hårdare tag mot invandrare, men få har försökt belägga att så faktiskt är fallet.²

På svenska har intresset för dessa frågor varit begränsat. Införandet av möjligheten till flerfaldigt medborgarskap 2001, vilket var senaste gången de svenska medborgarskapslagarna ändrades, rönt begränsad uppmärksamhet. Debatten om språkkrav har berörts i en rad texter men nästan aldrig

¹ Rooth & Strömblad (2008) konstaterade efter en omfattande genomgång att de inte hittade några studier som undersökte effekterna. Den genomgång jag har gjort av titlar publicerade 2008–2011 har inte förändrat den bilden i någon större utsträckning.

² Kunnan (2009) gör ett försök att utvärdera effekterna av testerna i USA. Etzioni (2007) försöker, genom exempel från fyra länder, driva tesen att medborgarskapstester syftar till att begränsa invandring snarare än att underlätta för integration. Adamo (2008) skriver kritiskt om testerna i Danmark, van Oers (2008) kritiskt om testerna i Nederländerna och Kiwan (2008) kritiskt om testerna i Storbritannien. Löwenheim & Gazit (2009) anlägger ett Foucaultinspirerat diskursteoretiskt perspektiv på medborgarskapstester enligt vilket dessa bör betraktas som disciplinerande strukturer. Trogen sin genre används empirin aldrig för att pröva de teoretiska utgångspunkterna.

analyserats sakligt. De politiska teoretiker som intresserat sig för medborgarskapet har främst gjort det utifrån ett rättviseperspektiv och exempelvis ifrågasatt kopplingen mellan medborgarskap och rösträtt men inte ägnat sig åt frågan om naturalisationskrav. Den mest ambitiösa svenska kartläggningen av frågan om naturalisation är en rapport som gavs ut inom Globaliseringsrådet våren 2008 (Rooth & Strömblad 2008). I rapporten ges en god översikt över medborgarskapskraven i västvärlden med stark betoning på frågan om språkrav. Rapporten mynnade bland annat ut i ett konkret förslag: att den som har tillräckliga kunskaper i svenska språket bör kunna få medborgarskap snabbare än de fem år som annars krävs.

Globaliseringsrådets rapport vilade emellertid också på en annan utgångspunkt, typisk för den svenska debatten, nämligen att medborgarskapet bör ses som ett instrument för integration. Bland annat konstaterades i rapporten att ökade krav kan leda till en minskad naturaliseringsvilja, vilket sågs som negativt för integrationen. Men vilken integration är det som eftersträvas? Varför ska medborgarskapet antas vara ett medel för ett högre syfte, dessutom ett så luddigt formulerat som "integration"?³ I den här rapporten ger jag medborgarskapet ett värde i sig, frånkopplat dess instrumentella nytta.

I det följande avsnittet ger jag en översikt över de varianter av medborgarskapslagar som gäller i världen och ger exempel på olika kategorier av naturalisationsregler som nyligen har införts. I avsnitt tre tar jag upp medborgarskapet i Sverige. Avsnitt fyra presenterar olika synsätt på vad ett medborgarskap bör vara och lyfter fram argumenten för att medborgarskapet har en viktig funktion att fylla i ett mångkulturellt samhälle. Det femte avsnittet problematiserar för- och nackdelar med de fyra olika varianter av naturalisationskrav som har diskuterats, innan argumentationen summeras i det sjätte och avslutande avsnittet.

³ Se Johansson Heinö (2011) för en kritik av hur begreppet integration används i den svenska integrationsdebatten.

2 Varianter av medborgarskap

Alla länder har sina unika medborgarskapslagar, sprungna ur en unik nationell historia. Tidigare delades stater vanligtvis in i två kategorier, med avseende på vilken av två principer som gällde för förvärv av medborgarskap vid födseln: territorialprincipen (*ius soli* på latin), enligt vilken man blir medborgare i det land man föds, respektive härstamningsprincipen (*ius sanguinis*), enligt vilken man blir medborgare i det land i vilket en (vanligtvis modern) eller båda föräldrarna är medborgare.

Under senare år har det dock blivit alltmer uppenbart att denna dimension måste kombineras med en annan dimension för att ge en mer heltäckande bild av hur medborgarskapet regleras. Denna dimension handlar om krav på naturalisation, det vill säga vad som krävs för att förvärva medborgarskap i ett annat land. Här saknas emellertid utarbetade modeller inom forskningen. Själv finner jag det fruktbart att skilja mellan naturalisationskrav som ställer krav på någon form av assimilation respektive naturalisationskrav som inte gör det. Med assimilation avses inte här någon fullständig assimilation (som kräver att man ger upp den egna identiteten) utan en begränsad anpassning inom ett specificerat område. Det kan till exempel vara krav på språklig assimilation (att man lär sig det nya språket) eller värderingsbaserad assimilation (att man tillägnar sig rådande samhällsnormer). Exempel på krav som inte handlar om assimilation är försörjningsförmåga, en begränsad vistelsetid eller krav på att under tiden i landet inte ha begått brott.

Om vi kombinerar dessa två dimensioner får vi följande tabell som visar de fyra möjliga kombinationer som finns.

Tabell 1. Varianter av medborgarskap.

	Kräver assimilation	Kräver inte assimilation
Härstamningsprincip	De flesta stater i Afrika, Asien, Europa och Oceanien.	Enstaka stater i Europa: Sverige, Polen
Territorialprincip	USA	Många stater i Latinamerika

Enklast att bli medborgare är det i många latinamerikanska stater. Den som föds i exempelvis Brasilien eller Argentina blir automatiskt medborgare och för den som i vuxen ålder önskar förvärva ett medborgarskap krävs ingenting utöver två års boende i landet. USA ger också medborgarskap åt

alla som föds i landet⁴ men ställer vissa krav på assimilation på den som vill bli amerikansk medborgare i vuxen ålder.

De flesta stater i världen kombinerar härstamningsprincip med assimilationskrav. Inom denna kategori är dock variationen stor, dels gällande hur omfattande assimilationskraven är, dels gällande hur härstamningsprincipen tillämpas. Många stater i arabvärlden har nämligen en patriarkal medborgarskapslag, där det krävs att fadern är medborgare i landet. Ytterligare en faktor som skiljer länderna åt gäller huruvida flera medborgarskap är tillåtna eller om det krävs att den som förvärvar ett nytt medborgarskap avsäger sig sitt ursprungliga. Här har många europeiska länder de senaste tio–femton åren infört möjligheten till dubbelt medborgarskap medan en sådan möjlighet är mer ovanlig i Afrika och Asien.

Som framgår av tabell 1 hamnar Sverige i en kategori som är ganska ovanlig, nämligen kombinationen av härstamningsprincipen med avsaknad av assimilationskrav.

Den första dimensionen har en djup historisk förankring och är knappast möjlig att förändra mer än marginellt. Framförallt är det orealistiskt att förvänta sig att länder med härstamningsprincip ska överge denna för en territorialprincip, även om Tyskland tagit steg i den riktningen, förvisso från en mycket sträng tillämpning av härstamningsprincipen. Det är istället kring den andra axeln som de europeiska länderna har rört sig de senaste åren.

2.1 Varianter av naturalisation

Gemensamt för nästan alla länder i världen är att det krävs att den som ansöker om medborgarskap har bott i det nya landet under en viss tid. I de länder som är mest liberala i detta avseende krävs det endast två år, medan många länder kräver uppåt tio år eller ännu längre vistelsetid. En del länder ställer olika krav för flyktingar och andra invandrare, där flyktingar kan få medborgarskap efter något kortare tid. I Sverige krävs exempelvis generellt fem års vistelse i landet, medan det för flyktingar och statslösa räcker med fyra år. För den som vill flytta inom Norden räcker det med två års boende i ett annat nordiskt land.

De flesta länder har också en lagstadgad möjlighet att neka medborgarskap för den som har begått kriminella handlingar i landet, även om det sällan är specificerat hur grov brottslighet det ska vara för

⁴ USA ger även medborgarskap åt barn till amerikanska medborgare som föds utomlands. I den meningen kan territorialprincipen också sägas innebära de rättigheter som följer av härstamningsprincipen, men inte vice versa.

att räknas. Ett annat vanligt krav är att den som ansöker om medborgarskap ska kunna visa försörjningsförmåga. Inte helt ovanliga är hälsorelaterade krav eller möjlighet till undantag för den som anses kunna vara till gagn för landet (en möjlighet som tidigare fanns i Sverige).

Gemensamt för de krav jag hittills listat är att de inte kräver att den som ansöker om medborgarskap assimileras, ens i en begränsad utsträckning. Det som räknas är att man vistas i ett land⁵, följer lagen och eventuellt försörjer sig utan statliga bidrag. Dessa krav är visserligen inte okontroversiella men det är inte kring dessa som de senaste årens medborgarskapsdebatt har rasat.

I stället har uppmärksamheten gällt de många varianter av assimilationskrav som har införts och/eller skärpts i en rad länder det senaste decenniet. Själva idén att testa medborgares lämplighet har en lång förhistoria. Det första medborgarskapstestet introducerades i USA redan 1887 och följdes av test i Australien 1901 och Kanada 1919. Innehållsmässigt var dock dessa tester väsensskilda från de som gäller i dag. Överlag kan man säga att det finns en tydlig tendens mot ökad standardisering. När Sverige under efterkrigstiden hade ett språkkrav för medborgarskap handlade det om att en "kunnig" person – ofta en lärare eller präst – skulle intyga personens språkkunskaper, och en anledning att kravet togs bort i början på 1980-talet var bristande och opålitlig tillämpning.

Totalt förekommer i västvärlden tre varianter av naturalisationskrav som kan betraktas som assimilationskrav: 1) krav på språkkunskaper, 2) krav på att tillägna sig majoritetskulturens värderingar, 3) krav på känsla av tillhörighet till nationen.

Tabell 2. Assimilerande respektive icke-assimilerande naturalisationskrav.

Kräver assimilation	Kräver inte assimilation
Språk	Försörjning
Värderingar	(Rimligt) tidsbegränsad vistelsetid
Identitet (känsla av tillhörighet)	Hälsa
	Kunskaper om samhället

Språkkrav förekommer i nästan alla länder. Utformningen varierar dock stort. I vissa länder räcker det med att kunskaperna kan intygas genom dokumentation, medan det i andra länder krävs någon

⁵ Krav på en längre vistelsetid kan rimligen ses som ett indirekt krav på assimilation. Att säga exakt var gränsen går är förstås omöjligt, men det är en stor skillnad mellan de två år som krävs i Belgien och de 25 år som krävs för den som vill bli medborgare i Andorra. Däremot saknas möjlighet att på basis av vistelsetidskriteriet avvisa någon som inte anses ha assimilerats, vilket i slutändan får anses vara det avgörande för klassificeringen av detta kriterium.

form av prov. Ett i Sverige ofta refererat exempel är det språkkrav som infördes i Norge 2006 vilket har operationaliserats som deltagande i 300 timmars undervisning (varav 250 timmar språk och 50 timmar samhällskunskap). De flesta länder kräver explicita språkkunskaper medan några länder har medborgarskapstest som inte direkt handlar om språk, men där testen genomförs på språket vilket innebär ett indirekt krav att kunna förstå och göra sig förstådd. Vissa länder kräver mycket goda kunskaper (i Schweiz ska man tala något av landets fyra officiella språk flytande) medan det i andra länder är tillräckligt att kunna gör sig förstådd (i exempelvis USA är språkkraven i praktiken mycket låga). Nederländerna beslutade nyligen att skärpa sina språkkrav sedan man upplevt att många med dåliga kunskaper i nederländska ändå klarade testet och även i Danmark är språkkraven på väg att höjas, bara en kort tid efter att de har införts.

Man bör även ta hänsyn till kontexten vid bedömningen av språkkrav: att Frankrike kräver franskkunskaper är i de flesta fall helt oproblematiskt eftersom en mycket stor andel av invandringen till Frankrike kommer från fransktalande länder. Betydligt mer komplicerat är tuffa språkkrav i estniska respektive lettiska för exempelvis rysktalande minoriteter som först i vuxen ålder haft några incitament att lära sig ett helt främmande och vida avlägset språk.

Utöver språkkunskaper kräver alltfler länder⁶ numera faktakunskaper. Innehållet i dessa prov varierar stort men fokus ligger i många fall på kunskaper om hur landets politiska system är utformat, inklusive frågor om demokrati, ekonomiskt system, politiska historia etc. Andra tester ställer även frågor om kultur och samhällsliv. En innehållsanalys av testen i fem länder visade att drygt hälften av frågorna i Tyskland, USA och Österrike handlade om politik, demokrati och rättigheter. Den näst största kategorin var frågor om ekonomi och offentlig service och mindre utrymme ägnades åt traditioner och normer (Michalowski 2010). De länder som har haft testen en längre tid, som USA, har på senare år förändrat dessa till att ytterligare betona kunskaper kopplade till demokrati. När det amerikanska testet senast reviderades 2008 betonades exempelvis vikten av assimilation och att höja kraven på medborgerliga kunskaper.

Följande är exempel på några representativa frågor ur dessa test: Vilken sorts författning har Storbritannien? Vilka är de två större partierna i USA? När fick kvinnor rösträtt? Vad är minimiåldern för att köpa alkohol och tobak? När hade nazisterna och Adolf Hitler makten i Tyskland? Vilket världshav angränsar till USA:s västkust? Vilka färger har den österrikiska flaggan? Vad är

⁶ Inom EU finns dessa test i Danmark, Estland, Grekland, Lettland, Litauen, Nederländerna, Spanien, Storbritannien, Tyskland, Ungern och Österrike, och utanför EU i bland annat Australien, Kanada och USA.

religionsfrihet? Vilket [av följande fem parkonstellationer] är förbjudna att leva tillsammans som par i Tyskland? Är hedersmord förbjudna och åtalbara i Österrike?

Den vanliga formen för dessa tester är genom flervalfrågor, i de flesta fall helt datoriserat. I många länder är frågorna och svaren möjliga att läsa på i förväg. Överlag ger många av testerna ett simpelt intryck. Många av frågorna är enkla och det räcker oftast med att ha ungefär hälften rätt.

I Danmark består testet ("Indfødsretsprøven", utformat med inspiration från Nederländerna), av 40 frågor, som slumpas fram ur en pool av 200 frågor, som alla är kända i förväg.⁷ Utöver detta ställs också fem "hemliga" frågor som baseras på aktualiteter. Indirekt ställer det danska testet därigenom krav på att följa med i danska nyheter.

Huruvida dessa test ska klassificeras som krav på assimilation eller inte beror på hur de är utformade i detalj. Krav på kunskaper i politiskt och ekonomiskt system, geografi och historia, kan betraktas som ett första steg för att underlätta en strukturell assimilation, där invandraren som medborgare blir del av ett lands politiska och ekonomiska system. Krav på kunskaper om kultur och samhällsnormer kan möjligen ses som ett första steg för att underlätta en kulturell assimilation, där invandraren gör den nya majoritetskulturen till sin. Men det är också fullt möjligt att betrakta alla dessa kunskapstester som en ren formalitet, utan anspråk på någon form av assimilation. Mot bakgrund av den låga svårighetsgraden, i de flesta av fallen, skulle jag ändå vilja hävda att det är orimligt att i nuläget klassificera dessa test som assimilationskrav.

Ett mindre antal länder kräver direkt eller indirekt att den som ansöker om medborgarskap inte bara har kunskap om rådande samhällsnormer utan också har anammat dessa värderingar. Mest ökänt är det så kallade muslimtest som infördes i Baden-Württemberg 2006 där det ställdes frågor av typen: "Är det rätt att kvinnor ska lyda sina män och att män slår olydiga hustrur?" och "Skulle du hindra din (vuxna) dotter från att klä sig som en tysk kvinna?" Det var testet i Baden-Württemberg, och ett liknande i Hessen⁸, som satte igång en stor debatt i Tyskland vilken ledde fram till det federala test som infördes 2008.

Gränsen mellan att kräva kunskaper om normer och att kräva att man delar dessa normer är hårfin. Ett kritiskt exempel är det holländska testet som inte uttryckligen kräver att man delar normerna,

⁷ I sin prisbelönta skildring av den danska utvecklingen, *Världens lyckligaste folk* (2009), gör sig Lena Sundström lustig över frågornas svårighetsgrad och irrelevans genom att gå runt och ställa dem till folk som jobbar i Folketinget. Att såväl frågor som svar alltså är tillgängliga för den som vill läsa på framgår dock inte av hennes berättelse.

⁸ I Hessen ställdes frågor som: "Om någon beskrev Förintelsen som en myt, hur skulle du svara?"

men lägger stor vikt vid att informera om vad som gäller i landet. Den som ansöker om permanent uppehållstillstånd måste se en informationsfilm om hur livet fungerar i Nederländerna, där man bland annat får se ett manligt homosexuellt par kyssas och bilder på kvinnor som solar topless. Oavsett motivet bakom denna film är det värt att notera att ingen kräver samtycke med det som visas i filmen, endast att man är införstådd med att detta är vad som gäller i Nederländerna.

Ett annat exempel är en debatt i Kanada tidigare i år, som blossade upp på grund av en formulering i den guide om Kanada som ligger till grund för medborgarskapstestet. Där talas bland annat om "barbariska" sedvänjor och invandrare betraktas, enligt kritikerna, som potentiellt hatiska och fördomsfulla, vilket förstås är ett sätt att indirekt markera en förväntning att invandraren tar avstånd från det barbariska och i stället blir en del av den civiliserade kanadensiska kulturen.⁹

En tredje variant av assimilationskrav är de som handlar om att invandraren identifierar sig med den nya nationen. Många länder kräver någon form av ceremoni, trohetsed eller samhällskontrakt.¹⁰ Det kan å ena sidan tolkas som en rent proceduriell sak, men skulle också kunna ses som krav på assimilation. När Storbritannien 2002 beslutade att införa obligatoriska medborgarskapsceremonier, enligt amerikansk modell, motiverades detta av dåvarande inrikesministern David Blunkett med att medborgarskapet måste få ett innehåll och inte bara vara en "papperslapp i ett brunt kuvert" (The Guardian, 7 februari 2002), vilket visar att ambitionen var att detta inte enbart skulle vara en formalitet.¹¹

I Tyskland krävs en lojalitetsförklaring till tysk lag och mänskliga rättigheter och att invandraren bekräftar sitt stöd för ett "fritt demokratiskt konstitutionellt system" och i Danmark måste man skriva under en "Erklaring om integration och aktiv medborgarskap i det danske samfundet". Den danska deklARATIONEN är den utan konkurrens mest krävande i Europa och ställer krav på en rad ansträngningar: att lära sig språket, att skaffa sig en förståelse för grundläggande normer och värderingar, att aktivt delta i civilsamhället, att aktivt försöka underlätta de egna barnens integration genom att delta i frivilligarbete i förskolor och skolor och så vidare.

⁹ *Toronto Sun*, 14 mars 2001. Länk till guiden "Discover Canada", hämtat 2011-03-15 från: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/publications/discover/index.asp>.

¹⁰ Samhällskontrakt krävs i bland annat Australien, Danmark, Grekland, Irland, Kanada, Spanien och USA. Officiella ceremonier förekommer i bland annat USA, Storbritannien, Kanada, Australien, Bosnien-Hercegovina. Sverige har liksom Norge frivilliga ceremonier.

¹¹ Ceremonin infördes 2005 tillsammans med ett medborgarskapstest med kunskapsfrågor som sedan 2007 är obligatoriskt även för permanent uppehållstillstånd.

Avslutningsvis måste ytterligare två aspekter lyftas fram för att göra bilden komplett. I några länder – Frankrike, Danmark – har krav av den sort jag här har listat införts som krav för uppehållstillstånd. Eftersom permanent uppehållstillstånd är en förutsättning för medborgarskap i de flesta länder är detta indirekt krav även för medborgarskap. Ett exempel är Frankrike som sedan 2007 kräver att den som ansöker om uppehållstillstånd signerar ett kontrakt, "Contrat d'accueil et d'integration", enligt vilket man lovar att respektera "Republikens grundläggande värden", det vill säga sekularism (laïcité) och jämställdhet mellan män och kvinnor, lovar att ta lektioner i franska samt lovar att medverka i en endagsutbildning i medborgerligt arbete. Det mest långtgående exemplet är dock Nederländerna där det krävs att den som vill få uppehållstillstånd måste genomföra ett test – egentligen två test, ett muntligt av språkkunskaper och ett skriftligt om kunskaper om Holland – på den holländska ambassaden i hemlandet. För att komma till Nederländerna krävs det alltså att en invandrare "integreras" redan före ankomsten.

Viktigt är också att flera länder har olika regler beroende på invandrarens nationalitet eller etnicitet. Testen i Nederländerna och Baden-Württemberg riktar sig i praktiken endast till invandrare från muslimska/arabiska länder. I Spanien är det lättare för invandrare från Latinamerika att få medborgarskap. Ungern ger en gräddfil till medborgarskap för etniska ungrare.

3 Medborgarskap i Sverige

Sverige tillämpar alltså härstamningsprincipen. Medborgarskap kan också erhållas genom adoption, genom att ens mamma eller pappa gifter sig med en svensk medborgare, genom naturalisation eller genom att ens föräldrar naturaliseras.

Kraven för naturalisation i Sverige är i alla jämförelser låga. Grundkraven är fem års vistelsetid och permanent uppehållstillstånd. För flyktingar och statslösa räcker fyra års vistelsetid. För nordiska medborgare räcker det med två år, och inget uppehållstillstånd krävs. Sedan 2001 är det tillåtet med dubbelt medborgarskap, vilket innebär att den som blir svensk medborgare inte behöver avsäga sig sitt tidigare medborgarskap, förutsatt att hemlandet inte kräver detta. Sedan 2001 är också den svenska lagen könsneutral. Tidigare krävdes att en svensk far var gift med modern för att barnet skulle få svenskt medborgarskap, men numera görs ingen skillnad mellan gifta och ogifta/samkönade par. Däremot togs möjligheten till dispens om medborgarskapet är "till gagn för Sverige" bort. Medborgarskapsceremonier uppmuntras men utgör ett frivilligt åtagande för kommunerna.

Hur udda är Sverige? När Rooth och Strömblad (2008) skrev sin rapport för tre år sedan hade Sverige sällskap av Belgien, Irland och Italien som länder i Västeuropa som saknade språkkrav. Sedan dess har Italien infört språkkrav för uppehållstillstånd (2011) och Belgien språkkrav för medborgarskap (2010). Irland saknar alltså språkkrav men kräver i stället en lojalitetsförklaring till staten och en trohetsförklaring till nationen där åtminstone det sista får räknas som en form av assimilation. Liknande lagar som Sveriges finns i ett par länder i Central- och Östeuropa, som dock har en mycket begränsad invandring, varför det finns fog för att hävda att Sverige, genom sin medborgarskapslag, är unikt bland invandringsländerna i Europa om att inte ställa några som helst krav på anpassning för medborgarskap.

Ungefär 7 procent av Sveriges befolkning är utländska medborgare.¹² Medan Sverige tidigare varit jämförelsevis framgångsrikt i naturalisation – det vill säga att ge invandrare svenskt medborgarskap – har en negativ tendens kunnat urskiljas de senaste åren. Antalet invånare i Sverige utan svenskt medborgarskap har ökat från 500 000 till 630 000 på fyra år. Noterbart är att 11 procent av dessa, det vill säga ungefär 70 000 personer, är födda i Sverige. Jämfört med andra länder i Europa ligger Sverige relativt högt, men i exempelvis *European Civic Citizenship and Inclusion Index* konstateras att

¹² Alla siffror i detta avsnitt är hämtade från Statistiska centralbyråns skrift *Medborgarskap* (2011).

naturalisation är just den aspekt som är problematisk över hela Europa. Alltför få invandrare blir medborgare. Drygt 40 procent av de utrikes födda i Sverige saknade 2010 svenskt medborgarskap.

Den största gruppen bland icke-medborgarna kommer från Finland (ca 70 000) följt av invandrare från Irak (56 000), Polen (41 000), Danmark (40 000) och Norge (35 000). Flest icke-medborgare bor i och kring Stockholm och Malmö där andelen uppgår till nära 10 procent (enskilt störst utländsk befolkning har dock, föga förvånande, Haparanda).

Bland dem som naturaliserades 2010 kom den största gruppen från Irak, följt av Finland, Polen och Thailand. Vad gäller tid i Sverige råder en omvänd närhetsprincip vilken innebär att invandrare från närliggande länder dröjer längst med att skaffa sig svenskt medborgarskap. Medan invandrare från Asien och Afrika naturaliseras i snitt efter 6 år hade nordiska medborgare som fick medborgarskap 2010 väntat i genomsnitt 26 år (och bland finländare 28 år).

Att bli svensk medborgare är alltså jämförelsevis mycket enkelt. Att det ändå är en ganska stor grupp som avstår från att ansöka om medborgarskap handlar därför rimligen i första hand om bristande incitament. Man får helt enkelt inte särskilt mycket för ett svenskt medborgarskap. För den som redan har ett permanent uppehållstillstånd tillkommer med medborgarskapet rösträtt i riksdagsval, en ovillkorlig rätt att stanna i landet även vid grov brottslighet samt rätt till anställning även inom de få yrken som är reserverade för medborgare (inom polis, militär etc). Av denna anledning är det helt uppenbart att incitamenten att söka medborgarskap är mycket större för statslösa och icke-EU-medborgare.¹³

Detta magra formella innehåll kompenseras inte av någon immateriell nyttighet. Medborgarskapet har låg status i Sverige. I den politiska debatten är det sällan medborgarna som är subjekt, hellre vänder sig politiker till "väljare" eller diverse intresse- eller identitetsbaserade kollektiv (pensionärer, studenter, storstadsbor etc). Som Sofia Nerbrand formulerat det: "I Sverige är författningen tyvärr i stora delar död bokstav och medborgarskapstanken svag" (Svenska Dagbladet, 28 december 2009). Detta faktum konstaterades i den utredning som låg till grund för 2001 års medborgarskapslag där man rekommenderade två åtgärder: ökad statlig information om medborgarskapets innebörd samt ceremonier för nyblivna medborgare (SOU 1999:34). I en rapport från Integrationsverket 2004 konstaterades att:

¹³ En omfattande utvärdering av hur medborgarskapet fungerar i Norge (Viblemo et al 2010) visar på liknande incitamentstrukturer: invandrare från icke-EU-länder är klart mest benägna att ansöka om medborgarskap.

I Sverige har medborgarskapet knappast nämnts i integrationspolitiska sammanhang. Om det alls har diskuterats har det snarast setts som ett, om än begränsat, medel för integration och inte ett mål ... Medborgarskapet har över huvud taget en mycket begränsad roll i det kollektiva medvetandet. Det har för det första inte ansetts nödvändigt att bli svensk medborgare, inga av vare sig teknokraterna eller politikerna har krävt att de invandrade ska bli det. För immigranterna torde råda stor tveksamhet om mottagarlandet ens önskar att de ska bli medborgare (Sahlberg 2004, s 39–40).

Inte heller kan den som har ett svenskt pass räkna med att bli betraktad som svensk. Att vara svensk är i vardaglig diskurs något mer och något annat än att vara svensk medborgare. Det finns svenskar som inte har svenskt medborgarskap och icke-svenskar som är svenska medborgare. Detta reflekterar i sin tur att svensk identitetsuppfattning är rotad i föreställningar om gemensam etnicitet och kultur snarare än medborgarnationalism, varför en invandrare i många fall får räkna med att av omgivningen fortsätta att betraktas som just en invandrare, även efter att ha naturaliserats.

Medborgarskapets låga status speglas också i att det sällan tilldelas ett egenvärde i debatten. Det här gäller i de flesta politiska läger. Det är främst som medel för integration eller andra högre mål som medborgarskapet har ett större värde och i sig utgör ett mål för politiken. Debatten om införandet av flerfaldigt medborgarskap 2001 kretsade exempelvis inte alls kring principiella frågor – gällande medborgarskapets status eller kriterier för avgränsning – utan de invändningar som restes var snarare att betrakta som teknikaliteter, såsom praktiska problem med rösträtt, värnplikt och diplomatiskt skydd.¹⁴

Inte heller Folkpartiets språkkravsförslag 2002 ledde egentligen till någon principiell debatt om medborgarskapets innebörd och gränser. Snarare kom debatten helt att präglas av ett ifrågasättande av Folkpartiets egentliga motiv och en diskussion huruvida förslaget var rasistiskt. Trots att Folkpartiet ansåg språkkravet vara en "högprioriterad fråga" hamnade det utanför den borgerliga alliansens valmanifest 2006 och har sedan dess hamnat helt i skuggan av andra förslag inom integrationsområdet. Inte heller när partiledningen, med integrationsminister Nyamko Sabuni i spetsen, föreslog en obligatorisk medborgarkurs, föreföll syftet vara att i första hand stärka medborgarskapet. Snarare handlade argumentationen om vikten av att påverka attityder hos vissa invandrargrupper, samt att visa att man trots växande opinionsstöd för Sverigedemokraterna vågade formulera integrationsproblem (Svenska Dagbladet, 22 november 2009). På papperet kvarstår dock Folkpartiets förslag om språkkrav, vid sidan om – vilket man också förespråkar –

¹⁴ Se Gustafson (2002). I riksdagen antogs lagen med stor majoritet, endast Moderaterna röstade emot.

medborgarskapsceremonier samt individualiserade naturalisationsprocesser där det ska vara möjligt att få medborgarskap redan efter två år.

Hösten 2010 motionerade Sverigedemokraterna i riksdagen (Motion 2010/11:Sf385) om vad man beskrev som "hårdare krav" för medborgarskap. Bland annat vill man införa både språk- och samhällstest, "laglydighetsprövning" samt undertecknande av en lojalitetsförklaring. Man ville också höja kravet på vistelsetid i Sverige från fem till tio år. Detta motiverades bland annat med en vilja att höja statusen för medborgarskapet i Sverige men också för att förhindra att personer "som kommer till Sverige enbart för att åtnjuta sociala förmåner eller som inte kan hålla sig inom lagens ramar" får medborgarskap.

Bland övriga partier är intresset för medborgarskapsfrågan lågt. Enskilda vänsterpartister har motionerat om att ytterligare minska betydelsen av medborgarskapet genom att ge fullständig rösträtt även i nationella val till icke-medborgare. Enskilda socialdemokrater har föreslagit att härstamningsprincipen ska överges till förmån för territorialprincipen, så att barn födda i Sverige automatiskt blir svenska medborgare (Luciano Astudillo i Svenska Dagbladet, 2 maj 2006).

Centerpartiet har föreslagit att den som har haft arbete och betalat skatt i Sverige ska kunna få medborgarskap redan efter två år, i vad som beskrivs som en "morot" för integration, och Kristdemokraterna har föreslagit införandet av en "medborgarbok" som ska delas ut vid en ceremoni gemensam både för naturaliserade invandrare och för nyblivna myndiga svenskar (Motion 2005/06:Sf389).

4 Varför är medborgarskapet viktigt?

Det är inte särskilt meningsfullt att diskutera vilka krav vi ska ställa på den som vill bli medborgare om vi inte samtidigt har en klar idé om vilket innehåll vi lägger i medborgarskapet. Relationen mellan procedur och innehåll är komplex. Vad förväntar vi oss av en medborgare? Vad vill vi att medborgarskapet ska representera? Svaren på frågorna har direkta implikationer för vilka krav vi ställer på den som vill bli medborgare.

För en stat är det lika viktigt att kunna skilja medborgare från icke-medborgare som det är att veta var landets territoriella gränser slutar. Historiskt har nationell identitet varit det avgörande kriteriet för medborgarskap. I Europa var stats- och nationsbyggnadsprocesserna i de flesta områden parallella, varför nationalitet kom att definiera tillhörighet till staten (och inte tvärtom). Därför står det "nationalitet" i våra pass när det som egentligen avses är vilken stat vi är medborgare i. Detta reflekterar den nationalistiska strävan efter kongruens mellan stat och nation.

Sedan skiftet mellan 1980- och 1990-talen har en omfattande kritik formulerats mot denna historiskt starka koppling mellan nationalitet och medborgarskap. Globaliseringen, demokratiseringen i Östeuropa med påföljande statsupplösningar och migrationsströmmar, samt den gradvis växande insikten om att de europeiska ländernas förvandling från utvandrars- till invandrarländer är permanent, fick alltför många ifrågasätta varför medborgarskapet skulle vara avhängigt nationalitet. Turkiska gästarbetare och deras barn i Tyskland, eller under Sovjettiden inflyttade ryssar till Estland och Lettland, utgjorde under 1990-talet favoritexemplen för att illustrera det orimliga i att stora grupper i samhället utestängdes från medborgarskapet. Det här gav upphov till en konstruktiv debatt inom forskarsamhället med en lång rad av förslag.

4.1 Vad ska medborgarskapet innehålla?

Det finns nu fler förslag på hur medborgarskapet bör regleras än det finns stater i världen att förverkliga idéerna i. De huvudsakliga inriktningarna kan sorteras enligt två dimensioner. Å ena sidan huruvida man anser att medborgarskapet ska ges ett innehåll som tydligt separerar medborgare från icke-medborgare, i praktiken huruvida politiska och somliga civila rättigheter bör reserveras för medborgare. Å andra sidan huruvida man anser att vägen till medborgarskapet bör gå genom

nationen eller inte, eller, annorlunda uttryckt, om medborgare bör hållas samman av någon form av gemensam identitet.¹⁵

Tabell 3. Olika synsätt på medborgarskapets innebörd.

	Gemensam identitet	Ingen gemensam identitet
Särskilda rättigheter för medborgare	<i>Nationellt medborgarskap</i>	<i>Postnationellt medborgarskap</i>
Inga särskilda rättigheter för medborgare	-	<i>Nytt medborgarskap</i>

Förespråkarna för ett nationellt medborgarskap anser dels att det är viktigt att värna om en välavgränsad politisk gemenskap, dels att vägen till denna bör gå genom nationen. Det här är ett delvis komunitärt argument som bygger på att man ger samhället ett normativt värde, vid sidan av individen och staten.¹⁶ Utgångspunkten är att en fungerande demokrati och välfärdsstat förutsätter en nationell gemenskap. Idealet är aktiva samhällsmedborgare som känner mer långtgående skyldigheter mot gemenskapen än att enbart följa lagen eller betala skatt. David Hollenbach (1995, s 143) sammanfattar det komunitära perspektivet på medborgarskap:

Sustaining a democratic form of life depends on the presence of citizens who understands themselves as responsible to and for the quality of their common life together.

Det behövs alltså en kritisk massa som engagerar sig, både politiskt och i icke-politiska sammanhang. Detta förmodas i sin tur förutsätta en gemensam identitet. Inte minst i Storbritannien har detta perspektiv dominerat under 2000-talet och såväl New Labour som det konservativa partiet under David Camerons ledning har gjort "community" respektive "(big) society" till retoriska nyckelbegrepp. När den förre brittiske inrikesministern David Blunkett motiverade omläggningen av den brittiska medborgarskapspolitiken i början av 2000-talet hänvisade han till att nykomlingar behöver utveckla en känsla av tillhörighet, en identitet och en delad ömsesidig förståelse" (Kofman 2005, s 462; se även Greenwood & Robins 2002).

¹⁵ Kombinationen starkt medborgarskap utan koppling till nationalitet saknar i praktiken företrädare. För ett mer utförligt resonemang med referenser till forskningslitteraturen och en kritisk granskning av de olika ståndpunkterna, se Johansson Heinö (2009).

¹⁶ Jämför Etzioni (2007) som i stället gör en endimensionell uppdelning och skiljer mellan libertarianska, liberala, neokommunitära och auktoritärt komunitära medborgarskapsideal, eller Orgad (2010) som skiljer mellan republikanskt, komunitärt, kosmopolitiskt och liberalt medborgarskap.

För att minska risken för ett orättfärdigt uteslutande bör vägen till nationen öppnas, genom att nationella identiteter definieras civilt, snarare än etniskt. Den här typen av argument hör traditionellt hemma på den högra politiska planhalvan men har på senare år blivit allt vanligare även till vänster. Som vi redan har sett är det alltså denna väg som ett antal europeiska stater i praktiken har valt genom att öka naturalisationskraven för invandrare. Beroende på vad som anses viktigast i den nationella gemenskapen kan man tänka sig krav på såväl språklig som kulturell assimilation.

Förespråkare för ett postnationellt medborgarskap ser medborgarskapet som viktigt men vill komma förbi kopplingen till nationen. Här ryms företrädare för ett "mångkulturellt medborgarskap" som menar att vägen till medlemskap i statsgemenskapen kan gå genom flera olika nationer, och företrädare för ett "kosmopolitiskt" medborgarskap som vill ersätta den nationella identiteten med en kosmopolitisk identitet, och grunda staten i universella värden, hellre än nationellt partikulära. Det mest konkreta exemplet på det postnationella medborgarskapet är möjligheten till dubbla medborgarskap som införts i många länder de senaste tio–femton åren. Det här är reformer som haft stöd både till vänster och höger i olika länder.

Den som förespråkar postnationellt medborgarskap kan logiskt sett försvara medborgarskapstester som fokuserar medborgarskapets innebörd – rättigheter och skyldigheter – men eventuellt också bredare samhällskunskap. Beroende på innehållet borde inte heller medborgarceremonier vara förkastliga. Däremot är det mer tveksamt om en anhängare av postnationellt medborgarskap kan stödja språkkrav.

Anhängare av vad jag här kallar "nytt medborgarskap" avvisar idén att demokratins subjekt bör vara de som ingår i en föreställd för-politisk gemenskap. I stället förespråkar man vad som brukar benämnas som "påverkansprincipen", enligt vilken de som påverkas av besluten också bör ha rätt att vara med och påverka dessa beslut. Gränsen mellan å ena sidan sociala och ekonomiska rättigheter och å andra sidan politiska rättigheter bör luckras upp. Det här perspektivet företräds bland annat av den svenske statsvetaren Ludvig Beckman (2006), som argumenterat för att politiska och civila rättigheter bör skiljas åt, så att exempelvis svenska medborgare bosatta utomlands kan fråntas rösträtt utan att förlora sitt medborgarskap.

För förespråkare av nytt medborgarskap är inte diskussionen om krav för medborgarskap prioriterad. När idéerna framförs från vänsterhåll handlar det snarare om att utöka rättigheterna för icke-medborgare så att skillnaden mellan medborgare och icke-medborgare på sikt suddas ut. Men det finns också en libertariansk tolkning av det här perspektivet, enligt vilken man av medborgarna inte behöver kräva mer än att de betalar skatt och respekterar lagen. Den enda variant av medborgarskapstest som möjligen är förenlig med "nytt medborgarskap-perspektivet" skulle vara ett

som strikt fokuserar på medborgarnas rättigheter och skyldigheter gentemot staten, alternativt ett kontrakt där detta regleras.

Rent empiriskt kan vi se att samtliga dessa tre varianter av medborgarskap har genomförts runtom i Europa, om än aldrig fullt ut: samtidigt som det nationella medborgarskapet stärks genom diverse tester och assimilationskrav har dubbelt medborgarskap (som postnationalister förespråkar) blivit en vanlig praktik och medborgarskapets formella betydelse luckrats upp (i enlighet med önskemål från förespråkare av ett nytt medborgarskap). Det finns heller inget egenvärde i att förorda en renodlad medborgarskapsmodell. Dels vore det helt orealistiskt rent politiskt, men det är också tveksamt om det vore önskvärt. Jag skulle tvärtom vilja hävda att det exempelvis är fullt möjligt att vara för ett nationellt medborgarskap och samtidigt vilja bevara rätten att inneha dubbla medborgarskap.

4.2 Medborgarskapet som mål

Jag skulle dock vilja särskilt betona två fördelar med det nationella medborgarskapet som jag menar kan fylla en positiv funktion, särskilt i ett mångkulturellt samhälle.

För det första reglerar medborgarskapet relationen mellan stat och individ genom att klargöra medborgarens rättigheter och skyldigheter gentemot staten. I en tid av ökad rörlighet över gränser har detta både ett symboliskt och ett reellt värde. Medborgarskapet listar de reella rätt- och skyldigheterna, samtidigt som det kan symbolisera det kontrakt som en invandrare skriver med sin nya stat.

För det krävs trots allt en gräns. Ingen stat kan ge ens grundläggande civila och ekonomiska rättigheter till den som bara tillfälligt vistas i ett land (turister har självklart rätt till akutsjukvård eller att delta i en demonstration, men kan lika självklart inte ha rätt till socialbidrag eller kandidera i allmänna val). Ju tydligare det klargörs vad som gäller för en medborgare i en stat, desto bättre. Exkludering av icke-medborgare blir inte större för att det tydligt framgår vad som gäller, tvärtom (jfr Johansson Heinö 2009).

För det andra är medborgarskapet blint inför våra etniska och religiösa identiteter. Däri ligger en potential att överbrygga etniska skiljelinjer och ersätta identitetspolitisk erkännandepolitik. Den stat som erkänner jämbördiga medborgare behöver inte ägna sig åt att erkänna några kollektiv eller identiteter. Medborgarskapet kan på så vis sägas förkroppsliga demokratins två kanske mest grundläggande värden: individualism och jämlikhet. Endast individer har medborgarskap, och alla medborgare har precis lika mycket medborgarskap. I ett mångkulturellt samhälle är det som jämbördiga medborgare vi bör mötas i offentligheten. Ju mer självklar medborgaridentiteten blir,

desto mindre behöver vi multikulturell särrättighetspolitik. En svenskhet som i ökad utsträckning kopplas till just medborgarskapet har större potential att inkludera invandrare av annan etnicitet.

Men detta kan bara förverkligas om medborgarskap betraktas som ett mål i sig och tilldelas ett *intrinsiskt* värde (det vill säga ett värde i sig självt). Därmed blir medborgarskap slutmålet, inte ett steg på vägen mot ytterligare integration. Idealt skulle ett medborgarskap kunna vara ett kvitto på att en invandrare i statens – och samhällets – mening är "tillräckligt integrerad" (oavsett vad som läggs i detta uttryck).

5 Hur ska medborgarskapet villkoras?

För många är själva idén, att en stat har rätten att testa potentiella medborgare, i sig förkastlig. Filosofen Joseph Carens (2010) hävdar till exempel att det enda liberala medborgartestet är inget test alls. Enligt Carens bör den som har bosatt sig i ett land och levt där några år inte behöva bevisa något ytterligare för att få bli fullvärdig medlem av gemenskapen. Andra, mindre filosofiskt sofistikerade än Carens, avfärdar hela den förändring som integrationspolitiken genomgår i Europa som ett sätt att markera mot oönskade invandrare.¹⁷

Men bortsett från det retoriskt eleganta är Carens argumentation inte övertygande. Följdfrågan blir förstas varför staten alls ska få villkora vem som ska få bli medborgare. Men då har vi hamnat långt från verkligheten. Alla stater i världen har regler för medborgarskapet. Frågan är därför inte *om* det finns försvarbara kriterier utan *vilka* dessa kriterier är.

Den kanske mest namnkunnige förespråkaren för medborgarskapstester är den tyske sociologen Christian Joppke (2010). Joppke ser ingen motsättning mellan liberala principer och tester av medborgare förutsatt att a) testerna är utformade så att alla har en rimlig chans att klara dem, och b) testerna riktas in på kunskaper, som vem som helst kan lära sig, och inte värderingar. Givet den uppdelning jag gjorde tidigare skulle Joppke alltså godkänna språk- och kunskapskrav men inte värderingskrav. Filosofiskt vilar detta på en uppdelning i *morality* och *legality*. Det är inte rimligt att kräva att invandrare ska ge den liberala demokratin en särskild moralisk status, men däremot är det rimligt att kräva att alla följer lagen och respekterar de regler som gäller.

5.1 Språkrav

Lika laddat som språkravet har visat sig vara i Sverige, lika självklart tycks det vara i vår omvärld. Den som lyfter blicken från den svenska debatten konstaterar snabbt att nästan alla andra länder i Europa har språkrav för medborgarskap. Med denna empiriska utgångspunkt vore det därför minst legitimt att ställa frågan varför man *inte* ska ha språkrav, som varför man bör ha det. Tar man dessutom hänsyn till de olika varianter av språkrav som finns möjliggörs en betydligt mer nyanserad diskussion.

¹⁷ Som förklaring till politiken kan inte en generell vilja att begränsa invandringen negligeras, vilket inte minst det danska exemplet visar. Men det är en diskussion som faller utanför den här rapportens syfte.

Vanligen försvaras språkrav med instrumentella argument: språket är viktigt för att invandrare ska kunna integreras – i synnerhet på arbetsmarknaden – och allt som ökar incitamenten att lära sig språket fortare är därmed bra. När Rooth och Strömblad (2008) resonerar kring språkrav är detta den självklara utgångspunkten, vilket också leder till slutsatsen att språkrav som innebär en snabbare väg till integration vore legitimt. De visar också, baserat på egna studier, att viljan att söka medborgarskap inte hänger ihop med språkkunskaper och att språkrav därför förmodligen inte skulle innebära någon större förändring vad avser naturalisationen. De varnar emellertid för risken att de med sämst språkkunskaper inte anser det mödan värt. Den norska medborgarskapsutredningen visar inte några positiva effekter av arbetsmarknadsintegration under de få år som landet hittills har haft ett språkrav, men inte heller några negativa effekter (Viblemo 2010).

Ett något mer sällan förekommande argument för språkrav gäller kopplingen mellan språkkunskaper och politiska rättigheter. Endast den som förstår språket kan också till fullo delta i demokratin. Visserligen är Sverige jämförelsevis framstående när det gäller att ge myndighetsinformation på en rad olika språk, men detta kan ändå inte likställas med möjligheten att själv kunna ta till sig förstahandsinformation på svenska. I de senaste valrörelserna har det blivit vanligare med anklagelser, från olika politiska läger, att partier utnyttjar svaga språkkunskaper för att värva röster i somliga invandrartäta områden. Parallellt med detta används också ett jämställdhetsargument som hävdar att framförallt kvinnor riskerar att isoleras i hemmet och att hamna i beroendeställning till barn och makar om de inte lär sig språket.

En rimlig invändning mot dessa argument är förstas att det är ett felslut att gå från (den korrekta iakttagelsen) att det vore önskvärt med förbättrade språkkunskaper bland invandrare, till den normativa slutsatsen att staten ska villkora medborgarskap med språkkunskaper. Givet hur medborgarskapet är utformat i Sverige, givet redan avsevärt lägre valdeltagande bland utrikes födda, är det en uppenbar risk att ökade krav leder till minskad naturalisationsvilja.

Frågan om språkrav togs upp i de utredningar som föregick 2001 års medborgarskapslag. Då angavs ett jämlikhetsskäl som tyngst vägande mot språkrav: ett språkrav skulle gynna vissa grupper framför andra.

Detta argument är svagt. Lagar kan vara rättvisa och jämlika även om deras tillämpning oundvikligen innebär att de drabbar vissa hårdare än andra. Annars skulle vi inte kunna ha förbud mot rökning (drabbar rökare men inte icke-rökare) eller progressiv skattelagstiftning (drabbar höginkomsttagare). Avgörande från jämlikhetssynpunkt är i stället att alla bedöms likvärdigt. Att ge sig in i en tolkning av

förväntad genomsnittlig förmåga att lära sig svenska inom olika invandrargrupper kan inte bli annat än en återvändsgränd, som i sig urholkar jämlikhetstanken.

Däremot finns ett annat jämlikhetsargument som möjligen väger tyngre. Hur ska ett språkrav kunna implementeras så att det verkligen behandlar alla lika? Redan när Folkpartiet lanserade förslaget betonade man möjligheten till undantag för vissa grupper, exempelvis äldre och analfabeter.

Ett sällan framfört argument, eftersom få som sysslat med frågan inte delar den här rapportens utgångspunkt att medborgarskap bör ses som mål och inte medel, är att om medborgarskapet ska kunna fungera som kvitto för fullvärdigt medlemskap bör det också spegla de informella normer som existerar i samhället. Överallt när integration diskuteras står språkfrågan i centrum, sida vid sida med jobb. Att vara integrerad i Sverige – så som det framställs i den politiska debatten – är att ha ett arbete och att tala svenska. Ett språkrav för medborgarskap skulle därför vara ett sätt att kodifiera vad som redan är en utbredd samhällelig och politisk norm. Om medborgarskapet ska kunna fungera som ett ”kvitto” på att en invandrare har gjort det som krävs för att bli svensk måste det inkludera de kriterier som alla tar för givna, och där står språk i särklass i centrum. Samtidigt öppnar detta för en besvärlig balansgång: ett alltför enkelt test kommer snabbt att devalveras i värde. Ett alltför svårt test kommer att leda till oönskad exkludering och minska incitamenten hos dem med sämre språkliga förmågor.¹⁸

Ytterligare ett argument för ett språkrav är att det symboliserar en önskan om att alla i samhället ska kunna kommunicera med varandra. För att över huvud taget kunna diskutera hur mycket vi i ett samhälle bör ha gemensamt – värderingar, traditioner, lagar, normer, institutioner – måste vi först ha en arena där vi kan kommunicera. Utan ett gemensamt språk är det om inte omöjligt så åtminstone mycket svårt. Visst kan enskilda individer klara sig väl i Sverige utan att kunna svenska. Men det betyder inte att det inte samtidigt ligger i allas intresse att så många som möjligt kan kommunicera med varandra..

För att summera: fördelen med ett språkrav är att det har goda chanser att stärka medborgarskapets status samtidigt som det symboliserar principen att alla i ett samhälle måste kunna kommunicera med varandra. Nackdelen är främst svårigheter i implementeringen, samt en osäkerhet vad gäller effekter på naturalisationsviljan.

¹⁸ Jämför Kunnan (2009), som kritiserar det amerikanska språktestet på dessa grunder.

5.2 Medborgarkunskapskrav

Medan språkkrav har en längre historia och finns i de flesta länder är kunskapskrav mer sentida och mindre spridda. Att dessa tester har utvecklats de senaste åren har flera orsaker och olika förespråkare anger olika motiv.

Ett första argument är att det är viktigt att skapa en känsla av gemensam historia och identitet för vilket också krävs gemensamma kunskaper. Erik Ullenhag, då partisekreterare, motiverade exempelvis 2008 Folkpartiets förslag om medborgarkurs med att målet är att de som kommer hit ska identifiera sig med Sverige, skaffa sig en tillhörighetskänsla (SVT, Rapport, 11 mars 2008). Genom arbetet med kunskapskrav lyfter man också fram hela samhällets behov av att reflektera över vad som definierar just vårt land och vår gemenskap. Detta argument vilar på en kommunitär definition av medborgarskap som nämndes i föregående avsnitt.

Den kritiska invändningen här gäller varför detta nödvändigtvis behöver komma till uttryck i form av ett test av den som vill naturaliseras.

Ett andra vanligt argument gäller behovet av att markera mot dem som inte sluter upp bakom de demokratiska principer som upplevs vara enande och nödvändiga för nationen. Då blir det också mer självklart varför någon form av test behövs. Det här sätter in testen i sammanhanget av en växande rädsla för islamism och krafter som utmanar västerländska föreställningar om tolerans, jämställdhet och sekularism.

Rent motivmässigt kan det här argumentet tyckas glida ihop med den tredje kategorin av naturalisationsinstrument som jag ska ta upp – tester av värderingar – men beroende på utformningen kan det ändå likväl höra hemma i den här kategorin. Det är nämligen en – väsentlig – skillnad mellan att å ena sidan tydligt informera och/eller kräva kunskaper om vilka normer och sedvänjor som gäller i ett samhälle, och att kräva någon form av garanti för att invandraren delar dessa normer. Även om syftet, från en liberal utgångspunkt, skulle vara tveksamt behöver det inte betyda att test som efterfrågar kunskaper om värderingar i sig nödvändigtvis är felaktigt.

En tredje väg att argumentera för dessa test är att säga att det är kunskaper som är nödvändiga för att en invandrare ska kunna fungera fullt ut som medborgare i ett land. Precis som språkkrav motiveras därför kunskapskrav som något som ska underlätta integrationen.

Man kan möjligen ställa sig frågan varför inte alla svenskar ska testas, om nu kunskaperna är så viktiga? Varför ska endast invandrare testas? Mot detta kan då invändas att testerna – och i de fall där detta är aktuellt, kurserna som föregår dem – är en sorts grundkurs i samhällskunskap för den

som inte har gått i det nya landets skola. Mot detta argument kan man i sin tur invända att även den med dåliga betyg får behålla sitt medborgarskap och att rösträtten gäller från 18 års ålder för alla svenskar, utan undantag, även för den som inte ens går ut grundskolan.

Det är svårt att hävda att dessa kunskaper är *nödvändiga* för att kunna fungera i en demokrati. Givetvis kan samhället hantera att alla dess medborgare inte har grundläggande samhällskunskaper. Men på samma sätt som att skolans läroplaner sänder mycket tydliga signaler om vad en elev förväntas lära sig kan ett medborgarskapstest sända lika tydliga signaler om vad en invandrare förväntas lära sig under sin första tid i landet. Det finns exempelvis ingen motsättning mellan att å ena sidan anse att demokrati och mänskliga rättigheter är universellt giltiga värden, och samtidigt inse att det finns en unik svensk historia där dessa rättigheter har utvecklats på ett för Sverige unikt sätt.

The devil is in the details, konstaterar Christian Joppke (2010). Om man nu vill ha ett test, hur ska det utformas? Vilka frågor ska ställas? Hur svårt ska testet vara? Här är skillnaderna mellan länderna stora. I Nederländerna kuggas hälften av de som tar testet, medan endast var tionde misslyckas med de kanadensiska och australiensiska proven (Rooth & Strömblad 2008, s 41).

Som Michalowski (2009) påpekar har det saknats systematiska analyser av innehållet i dessa tester, varför enstaka frågor som inte är representativa för testerna som helhet har lyfts fram och använts för att avfärda hela praktiken. Ett exempel är en fråga i Tyskland som handlar om påsktraditioner, ett annat exempel en fråga i det brittiska testet om vad som är korrekt beteende ifall man är på puben och råkar spilla ut sin öl över någon annans skjorta.¹⁹

Michalowski bidrar själv med en begränsad analys (endast fem länder inkluderas) men visar att i USA, Tyskland och Österrike handlar majoriteten av frågorna om politik, rättigheter och demokrati. I Nederländerna är däremot "hälsa" det vanligast förekommande ämnet. Hade hon valt andra länder hade resultaten blivit annorlunda, i länder som Danmark och Grekland ställs exempelvis många frågor om klassisk nationell historia. Men som framgick av genomgången tidigare så är de flesta frågor enkla och harmlösa.

Michalowski anknyter också till John Rawls distinktion mellan frågor om vad som är rätt (i lagens mening) och vad som är "rättfärdigt" i moralisk mening och visar att inga frågor i USA, Österrike eller Storbritannien handlar om vad som är moraliskt rättfärdigt och endast en fråga i Tyskland. Däremot faller en femtedel av frågorna i Nederländerna i denna kategori. Rawls distinktion vilar på idén att vi

¹⁹ Rätt svar, ifall någon undrar, är att erbjuda sig att köpa en ny öl.

bör eftersträva en proceduriell konsensus om regler, men inte en moralisk konsensus om vad som är det goda. Givet att denna distinktion upprätthålls menar Christian Joppke att medborgarskapstester om kunskaper om samhällets institutioner och historia är både legitima och eventuellt eftersträvansvärda.

En annan distinktion är mellan frågor som handlar om lagar och regler å ena sidan och frågor som handlar om normer och traditioner å andra sidan. Medan de förra förefaller oproblematiske, bortsett från frågan om vilka lagar man väljer att lyfta fram, är det mer oklart hur samhällsnormer ska definieras. Ska frågorna i så fall enbart spegla majoritetskulturen – vilket riskerar skapa en överdrivet homogen bild – eller även minoritetsgrupper? I det amerikanska medborgartestet finns exempelvis frågor om de nordamerikanska urbefolkningarna. Det nederländska testet ger däremot inget utrymme åt marockansk eller surinamesisk kultur, för att nämna två sedan länge stora invandrargrupper i Nederländerna.²⁰

För att summera: Det bästa argumentet för kunskapstester är att de ger invandrare en ersättning för den specifikt nationella samhällskunskap som är nödvändig för att kunna fungera som medborgare i ett nytt land. Det starkaste motargumentet gäller varför staten inte kan nöja sig med att erbjuda dessa kunskaper i form av kurser eller informationsmaterial. Tester i sig är inte felaktiga men det är inte självklart vilken positiv roll ett obligatoriskt kunskapstest fyller.

5.3 Tester av värderingar

Explicita tester av en invandrares personliga värderingar är ovanliga, än så länge. Däremot är det helt uppenbart att det i många fall är just en önskan om att nykomlingar ska dela samhällets värdegrund som ligger bakom många av de reformer som har genomförts. Lyssnar man på hur politiker i exempelvis Storbritannien, Nederländerna och Danmark har motiverat de kunskapstester som har införts så är det med hänvisning inte bara till att nykomlingar behöver känna till utan också internalisera dessa värden. Liknande tongångar märktes även i Sverige från folkpartistiskt håll i samband med debatten 2009, vilket också var det tyngst vägande skälet till att landsmötet röstade ner partiledningens förslag.

Det främsta argumentet för den här typen av kontroll är vad som kan beskrivas som "nazistargumentet": varför ska en demokratisk stat ge medborgarskap till en nazist, som är övertygad

²⁰ För ett piggt men långrandigt försvar av en begränsad kulturell assimilation som villkor för medborgarskap, se Orgad 2010.

om att demokratin bör avskaffas och judar avrättas? Om någon uppenbart tar avstånd från de grundvalar som alla demokratiska stater vilar på, vilken moralisk skyldighet har då denna stat att erbjuda politiska rättigheter till denna person?

Ett uppmärksammat exempel var när Frankrike häromåret nekade en kvinna medborgarskap med hänvisning till bristande assimilation (vilket är ett formellt krav i Frankrike, även om tolkningen av innebörden varierar). Kvinnan bar burka, vilken hon vägrade att ta av sig ens för en kvinnlig kontrollant. Hon sa sig vara ointresserad av att rösta och ansåg att kvinnan var mannens egendom. Varför skulle den franska staten tvingas ge denna kvinna medborgarskap? Medborgarskap är i grunden frivilligt och handlar åtminstone i någon utsträckning om deltagande i ett samhälle som hon uppenbarligen föraktade och inte ville bli en del av.

Det franska beslutet motiverades emellertid inte i första hand med hänvisning till kvinnans åsikter utan till själva burkan. Det är problematiskt eftersom man då hamnar i ett läge där tolkning av innebörden i symboler och klädesplagg blir avgörande.

Jag skulle vilja hävda att staten rent principiellt bör ha en rätt att neka medborgarskap på grundval att den sökande uppenbart tar avstånd från samhällets yttersta grundvalar. Staten är inte värderelativistisk utan bygger på vissa grundläggande värden, varav de viktigaste inte uppfattas vara specifikt nationella utan snarare universella.

Trots det ser jag inte tester av värderingar som en framkomlig väg. Det uppenbara motargumentet är att staten inte ska styra hur medborgarna tänker. Men det är inte helt självklart att detta argument har bäring även på den som inte ingår i gemenskapen. Alla gemenskaper har rätt att sätta upp kriterier som definierar och villkorar medlemskap.

Det bästa motargumentet är dock inte principiellt utan pragmatiskt. Så fort man accepterar att det finns en gräns för hur mycket en individ får avvika i termer av värderingar hamnar vi på ett sluttande plan. Om nazisten ska utestängas, varför inte också kommunisten? Om kvinnan som bär burka ska utestängas, varför inte också kvinnan som bär niqab? Om islamister ska utestängas, varför inte också radikala kristna grupper? De grupper som avviker mest, vad gäller värderingar, är också de grupper som är mest marginaliserade i samhället som helhet. De steg som i praktiken har tagits i Nederländerna och Baden-Württemberg är helt uppenbart alltför långtgående. Om än något överdrivet är Löwenheims och Gazits (2009, s 169) varning värd att ta på allvar: "the thickening and branching out of citizenship tests is telling of a new conception of citizenship, in which the state claims a right to probe the inner/emotional world of immigrants."

Hotet från en enskild nazist eller en enskild antidemokratisk (burkabärande) kvinna är inte i närheten av att vara lika allvarligt som den demokratiska inskränkning det skulle utgöra att börja granska och testa människors värderingar. Brottsliga handlingar är lika brottsliga för infödda som för invandrade, för medborgare som icke-medborgare, och det är där gränsen ska dras; vid handlingarna, inte vid åsikterna.

För att summera: staten bör inte kontrollera invandrares värderingar och åsikter. Det krävs en skarp gräns mellan eventuella kunskaper om samhällsnormer, vilka är legitima, och kontroll av huruvida invandraren delar dessa värderingar, vilket inte är kompatibelt med liberala principer.

5.4 Ceremonier

Ett alternativ till att granska minoritetens värderingar i jakt på avvikande åsikter är att i stället betona de gemensamma värden som ligger till grund för samhället. I många länder sker detta genom att invandraren vid naturalisationen skriver under ett kontrakt, svär en ed eller mer passivt deltar i en medborgarskapsceremoni.

Folkpartiet föreslog 2002 officiella medborgarskapsceremonier, vilket hamnade i skymundan av det mer uppmärksammade språkkravet. Redan i dag är det möjligt för kommuner att ordna frivilliga ceremonier vilka ofta sammanfaller med nationaldagsfirandet. Moderaterna har tidigare föreslagit ett integrationskontrakt, dock inte för medborgarskap utan för uppehållstillstånd, där invandraren lovar att respektera grundläggande svenska värden och är medveten om sina rättigheter och skyldigheter.

Den norska utvärderingen diskuterade den – förvisso frivilliga – ceremoni som där införts och fann varken positiva eller negativa effekter. I bästa fall ansågs den kunna fungera som en välkomstgest.

Den uppenbara nackdelen med ceremonier är att det handlar om symboler, utan direkt innehåll. Om medborgarskapet ändå inte har något större värde och processen dit ändå inte är särskilt mödosam, vilket värde kan då en ceremoni ha? Denna invändning lider emellertid av ett cirkelresonemang; symbolpolitik handlar såklart just om symboler, det är det som är poängen.

För att ceremonier eller integrationskontrakt ska vara försvarbara krävs att distinktionen mellan att respektera författningen och att gilla den är tydlig. En medborgare har full rätt att opinionsbilda för en förändring och/eller privat avsky den rådande ordningen. Oavsett om det är av religiösa, ideologiska eller några andra skäl, vare sig man är född i eller utanför landet. Däremot är det rimligt att kräva att alla respekterar lagen så länge den gäller. Risker med framförallt ett kontrakt är att det

förmodligen är mycket svårt att utforma så att det inte kommer att tolkas som just samtycke med en viss värdegrund.

För att summera: Det finns inga tungt vägande argument mot ceremonier. I princip kan de fylla ett symboliskt viktigt värde. Samtidigt är det svårt att se, inte minst med hänvisning till den svenska kontexten, att ceremonier skulle kunna ha någon större effekt. Medborgarskapskontrakt skulle också kunna vara försvarbara, om det handlade om att strikt reglera relationen mellan stat och medborgare, men det finns en överhängande risk att ett kontrakt – oavsett hur det utformas – ändå kommer att tolkas som någon form av kontroll av invandrarens värderingar och bör därför avvisas på samma grunder som ovan i resonemanget om värderingar.

6 Slutsats

Utgångspunkten för den här rapporten har varit att undersöka om det är möjligt att på politisk väg stärka medborgarskapets status i Sverige. Att detta är en angelägen uppgift beror på att medborgarskapet skulle kunna fylla en positiv funktion i ett alltmer mångkulturellt samhälle.²¹

Oavsett vilket innehåll man väljer att fylla medborgarskapet med borde de flesta kunna vara eniga om att det är önskvärt att så många som möjligt som bor permanent i Sverige också väljer att bli medborgare och att det därför är ett problem om allt färre väljer att naturaliseras. Med en minskad andel medborgare i samhället urholkas i praktiken den politiska jämlikheten. Det politiska deltagandet måste givetvis vara valfritt, men det är ett problem om en stor andel invånare permanent står utanför denna process. Samtidigt som vi på individnivå måste respektera valet att leva i ett land som gäst, under kortare eller längre tid (från turist till utbytesstudent till "gästarbetare" etc), är det ett rimligt och legitimt politiskt mål att vilja eftersträva att invandrare naturaliseras. Och det bästa sättet att göra detta är att öka medborgarskapets attraktionskraft.

Teoretiskt kan medborgarskapet stärkas på två sätt. Det mest uppenbara alternativet är att helt enkelt öka skillnaden i rättigheter mellan medborgare och icke-medborgare, konkret genom att frånta icke-medborgare somliga politiska och civila rättigheter som de innehar i dag (exempelvis kommunal rösträtt). Rent politiskt torde detta vara ett omöjligt projekt och jag har därför inte på allvar prövat detta alternativ. Men jag bedömer det heller inte som en framkomlig väg.

Medborgarskapet ska vara frivilligt och det bör vara möjligt att leva i ett land under en viss tid, med långtgående rättigheter, utan ambitionen att bli medborgare. Medborgarskapet ska vara för dem som tänker sig en framtid i Sverige, vilket inte gäller alla som bor i Sverige.

Det andra alternativet är att försöka stärka medborgarskapets status indirekt, genom att förändra själva naturalisationsprocessen. Det här bygger på den enkla tanken att vi värderar högre det som vi har fått anstränga oss för att skaffa. Detta kan ske genom att ställa högre krav och/eller genom att ge en ceremonie inramning till processen. Detta är den väg som en rad andra länder har valt, om än ibland med helt andra motiveringar.

²¹ För tydlighetens skull bör betonas att det här inte är ett stöd för de krav på ett "aktivt medborgarskap" som nu har införts i Danmark och Storbritannien. Dessa förslag – som kräver att invandrare är samhälleligt engagerade – för snarare tankarna till öststatskommunismen där staten övervakade medborgarnas samhällsinsatser.

I rapporten har jag tagit upp fyra varianter av naturalisationskrav som är vanliga i omvärlden: språkrav, medborgarkunskapskrav, krav på värderingar samt medborgarskapsceremonier. Av dessa vill jag tydligt markera att värderingskrav vore direkt olämpliga. Även om det går att försvara värderingskrav rent principiellt är fördelarna mycket begränsade och nackdelarna betydligt mer uppenbara. Av samma skäl avvisar jag även idén om någon form av medborgarskapskontrakt.

Övriga tre varianter skulle jag utan någon större reservation ändå klassificera som kompatibla med liberala demokratiska principer. Huruvida enskilda språk- och kunskapstester och medborgarskapsceremonier är legitima är naturligtvis avhängigt hur de är utformade i detalj, men i princip bedömer jag dessa inslag som legitima. Att ställa krav på kunskaper som vem som helst kan tillgodogöra sig är att betrakta som relativt oproblematiskt. Det handlar om att kräva begriplig, inte flytande, svenska, att ställa rimliga kunskapskrav kring sådant som alla invandrare faktiskt kan förväntas behöva känna till, att garantera likabehandling genom att ställa identiska krav på alla invandrare oavsett ursprung, samt att ge goda förutsättningar (genom exempelvis utbildning såsom sfi, svenska för invandrare) för förberedelser inför testen och att erbjuda dessa till låg eller ingen kostnad, hur många gånger som helst.²² Den rimliga utgångspunkten när det gäller val av innehåll i ett kunskapstest är att man väljer att lägga fokus på lagstiftning och politiskt system, vilket inte utesluter frågor om hur dessa historiskt har vuxit fram.

Nackdelarna med alla former av nya krav i lagstiftningen är dels att dessa riskerar att uppfattas – och kanske även i praktiken kan komma att fungera – som en uteslutningsmekanism, dels att rent ceremoniella inslag kan uppfattas som symbolpolitik utan reellt innehåll.

Fortfarande vet vi relativt lite vad gäller effekterna av de förändringar som genomförts i andra länder. Erfarenheterna från Norge visar att det inte är realistiskt att förvänta sig några stora positiva effekter på kort sikt. I sämsta fall kan ökade krav leda till ytterligare minskande naturalisationsvilja, vilket tycks ha varit fallet i Österrike.²³

Delar man den uppfattning som genomsyrat den här rapporten, att ett förstärkt medborgarskap är ett bra sätt att hantera integrationsfrågor, är emellertid status quo inte något attraktivt alternativ. Vi ska komma ihåg att utgångsläget är att vi har ett medborgarskap med låg status, tendenser till en

²² I stället för prov vore obligatoriskt deltagande i undervisning också legitimt, även om det är möjligt att det är svårare att implementera.

²³ <<http://eudo-citizenship.eu/citizenship-news/436-further-decline-of-naturalisations-in-austria>>. Sedan Österrike skärpt kraven för naturalisation 2006 har ansökningarna minskat väsentligt (samtidigt som 95 procent av de som genomför testet klarar det). Det är dock svårt att avgöra vilka krav som har spelat störst roll eftersom man samtidigt gjort flera större ändringar.

sjunkande naturalisationsvilja och en svensk nationell identitet som är kopplad till diffusa föreställningar om kultur och ursprung. Något bör därför göras.

Givet de alternativ vi har att välja på, vad är lämpligast att satsa på? Återigen, eftersom det överordnade målet är en höjd status för medborgarskapet – idealiskt vore detta ett allmänt accepterat kvitto på att en invandrare är fullvärdig medlem i den svenska samhällsgemenskapen – bör de krav som ställs på medborgarskapet reflektera de normer kring svenskhet som existerar i verkligheten.

Medborgarskapsцерemonier kan förvisso tänkas fylla en symboliskt viktig funktion och bör inte avfärdas som ett tänkbart element, men jag har mycket svårt att se att sådana церemonier på egen hand skulle kunna stärka medborgarskapet.

Av samma skäl ser jag inte heller att ett begränsat kunskapstest i sig är tillräckligt för att ha någon effekt. Man bör dessutom komma ihåg att alla länder som har infört en variant av dessa också samtidigt ställer språkrav. Att kräva kunskapstest utan att samtidigt kräva språkkunskaper väcker ju från implementeringssynpunkt en rad intrikata frågor: på vilka språk ska i så fall kunskapstesten erbjudas?

Ska medborgarskapet kopplas till reellt existerande normer om svenskhet är det omöjligt att komma förbi språket. Liksom de flesta (dock inte alla) nationella identiteter i Europa är svenskheten kopplad till språket, mer än till något annat.

Hur paradoxalt det än må låta tror jag att en kodifiering av rådande identitetsnormer kan utgöra en motvikt mot alltför långtgående assimilationskrav, i synnerhet de krav på värderingsassimilation som blivit allt vanligare i Europa. Det finns en tydlig tendens i europeisk identitetsdiskurs att identiteten är på väg att definieras av värden. Christian Joppke använder uttrycket "repressiv liberalism" för att illustrera den icke-liberala potentialen hos en liberalism som har förvandlats till en identitet, en etisk livsstil som alla förväntas bekräfta och som i praktiken fungerar starkt exkluderande. I övriga Europa riktas denna tydligt mot muslimer och invandrare från Nordafrika och Mellanöstern, medan samma tendens i Sverige i den politiska debatten snarare riktas mot religiösa i allmänhet, mot konservativa och till viss del kanske även mot socialister, det vill säga alla som ifrågasätter rådande liberala livsstilsnormer. Att i stället lyfta fram språket kan därför vara ett sätt att försvara en mer inkluderande syn på svenskhet och nationell identitet.

De naturalisationsregler som gäller i dag motsvarar inte på något sätt reellt existerande normer. Få invandrare upplever förmodligen att de efter fem år i Sverige betraktas som svenskar. Samtidigt som man ska komma ihåg att det inte är statens uppgift att reglera gränser mellan identitetsbaserade

kollektiv går det inte att bortse från att det finns en baksida av att det finns få synliga men många osynliga gränser i det svenska samhället, vad integration beträffar. Genom att synliggöra en gräns och tydligt säga att den här gäller för medborgarskap, kan förhoppningsvis betydelsen av andra, exkluderande, gränser minska.

Rent principiellt är det också rimligt att argumentera för att den som är född i Sverige automatiskt bör förvärva medborgarskap. Det skulle alltså innebära att Sverige övergav härstamningsprincipen till förmån för territorialprincipen. I nuläget saknas helt en politisk debatt, och därmed också politisk vilja, att genomföra en sådan reform, varför en sådan i ett kort perspektiv ter sig osannolik. Och mot bakgrund av att ingen i nuläget behöver vänta längre än fem år för svenskt medborgarskap vore heller inte de direkta vinsterna av en sådan förändring så stora. Men symbolvärdet vore högt och skulle understryka att det finns två tydliga och enkla vägar till svenskt medborgarskap: att vara född i Sverige eller att ha bott i Sverige en kortare tid och kunna göra sig förstådd på svenska.

Ett visst policyförslag kan dock aldrig bedömas helt på egna meriter. All politik bedrivs i en kontext. I Sverige finns redan en förhistoria av en mycket obehaglig politisk debatt som kretsade just kring språkkrav för medborgarskap. Den gången var det uppenbart att de som förespråkade en förändring inte hade tillräckligt genomtänkta förslag och inte kunde förklara hur politiken hängde ihop ideologiskt. Om syftet är att stärka medborgarskapet blir det däremot direkt kontraproduktivt att, som Folkpartiet har gjort, i stället använda språkkrav för medborgarskap som ett sätt att förbättra integrationen och öka incitamenten att lära sig svenska. I den folkpartistiska analysen är målet "integration" och medborgarskap ett steg på vägen: "Alla incitament behövs för att stärka den språkliga integrationen i Sverige. Ett sådant incitament skulle medborgarskapet kunna vara", skriver man (Folkpartiet 2006, s 9) och fortsätter med att hävda att "om medborgarskapet är ett tecken på att man uppfyllt vissa krav och ges vissa fördelar, kan det medföra positiva effekter tidigt i integrationsprocessen".

Vad jag har argumenterat för är att identiteten som svensk borde knytas till det svenska medborgarskapet. Inte tvärtom. Medborgarskapet är inte ett steg på vägen mot att bli svensk, det är slutmålet. Den som väl är medborgare bör heller aldrig – av staten och alla offentliga aktörer – betraktas som något annat.

I bästa fall kan ett språktest fungera som en inkluderande ritual genom vilken nya medlemmar välkomnas i den politiska gemenskapen. Men då gäller det samtidigt att staten är tydlig med att den faktiskt vill ta emot nya medborgare. Inspiration kan lämpligen hämtas från den amerikanska "A guide to naturalization" vars inledning lyder: "Welcome. We are very pleased that you want to become a U.S. citizen."

7 Referenser

- Adamo, Silvia (2008), "Nothorn exposure : the new Danish model of citizenship test". *International Journal on Multicultural Societies*, 10:1, 10–28.
- Beckman, Ludvig (2006), "Citizenship and voting rights : should resident aliens vote?". *Citizenship Studies*, 10:2.
- Carens, Joseph (2010), "The most liberal citizenship test is none at all", i: Bauböck, R & Joppke, C (red), *How liberal are citizenship tests?*. EUI Working Papers, 2010/41. Florence: European University Institute.
- Centerpartiet (2010), "Nya steg för fri rörlighet". September, 2010. Hämtat 2011-05-23 från <<http://www.centerpartiet.se/Documents/rapporter/2010/Nya%20steg%20f%c3%b6r%20fri%20r%c3%b6rlighet.pdf>>
- Etzioni, Amitai (2007), "Citizenship tests : a comparative, communitarian perspective". *The Political Quarterly*, 78:3.
- European Civic Citizenship and Inclusion Index 2004 (2005), British Council Brussels.
- Folkpartiet (2002), "En ny integrationspolitik". Augusti, 2002. Stockholm: Folkpartiet.
- Folkpartiet (2006), "Språklyftet : en aktionsplan för att stärka kunskaperna i svenska hos personer med utländsk bakgrund". Stockholm: Folkpartiet, 2006-06-27.
- Greenwood, John & Robins, Lynton (2002), "Citizenship tests and education : embedding a concept". *Parliamentary Affairs*, 55, 505–522.
- Gustafson, Per (2002), *Place, place attachment and mobility : three sociological studies*. Göteborg: Sociologiska institutionen, Universitetet. Gothenburg Studies in Sociology 6.
- Hollenbach, David (1995), "Virtue, the common good, and democracy", i: Etzioni, Amitai (red), *New communitarian thinking : persons, virtues, institutions, and communities*. Charlottesville, VA: University Press of Virginia.
- Johansson Heinö, Andreas (2009), *Hur mycket mångfald tål demokratin? : demokratiska dilemman i ett mångkulturellt Sverige*. Malmö: Gleerups.
- Johansson Heinö, Andreas (2011), *Integration eller assimilation? : en utvärdering av svensk integrationsdebatt*. Stockholm: Timbro.

- Joppke, Christian (2007), "Transformation of immigrant integration in Western Europe : civic integration and antidiscrimination politics in the Netherlands, France and Germany". *World Politics*, 59:2, 243–273.
- Joppke, Christian (2010), "How liberal are citizenship tests?", i: Bauböck, R & Joppke, C (red), *How liberal are citizenship tests?*. EUI Working Papers, 2010/41. Florence: European University Institute.
- Kiwan, Dina (2008), "A journey to citizenship in the United Kingdom". *International Journal on Multicultural Societies*, 10:1, 60–69.
- Kofman, Eleonore (2005), "Citizenship, migration and the reassertion of national identity". *Citizenship Studies*, 9:5, 453–467.
- Kunnan, Antony John (2009), "Testing for citizenship : the U.S. naturalization test". *Language Assessment Quarterly*, 6:1, 89–97.
- Löwenheim, Oded & Gazit, Orit (2009), "Power and examination : a critique of citizenships tests". *Security Dialogue*, 40, 145–167.
- Michalowski, Ines (2009), "Citizenship tests in five countries : an expression of political liberalism?". Discussion Paper, no SP IV 2009-702, Berlin: Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.
- Orgad, Liav (2010), "Illiberal liberalism : cultural restrictions on migration and access to citizenship in Europe". *American Journal of Comparative Law*, 58:1.
- Rooth, Dan-Olof & Strömblad, Per (2008), "Språk, krav och medborgarskap". Underlagsrapport nr 14 till Globaliseringsrådet. Västerås: Globaliseringsrådet.
- Sahlberg, Lillemor (red) (2004), "Gemensam värdegrund i mångfaldens demokrati". *Integrationsverkets rapportserie 2004:06*. Norrköping: Integrationsverket.
- SOU 1999:34 *Svenskt medborgarskap : slutbetänkande av 1997 års medborgarskapskommitté*.
- Statistiska centralbyrån (2011), "Medborgarskap". Hämtat 2011-05-15 från: <<http://www.scb.se/Statistik/BE/BE0101/2010A01L/Medborgarskap.pdf>>.
- Sundström, Lena (2009), *Världens lyckligaste folk*. Stockholm: Leopard.
- Viblemo, Tor Egil, et al (2010), *Rettigheter og tilhørighet : evaluering av statsborgerregelverket*. Kristiansand: Oxford Research.