LUND UNIVERSITY

Rättslig inkludering av nyanlända

Från uppehållstillstånd till medborgarskap

Tjernberg, Mats

Published in:
Förvaltningsrättslig tidskrift

2020

Document Version:
Förlagets slutgiltiga version

Link to publication

Citation for published version (APA):
Tjernberg, M. (2020). Rättslig inkludering av nyanlända: Från uppehållstillstånd till medborgarskap. *Förvaltningsrättslig tidskrift*, *2020*(1), 109-137. Artikel 1.

Total number of authors:
1

Creative Commons License:
Ospecificerad

General rights
Unless other specific re-use rights are stated the following general rights apply:
Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.
• Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
• You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
• You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

Read more about Creative commons licenses: https://creativecommons.org/licenses/

Take down policy
If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

LUND UNIVERSITY

PO Box 117
221 00 Lund
+46 46-222 00 00

Förvaltnings-
rättslig
tidskrift

Särtryck ur FT 2020 1

Rättslig inkludering av nyanlända – vägen från uppehållstillstånd till medborgarskap

Av Mats Tjernberg

RÄTTSLIG INKLUDERING AV NYANLÄNDA*
– vägen från uppehållstillstånd till medborgarskap

*av Mats Tjernberg***

> *”Plikt och rätt är en grundbult i socialdemokratin och den svenska modellen. Vi har rättigheter och det är viktigt för människor att veta det. Rätt till utbildning, rätt till arbete. Men jag har också en skyldighet, en plikt. Jag måste ställa upp. Jag måste göra mig anställningsbar. Jag måste ansträngа mig.”*[1]

1. Inledning

Det är ökat debattfokus på vilka personer som bör få tillhöra nationella gemenskaper i länder som människor migrerar till. Det kan föreligga överensstämmelse, men också diskrepans, mellan å ena sidan det juridiska medborgarskapet och å andra sidan synen på vad medborgarskap kan anses förutsätta och innebära i andra avseenden. Olikheter kan t.ex. finnas mellan hur medborgarskap kan förstås rättsligt, filosofiskt, sociologiskt eller politiskt.

Under förutsättning att migrations-, integrationspolitik och medborgarskapsregler, i samverkan med sociala och ekonomiska förutsättningar, direkt och indirekt kan påverka hur människors livschanser och sociala identiteter i ett nytt land formas,[2] framstår det angeläget att belysa olika föreställningar om tillhörighet och medborgarskap. Den här artikelns bidrag är att särskilt lyfta fram hur svensk lagstiftning om medborgarskap formuleras och tolkas.

Regeringen beslutade i oktober 2019 om direktiv för en utredning som ska se över språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap. Utre-

---

* Artikeln har *peer review*-granskats.

** Artikeln är författad i det av Familjen Kamprads stiftelse finansierade forskningsprojektet ”Integration och rätt” som bedrivs vid Lunds universitet.

1 Statsminister Stefan Löfvén (S), intervju i Sydsvenskan, ”Löfvén tar krafttag mot brott och otrygghet”, 2018-05-12.

2 Neergard, A., ”Klassamhällets rasifiering i arbetslivet”, Katalys, 2018, Lockwood, D., ”Civic Integration and Class Formation”, The British Journal of Sociology, 1996, 47(3), s. 531–550, Morris, L., ”Managing Contradiction: Civic Stratification and Migrants’ Rights”, The International Migration Review, 2003, 37(1), s. 74–100 och Dahlstedt, M., Eliasi, B. & Salmonsson L., ”Medborgarskap och tillhörighet i migrationens tid – inledande reflektioner”, Sociologisk Forskning, 2017, s. 5.

daren ska även kunna ta upp andra ”närliggande frågor om svenskt medborgarskap som bedöms ha samband med uppdraget och lämna de författningsförslag som utredaren anser nödvändiga.”[3] Det ingår dock inte i utredarens uppdrag att lämna förslag på grundlagsändringar, vilket bl.a. innebär att frågan om återkallande av medborgarskap skjuts på framtiden. Regeringen presenterade vidare strax före jul promemorian ”Språkplikt – Deltagande i grundutbildning i svenska för rätt till försörjningsstöd”,[4] innebärande förslag om ett krav för att få försörjningsstöd att den enskilde vid behov ska delta i grundutbildning i svenska för att anses stå till arbetsmarknadens förfogande. Det är två exempel som överensstämmer med en historisk bild av att tider med ökade migrationsströmmar leder till åtstramningar av lagstiftning.

När det gäller medborgarskapet undersöks i artikeln särskilt Sveriges möjligheter att suveränt bestämma förutsättningar för att kunna beviljas medborgarskap efter ansökan (naturalisation). Särskilt undersöks kravet på hederligt levnadssätt, men också de utökade krav om bl.a. språk som börjat framföras politiskt.

För frågorna som tas upp i artikeln rör det sig om avvägning mellan olika anspråk.[5] Sverige har periodvis fört en politik som av många ansetts uttala ett relativt sett generöst mottagande av migranter liksom stor ambition till integration.[6] Nyanlända har förväntningar på inkludering i samhället. De förväntar sig skydd, rätt till familjeliv, sociala förmåner samt tillgång till studier och arbetsmarknad. Samtidigt förväntas nyanlända bidra till samhällsmål som tillväxt, välfärd och mångfald. Sociala samt ekonomiska rättigheter och skyldigheter, även för nyanlända, har politiskt framhållits som viktiga att bevaka för att uppnå mål som lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla.[7] Det politiska läget efter riksdagsvalet 2018 har dock resulterat i ett förändrat uttryck. I den sakpolitiska överenskommelse som i januari 2019

---

[3] Dir. 2019:70, Språk- och samhällskunskapskrav för svenskt medborgarskap och andra frågor om medborgarskap. Frågor om medborgarskap har utretts omfattande genom åren, t.ex. SOU 1999:34 och SOU 2013:29.

[4] 2019-12-20, S2019/05353/FST.

[5] Jfr Spång, M., ”Svensk invandringspolitik I demokratiskt perspektiv”, Current Themes in IMER research, 8, Malmö, 2008, s. 13.

[6] Jfr Brännström, L., ”Embodying the population: Five decades of immigrant/integration policy in Sweden.” Retfærd, 2015, 38.

[7] Sveriges regering har en gång uttryckt att målet för integrationspolitiken är ”lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund.” Se http://www.regeringen.se/regeringens-politik/nyanlandas-etablering/mal-for-nyanlandas-etablering/ (senast nedladdad 2018-05-14, men är inte längre nedladdningsbar, kanske som en följd av Januariöverenskommelsen). Här finns för övrigt stora likheter med den generella politiska valslogan som Moderaterna presenterade i maj 2018: ”Lika för alla. Rättigheter, möjligheter och skyldigheter.”, se https://moderaterna.se/var-politik-i-korthet (senast nedladdad 2019-09-06).

(”Januariöverenskommelsen”) slöts mellan Socialdemokraterna, Liberalerna och Centerpartiet anges under punkten ”Integration och hedersbrott”:

”Sverige har en stor integrationsutmaning. De som får uppehållstillstånd ska snabbt ges möjlighet att komma in i vårt land, stå på egna ben och lära sig svenska. Hedersrelaterad brottslighet och förtryck ska förebyggas, förhindras och straffas.”[8]

Fortsättning kan noteras i regeringens ovannämnda direktiv från oktober 2019, där det uttalas att det är svårt att överskatta betydelsen av kunskaper i svenska för den som bor och verkar här i landet.

”Att kunna språket och känna till de grundläggande förhållandena i landet är centralt för att vara inkluderad i samhället. Kunskaper i språket är även av väsentlig betydelse för att en person ska kunna förstå sina skyldigheter och utöva sina rättigheter i samhället, det gäller både kvinnor och män. Det gäller inte minst de politiska rättigheter som medborgarskapet medför, t.ex. rätten att rösta i val till riksdagen. Kunskaper om vårt samhälle syftar till att tydliggöra vilka lagar och principer som är centrala för vårt demokratiska och jämställda samhälle liksom vilka rättigheter och skyldigheter varje individ har i vårt land. Syftet är att stärka medborgarskapets status och främja ett inkluderande samhälle där individen stärks och ökar sina möjligheter att bli en aktiv samhällsmedborgare. Det gäller både kvinnor och män. I sammanhanget är det dock värt att understryka att detta kan antas särskilt stärka utrikesfödda kvinnors förutsättningar för självständighet och frihet. Språket och grundläggande kunskaper om det svenska samhället kan i det sammanhanget ses som en nyckel till medborgarskapets förverkligande.”[9]

Studier av föreställningar om rättigheter och skyldigheter i anslutning till integration, men också hur de operationaliseras in i lagstiftning och tillämpning, är ett område som är angeläget att undersöka. Detta kan ske genom att granska förutsättningar och regler kring rätt till välfärd och arbetsliv, men också i vilken omfattning, och när, nyanlända personer bör bidra, och bidrar, till samhällsekonomin. Bristande överensstämmelse mellan nyanländas ekonomiska rättigheter respektive skyldigheter kan påverka integration negativt. Forskning kan skapa förståelse för hur lagstiftning bör utformas för att underlätta rättssäker och effektiv integration.

Mitt syfte med denna artikel är som framgått att beskriva och analysera i vilken utsträckning svensk lag ställer särskilda krav på nyanlända för åtnjutande av medborgarskap. Såtillvida är artikelns forskningsmässiga bidrag rättsdogmatiskt. Jag har undersökt vad lagstiftning, andra föreskrifter, rättspraxis, förarbeten, doktrin och myndighetspublikationer säger om saken. Bl.a. Gräns

---

8 https://www.socialdemokraterna.se/globalassets/aktuellt/utkast-till-sakpolitisk-overenskommelse.pdf (senast nedladdad 2019-09-06).

9 Dir. 2019:70, s. 3 f.

framhåller att även andra källor anses som nödvändiga element vid juridiskt beslutsfattande.[10] För att skapa nya teorier och metoder, i syfte att undvika eventuell bristande konsistens och koherens mellan rättssystem och sakskäl, kan enligt Gräns rättsdogmatiken som vetenskapsdisciplin inte upprätthålla kravet på strikt autonomi. Förutom att bevara rättssystemets interna konsistens och koherens bör så långt som möjligt olika kunskapskällor göras kompatibla med varandra för att rättsordningen ska kunna verka för de samhälleliga mål som är avsedda att befrämjas.[11] Artikeln tar därför avstamp i en pågående politisk skiftning i den svenska politiska debatten om integration och inkludering, samt undersöker i vilken mån detta ännu har operationaliserats in i lagstiftning gällande rättigheter och medborgarskap.

Tillhörighet och medborgarskap i rättsligt hänseende existerar inte i ett vakuum. Därför inleds artikeln med redogörelser för historiska linjer och inspel från andra vetenskapsområden gällande synen på inkludering och tillhörighet. Fokus ligger sedan på att gå igenom medborgarskapets rättsliga karaktär, och de juridiska förutsättningarna för att kunna bli medborgare i Sverige, för att sedan koppla det till en bredare förståelse för medborgarskapet.

2. Från skyddsbehövande till god medborgare

I samhällsvetenskaplig forskning har det iakttagits en konvergens i många europeiska länder mot ett förhållningssätt till migration och integration, där fokus alltmer kommit att läggas på att nyanlända ska utvecklas till goda medborgare i det nya landet. Den politiska svängningen har i en del länder kommit till uttryck genom mer eller mindre formaliserade krav på integration i form av språktest samt kunskaper och arbetstillstånd för rätt till inträde, permanent uppehållstillstånd, medborgarskap och familjeåterförening. Tyngdpunkten i integrationspolitiken kan hävdas ha kommit att förskjutas från ett rättighets- till ett skyldighetsperspektiv. Borevi m.fl. konstaterade 2017 att de skandinaviska länderna hittills hade uppvisat denna tendens i varierande grad.[12] Författarna uttryckte att Sverige, Danmark och Norge visserligen i grunden är öppna och små länder med liknande ”utsatthet” för globalisering och migration. Länderna delar också en historisk välvilja till internationell humanism och stöd för konventioner om mänskliga rättigheter. Detsamma

[10] Gräns, M., ”Om interaktiv rättsdogmatik”, Interaktiv rättsvetenskap. En antologi, (red. Gräns, M. och Westerlund, S., 2006, s. 59–74.

[11] Gräns, s. 59 f.

[12] Borevi, K., Kriegbaum Jensen, K. och Mouritsen, P. (cit. Borevi m.fl.), ”The civic turn of immigrant integration policies in the Scandinavian welfare states”, Comparative Migrations Studies, 2017, 5:9.

gäller synen på välfärd, och hur den ska finansieras, social rättvisa samt framhållandet av kvinnor och barns rättigheter. Samtidigt delar länderna därmed en strukturell sårbarhet. Ökad migration till länderna har skapat ett tryck på mottagnings- men också välfärdssystemen. Danmark är det skandinaviska land som i högst grad verkar ha anslutit sig till den ovan beskrivna europeiska trenden, och numera betonar i både ord och handling att nyanlända snarare måste assimileras, än integreras. Danmark har nyligen skärpt kraven för att medborgarskap ska beviljas.[13]

Sverige verkar vara det land av de tre som i hittills störst utsträckning har försökt att bibehålla synsättet att integration måste ske med respekt för nyanländas situation,[14] och ännu inte heller infört nationella formella integrationskrav. Detta har dock som redan nämnts börjat förskjutas genom Januariöverenskommelsen, som innehåller skrivningar om snabbare etablering på arbetsmarknaden samt språkkrav.[15] Norge har tidigare sagts inta en mellanposition med en rörelseriktning mot det danska förhållningssättet.[16] Nu har reglerna skärpts även i Norge.[17] Dahlstedt m.fl. konstaterar att i tid av globalisering

---

[13] Under 2018 infördes regler i Danmark som bl.a. förhindrar att en person som begått vissa brott, däribland deltagit i gängvåld (inkluderande våldsbrott, vapeninnehav och hot), att överhuvudtaget bli medborgare i landet. Inte heller kan en person som vill bli medborgare ha erhållit vissa typer bidrag de senaste två åren eller under längre tid än fyra månader i loppet av de senaste fem åren före ansökan om medborgarskap. Det beslutades också bli obligatoriskt för alla som vill bli danska medborgare att genomgå en medborgarceremoni som avslutas med att man tar i hand med sin hemkommuns borgmästare liksom att man måste skriva på ett kontrakt där man lovar att följa den danska grundlagen, LOV nr. 1708 af 27/12/2018 (Gældende) och Lovforslag nr. L 81 Folketinget 2018–19. I Danmark råder för övrigt den ordningen att alla som beviljas medborgarskap efter ansökan kungörs med namn i lagstiftning. De strängare kraven trädde i kraft den 14 september 2018, och de som ansökte efter det datumet är 2018 särskilt namngivna (sju personer) i en särskild paragraf med tillägg, i Bemaerkningar til lovforslaget, att kravet är att de deltar i nämnd ceremoni och med myndighetsföreträdare ”udveksler et håndtryck uden hanske, håndflade mod håndflade”.

[14] Se Brännström, 2015, och Spång, M., ”Svenskt medborgarskap” Reglering och förändring i ett skandinaviskt perspektiv”, DELMI, Ju 2013:17.

[15] https://www.socialdemokraterna.se/globalassets/aktuellt/utkast-till-sakpolitisk-overenskommelse.pdf (senast nedladdad 2019-09-06). Några av punkterna i överenskommelsen har resulterat i utredningsdirektiv och departementspromemorior. Det gäller bl.a. den ovan angivna promemorian om s.k. språkplikt för försörjningsstöd och nedan nämnda direktiv om utredning av krav för medborgarskap. Se också Dahlstedt, M. och Neergard, A., ”Crisis of Solidarity?: Changing Welfare and Migration Regimes in Sweden”, Critical Sociology, 2019, Vol. 45, nr 1, s. 121–135.

[16] Borevi m.fl. s. 7.

[17] Vid vissa straffbelagda handlingar, som begås efter 1 januari, kan i Norge medborgarskap dras tillbaka, Lov om statsborgerskap (LOV-2005-06-10-51, senast ändrad LOV 2018-05-25). Det finns några säkerhetsventiler rörande bl.a. hänsyn till närmare familjemedlemmar. Medborgarskap kan enligt lagen inte heller tilldelas förrän efter en viss karenstid, fastställd i kunglig föreskrift, efter vissa straff (motsvarande bedömningar kan i Sverige ske inom ramen för formuleringen om ”hederligt levnadsätt” i 11 § MedbL, MIG 2007:40, MIG 2008:5 och MIG 2013:10). För personer mellan 18 och 67 år är det krav på 300 timmar godkänd norskundervisning, behärs-

och internationell migration utmanas invanda föreställningar om existensen av ett nationellt definierat, platsbestämt medborgskap, genom att migrantsituationen överskrider nationalstaternas till synes ”naturliga gränser.[18] Även för svensk del har den traditionella beskrivningen av ett jämlikt och inkluderande medlemskap i samhället blivit utmanad på senare tid.

Hur ska då medborgarskap förstås? Symboliskt och rättsligt kan det ses som slutmålet för en fulländad integration, även om medborgarskapet i någon mening har förlorat sin formella betydelse i takt med att fler rättigheter (om än med vissa förbehåll) tillerkänns även icke-medborgare.[19] En paradox föreligger dock, eftersom samtidigt de rättigheter som fortfarande är kopplade exklusivt till medborgarskapet verkar komma att bli svårare att uppnå för de som ännu inte är medborgare. Även i svensk politisk debatt höjs röster för skärpta krav för erhållande av medborgarskap. Det kan t.ex. röra sig om att förlänga tiden som en person måste vistas i landet för att kunna söka medborgarskap eller att brott som begås innan ansökan ska förlänga väntetiden eller innebära utvisning.[20] Den punkt i Januariöverenskommelsen som omtalade språktest och samhällsprov för nya medborgare,[21] har som redan nämnts mynnat ut i ett utredningsuppdrag.[22]

I sin aktuella information om migrations- och integrationspolitik uttrycks i korta drag följande om de krav riksdagspartierna vill ställa på nyanlända som får stanna i Sverige:[23]

---

kande ett minimum av muntlig färdighet (norska) och att ha klarat ett prov i samhällskunskap för medborgarskap. Även här kan genom kunglig föreskrift stadgas närmare föreskrifter kring proven.

18 Dahlstedt, M., Rundqvist, M. och Vesterberg, V., ”Citizenship”, Dahlstedt, M. & Neergard, A. (red.), International migration and ethnic relations, 2015.

19 Spång, 2013.

20 T.ex. har Heberlein, A., i ”Den banala godheten – mångkultur, integration och svenska värderingar”, 2017, s. 161 ff., med inspiration från Kanada bl.a. föreslagit införande av ett medborgartest. Heberlein vill också att större skillnader ifråga om rättigheter ska göras mellan de som har permanent eller tillfälligt uppehållstillstånd och de som har medborgarskap. Bara svenska medborgare ska ha tillgång till hela välfärdssystemet som ”bygger på att medborgarna bidrar genom att arbeta och betala skatt”. Enligt Heberlein ska alla som vistas i landet få sina mänskliga rättigheter tillgodosedda, men att vara medborgare ska ge fördelar jämfört med att inte vara det.

21 https://www.svd.se/hetaste-punkterna-flygskatt-mot-snabb-comeback_(senast nedladdad 2019-12-09).

22 Dir. 2019:70.

23 Jag har inte undersökt i vilken utsträckning propositions- eller motionsförslag har lagts i frågorna, utan har konsulterat partiernas hemsidor. Partierna har förstås också uttryckt uppfattningar om migrations- och flyktingpolitik, men jag har valt ut formuleringar som direkt eller indirekt uttalar krav på nyanlända som avviker från vad som gäller för redan svenska medborgare. Mina korta referat gör därför inte anspråk på att ge en fullständig bild av partiernas samlade politik för migration och integration.

Socialdemokraterna vill att samhällsorienteringen för nyanlända ”ska handla mer om de normer och värderingar som ligger till grund för vårt samhälle”. Partiet har medverkat till att införa regler om språkplikt för asylsökande, där frånvaro från undervisningen ska kunna leda till indragen dagersättning. Kravet gäller också deltagande i svenskundervisning, samt avser även personer som fått uppehållstillstånd liksom de som saknar arbete och inte kan svenska. För föräldralediga nyanlända vill partiet bl.a. satsa på öppna förskolor som också har språkträning för föräldrarna, vilket då skulle kräva att föräldraförsäkringen behöver ses över i sådana fall. Partiet vill också att samhällsorienteringen får mer fokus på rådande normer och värderingar i Sverige.[24]

Moderaterna har i sitt partiprogram skrivningar om ”Integrationsplikt”, vilket bl.a. ska ske med förstärkt samhällsinformation för nyanlända och språkkrav för uppehållstillstånd och medborgarskap. Partiet vill också införa ett ”bidragstak” och att full tillgång till bidrag och ersättningar ska förutsätta eget arbete eller permanent och laglig bosättning Sverige. Medborgskap ska kunna ges snabbare vid arbete och egen försörjning.[25] I anledning av att personer som anslutit sig till terrororganisationen IS vill återvända till sina hemländer, har moderaterna uttalat att de personerna bör få sina medborgarskap återtagna i fall av dubbelt medborgarskap.[26]

Sverigedemokraterna säger sig, i kombination med skärpta krav för asyl, vilja skärpa kraven för att bli svensk medborgare, inklusive språk- och samhällskunskapstest, samt att möjliggöra återkallelser av medborgarskap som beviljats på felaktiga grunder.[27] På den senaste partistämman togs dock beslut om att slopa kravet på förbud mot dubbelt medborgarskap. Sverigedemokraterna vill för övrigt att välfärd och en betydande del av bosättningsbaserade förmåner, liksom en fullständig tillgång till sjukvården, bör kopplas till det svenska medborgarskapet. Individer med ett annat medborgarskap än det svenska ska dock ges möjlighet att kvalificera in sig till välfärdsystemet genom stadigvarande arbete inom Sverige.[28]

Liberalerna vill att alla asylsökande och nyanlända tidigt ska ta del av ”obligatorisk samhällsinformation”, där frågor om jämställdhet, demokrati och sekulärt samhälle inklusive hedersförtryck, antisemitism och hbtq-personers rättigheter ska lyftas. Den som väljer att bli medborgare ska göra ett språk- och samhällstest. De vill också att det ”ska ställas krav på motprestation för att få ekonomiskt stöd”.[29] Samtidigt vill partiet att barn som föds i Sverige ska kunna bli svenska medborgare vid födseln om minst en förälder har permanent uppehållstillstånd i landet och är folkbokförd här sedan en viss tid. Liberalerna vill vidare att reglerna för att säga upp svenskt medborgarskap ska ändras för att stärka barns rättigheter och öka skyddet mot att barn förs utomlands för att giftas bort.[30]

---

24 https://www.socialdemokraterna.se/var-politik/a-till-o/integration-och-mangfald/ (senast nedladdad 2020-01-03).

25 https://moderaterna.se/integration (senast nedladdad 2020-01-03).

26 https://www.expressen.se/nyheter/m-om-svenska-terrorister-ta-bort-medborgarskapet/.

27 https://sd.se/vad-vi-vill/migrationspolitik/ (senast nedladdad 2020-01-03).

28 https://sd.se/wp-content/uploads/2019/01/Budget-2019-formgiven.pdf (senast nedladdad 2020-01-03).

29 https://www.liberalerna.se/politik/integration/ (senast nedladdad 2020-01-03).

30 https://www.liberalerna.se/politik/medborgarskap/ (senast nedladdad 2020-01-03).

Centerpartiet vill införa ett integrationsår för särskilt motiverade nyanlända för att ge dem en möjlighet att ta del av intensiva integrationsinsatser i ”toppklass” för snabb etablering in i det svenska samhället. Intensivåret ska innehålla obligatorisk samhällsorientering som ska ge en tydlig bild av vilka förväntningar och regler som gäller i det svenska samhället. Den som når de högt satta målen får ett kunskapscertifikat som tydligt visar att man är redo för svensk arbetsmarknad. Intensivåret är självfinansierat via etableringslån och betalas tillbaka enligt samma principer som studielån i CSN. Centerpartiet vill att riktlinjerna till kommunerna ska tydliggöras så att samma krav på aktivering ställs på en man och kvinna som bor i samma hushåll och får försörjningsstöd. För att få försörjningsstödet utbetalat vill vi därför att båda personerna i familjen ska studera svenska, delta i praktik, arbetsträna eller söka jobb. Kravet på aktivering ska fungera som ett incitament för att fler kvinnor ska komma ut i jobb, få en egenförsörjning och bli delaktiga i det svenska samhället.[31] Partiet har lagt förslag som innebär kvalificering in i välfärden, t.ex. för föräldraförsäkringen och efterlevandepensionerna.[32] Några uttalade nya krav för medborgskap återfinns inte.

Kristdemokraterna vill att de som kommer till Sverige från första dagen går in i ett asylprogram där SFI-studier i svenska påbörjas. Från början ska enligt partiet överföringen av ”våra grundvärderingar” påbörjas i form av samhällsorientering. Partiet formulerar att ”våra grundvärderingar” kommer av den judisk-kristna etiken och kan sägas vara Sveriges etiska modersmål. Några uttalade nya krav för medborgarskap återfinns inte.[33] Däremot vill partiet att det ska vara möjligt att beslagta pass för personer som misstänks ansluta sig till terrororganisationer utomlands. De anser också att medborgare som strider för terrororganisationer ska kunna dömas för landsförräderi. Den som begår folkrättsbrott ska kunna fråntas sitt medborgarskap.[34]

Miljöpartiet har, liksom Vänsterpartiet nedan, inte formulerat krav på nyanlända utan istället fokusera på att underlätta för etablering i Sverige. Partiet vill att vuxna nyanlända ska få bättre undervisning i svenska. Det vill också erbjuda högutbildade personer undervisning i svenska på universitet. Barn och ungdomar ska ges lektioner i modersmål och partiet vill införa digital språkundervisning.[35]

Vänsterpartiet har alltså inte heller formulerat krav på nyanlända, utan har istället valt att föra fram följande samhälleliga åtgärder för stärkt integration. Det handlar om att de elever som idag går på gymnasiets introduktionsprogram ska få de bästa förutsättningarna att både lära sig ett nytt språk och att läsa in grundskolan på kort tid. Partiet vill också ge stora resurser för att stödja föreningslivets verksamhet för asylsökande och nyanlända,

---

31 https://www.centerpartiet.se/var-politik/politik-a-o/migration-och-integration/reformer-for-integration (senast nedladdad 2020-01-03).

32 https://www.centerpartiet.se/var-politik/politik-a-o/migration-och-integration/migration-och-asyl (senast nedladdad 2020-01-03).

33 https://kristdemokraterna.se/?post_type=politic&politic-categories=i (senast nedladdad 2020-01-03).

34 https://kristdemokraterna.se/?post_type=politic&s=medborgarskap (senast nedladdad 2020-01-03.

35 https://www.mp.se/politik/nyanlandas-etablering (senast nedladdad 2020-01-03).

effektivare validering av utländsk utbildning och språkundervisning vid folkhögskolorna. Partiet framhåller också vikten av att bekämpa diskriminering på alla nivåer i samhället.[36]

Det finns alltså hos flera hos riksdagspartier inslag av förslag om införande av krav för rättslig tillhörighet och integration. Förutom uppfyllande av olika formella krav för t.ex. medborgarskap (vilket gäller för Moderaterna, Liberalerna och Sverigedemokraterna), framförs på vissa partiers hemsidor också ”mjuka” normer såsom att nyanlända måste ta del av samhällsinformation och visa deltagande i olika aktiviteter. Även om det för närvarande inte verkar finnas politisk majoritet för att gå lika långt som i grannländerna Danmark och Norge, verkar det i alla fall finnas en rörelse i den riktningen. Det återstår att se vad den tillsatta utredningen mynnar ut i för förslag.[37]

3. Underliggande historiska linjer

Svensk integrationspolicy utvecklas och förändras i samklang med migrationspolitiken.[38] Synen på utländska personer i juridiskt hänseende har förändrats flera gånger under den senaste 150-årsperioden. I tider av kraftigt ökad migration tilltar diskussioner och debatt om vem som har rätt till åtnjutande av välfärdsförmåner och rättsligt medlemskap. Därmed sammanhängande frågor om resurser och inflytande blir som en följd en del av migrations- och integrationsdebatten. Ett sentida paradigmskifte skedde enligt Hammar i slutet av 1980-talet, då asylsökande började ses som en börda för det svenska samhället.[39] Regeringen såg det ökande antalet asylsökande som ett kostnadsproblem. Precis då som nu betraktades situationen som ett flyktingpolitiskt nödläge. Hur ser då den historiska utvecklingen ut i ett längre tidsperspektiv?

När passfrihet infördes 1860 blev fri passering över den svenska gränsen möjlig. Från det och fram till 1914 fanns ingen särskild lagstiftning som reglerade invandringskontroll m.m., men genom lagstiftning 1914 infördes förbud för vissa utlänningar att vistas i landet (1914:196). Den innebar ingen allmängiltig invandringskontroll utan inriktades på att förhindra närvaro av vissa oönskade grupper av ”utlänningar”. Det blev möjligt att kontrollera och förhindra inresande av, eller senare utvisa, utlänningar som ansågs utgöra

---

36 https://www.vansterpartiet.se/politik/integration/ (senast nedladdad 2020-01-03).

37 Dir. 2019:70, Uppdraget ska, i de delar som gäller språk- och samhällskunskapskrav, redovisas senast den 15 oktober 2020. I övriga delar ska uppdraget redovisas senast den 1 maj 2021.

38 Se för en historisk genomgång, Brännström, 2015.

39 Hammar, T., ”Closing the Doors to the Swedish Welfare State”, s. 179, Brochmann, G. & Hammar, T. (red.), Mechanisms of Immigration Control: A Comparative Analysis of European Regulation Policies, 1964, Oxford.

ett hot mot den nationella säkerheten, eller som ansågs kunna bli en samhällsbörda p.g.a. deras fattigdom. Utvisningslagen innebar kategoriseringar av olika grupper av oönskade personer och kom enligt Khosravi att gestalta *anti-medborgaren*, vilken personifierades som en omoralisk lagbrytare och samhällsbelastning, jämfört med den *normativa medborgaren*.[40] Den utökade makt som regeringen under vissa omständigheter hade enligt lagstiftningens s.k. fullmaktsparagraf användes 1917, med anledning av kriget, för att för första gången införa en generell utlänningskontroll samt pass- och visumtvång.[41] Systemet var alltså en konsekvens av första världskriget, men kom faktiskt att t.o.m. utvidgas efter krigsslutet.[42] Ingen utlänning fick nu vistas i Sverige utan tillstånd. De särskilda omständigheter som regeringen motiverade användandet av fullmaktsparagrafen var livsmedels- och bostadsbrist.[43] Därpå följde under mellankrigstiden och andra världskriget en rad lagar som ytterligare skärpte utlänningskontrollen. Det handlade om att skydda den ”nordiska rasen”, hindra konkurrens på den svenska arbetsmarknaden och kontroll för att spåra misstänkta sabotörer och landsförrädare. Tiden för andra världskriget innebar istället, igen, en friare invandring, och arbetskraftsinvandringen var relativt fri fram till 1972 då den utomnordiska arbetskraftsinvandringen stoppades.[44]

Efter att den utomnordiska arbetskraftsinvandringen stoppades blev asyl- och anhöriginvandring de i stort sett enda lagliga möjligheterna för utländska personer att vistas i Sverige. FN:s flyktingkonvention från 1951, med utvidgning 1967, ger flyktingar rätt till skydd om de kan bevisa att de känner en ”välgrundad fruktan för förföljelse”. Övrig mobilitet över landsgränser är beroende av staters nationella migrationspolitik. Under 1970- och 1980-talen erbjöd Sverige något utökade möjligheter jämfört med flyktingkonventionen. Det s.k. Luciabeslutet 1989 innebar dock en asylpolitisk vändning. Beslutet från den 13 december 1989 innebar att Sverige endast skulle ta emot flyktingar som uppfyllde kriterierna i FN:s flyktingkonvention och de som i övrigt hade särskilt starka skyddsbehov.[45] Beslutet kunde fattas av regeringen enligt en existerande undantagsregel om särskilda skäl. Enligt lagtexten från 1975 kunde undantaget tillämpas om det rörde sig om så många personer

---

40 Khosravi, S., ”Territorialiserad mänsklighet: irreguljära immigranter och det nakna livet”, i de los Reyes, P. (red.), Välfärdens gränser: ett villkorat medborgarskap i diskrimineringens skugga, SOU 2006:37.

41 Hammar, T., ”Sverige åt svenskarna – Invandringspolitik, utlänningskontroll och asylrätt 1900–1932”, 1964, s. 150.

42 Regeringens proposition 1918:793, Kungörelse angående övervakning av utlänningar I riket.

43 Hammar, T., 1964, s. 167.

44 Johansson, C, ”Välkomna till Sverige”, 2005, s. 215 f.

45 Prop. 1988/89:86, med förslag till utlänningslag m.m., s. 156.

att det skulle medföra stora påfrestningar för det svenska samhället och den svenska flyktingmottagningen att ta emot dem. Motivet för Luciabeslutet var att inskränka människors rätt till uppehållstillstånd för att kunna bereda fristad åt dem som är i mest behov av det. När Luciabeslutet fattades 1989 var Sverige inte en del av EU. Utöver inhemska asylregler behövde Sverige därför framförallt förhålla sig till bestämmelserna i flyktingkonventionen. När Luciabeslutet fattades gjordes därför undantag för de som omfattades av flyktingkonventionens bestämmelser. I nuläget måste Sverige däremot, utöver flyktingkonventionen,[46] även förhålla sig till EU-regler. Förutom att Sverige enligt utlänningslagstiftningen inte kan hindra beviljandet av asyl till personer som omfattas av flyktingkonventionen, kan Sverige idag inte heller vägra att bevilja asyl till personer som omfattas av EU-rätten,[47] s.k. alternativt skyddsbehövande, 4 kap. 1 § utlänningslagen. Till följd av den stora flyktingvågen 2015 ansåg regering och riksdag att utmaningarna för det svenska asylsystemet och andra centrala samhällsfunktioner blev mycket stora, och att åtgärder därför behövde vidtas för att tillfälligt anpassa det svenska regelverket efter miniminivån enligt EU-rätten och internationella konventioner.[48] Resultatet blev den s.k. tillfälliga lagen, 2016:752.[49] I stora drag medförde den tillfälliga lagen en begränsning av vilka som har möjlighet att få asyl, tillfälliga istället för permanenta uppehållstillstånd som huvudregel, begränsad möjlighet till familjeåterförening och skärpt försörjningskrav vid familjeåterförening.

När medborgarskap, respektive inkludering och exkludering, sätts i relation till frågor om migration, etnicitet, nationalitet, har det enligt Dahlstedt m.fl. historiskt visats att nämnda faktorer haft en avgörande betydelse för skapande och styrning av medborgarskap.[50] I mitten av 70-talet etablerades mångkulturalism som politisk doktrin. Vid mitten av 90-talet ersattes den doktrinen med begreppet integration med betoning på majoritetssamhällets

---

46 FN:s konvention från 1951 angående flyktingars rättsliga ställning (Genèvekonventionen), reviderad genom dess tilläggsprotokoll från 1967 (New York-protokollet).

47 Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/95/EU av den 13 december 2011 om normer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd, för en enhetlig status för flyktingar eller personer som uppfyller kraven för att betecknas som subsidiärt skyddsbehövande, och för innehållet i det beviljade skyddet (omarbetning).

48 Prop. 2015/16:174, s. 22.

49 Lagen infördes 20 juli 2016 och skulle gälla till och med den 19 juli 2019. Riksdagen fattade beslut den 18 juli 2019 om att förlänga lagen. Lagen träder ur kraft den 19 juli 2021.

50 Dahlstedt, M., Fejes, A., Olson, M., Rahm, L. & Sandberg, F. (Dahlstedt m.fl.), ”Medborgarskapets paradoxer. Medborgarskapspositioneringar i berättelser om tillhörighet i migrationens tid”, Sociologisk forskning, 2017, s. 34, och hänvisningar däri till Lui, R., ”The international guvernement of refugees”, i W. Larner och W. Walters (red.) Global governmentality, London, Routledge, Werry, M., ”Tourism, race and the state of nature”, Cultural studies 22 (3–4), s. 391–411 och Schinkel, W. och Van Houdt, F., ”The double helix of cultural assimilationism and neo-liberalism”, The British Journal of Sociology 61(4), s. 696–715.

och migranters ömsesidiga deltagande i skapandet av ett integrerat och mångkulturellt samhälle.[51] Sedan början på 2000-talet råder en utveckling med ett skarpare tonläge och förstärkt betoning på migration som orsak till problem samt krav på anpassning.[52] Denna diskurs visar på samhällsutmaningar samt pekar ut avvikande grupper som sociala problem som inte motsvarar förväntningarna på att vara en god medborgare.[53] Frågan är vad det kommer att innebära för den framtida rättsliga möjligheten att bli medborgare i Sverige?

4. Omedelbar eller stegvis rättslig tillhörighet – på väg mot medborgarskap

Neergard menar att olika grader av medborgerlig status föreligger hierarkiskt och att dessa hierarkier spänner över rätten att vara i Sverige, rätten respektive skyldigheten till att arbeta samt välfärdsmässiga rättigheter. Med undantag för den som rättsligt sett är medborgare finns det enligt Neergard ingen entydig hierarki, men han presenterar följande grova rangordning:[54] a) Invandrade med permanent uppehållstillstånd, vilket tidigare utgjorde huvudinriktningen i svensk migrationspolitik, b) Nordiska medborgare genom Nordiska passunionen samt EU-medborgare med fri rörlighet, vilka också enligt Neergard har en relativt stark medborgerlig status, i alla fall i tre månader, c) Flyktingar (enligt Neergards terminologi) med tidsbegränsade uppehållstillstånd, d) Anhöriga, vilka har fått det svårare att få uppehållstillstånd och som numera får tidsbegränsade uppehållstillstånd. e) Arbetskraftsinvandrade från tredje land, som får tidsbegränsade uppehållstillstånd och rätt att vara i Sverige enbart om de har ett arbete, f) Asylsökande, g) Asylsökande, som har fått avslag och som genom lagändringar 2016 i stort sett har samma villkor som papperslösa och h) Papperslösa. Listan går från de med mest formella rättigheter till de med minst, och som Neergard framhåller är det i stort sett bara medborgare och de med permanent uppehållstillstånd som inte har krav på försörjning för att kunna etablera sig i Sverige.[55]

---

[51] Dahlstedt, M., ”Reserverad demokrati”, 2005 och Dahlstedt, M., Eliasi, B. & Salmonsson L., ”Medborgarskap och tillhörighet i migrationens tid – inledande reflektioner, Sociologisk Forskning, 2017, s. 5 f.

[52] A.a. s. 6.

[53] A.a. och Mulinari, D., ”’Den andra’ familjen. Genus, nation och migration”, Fink, J. & Lundqvist, Å. (red.), Välfärd, genus och familj, 2009 och Eliassi, B.,”Conceptions of immigrant and racism among social workers in Sweden”, Journal of Progressive Human Services, 42, 2017, s. 6–35.

[54] Neergard, A., 2018, s. 19 f.

[55] Slavnic, Z., har studerat hur olika grader av rättslig tillhörighet påverkar individers socioekono-

När personer väl har förvärvat permanent eller tillfälligt uppehållstillstånd, och kan förväntas stanna i Sverige, börjar en möjlig rörelse mot det medborgarskap som kan ses som ett slutligt mål gällande, och för, personer som etablerar sig i det nya landet. Medborgarskap är en fråga där, enligt internationell rätt, varje stat i princip är helt suverän att bestämma vilka som är dess medborgare och vad som krävs för att kunna bli det, *domain réservé*.[56] I Sverige finns det i linje med det ingen absolut rätt för alla att få medborgarskap, utan reglerna talar om att personer under vissa omständigheter *kan* få medborgarskap. Detta utvecklas i kapitel 5 nedan. Bremdal har prövat att vända på perspektivet, och utgå ifrån individens rätt till inkludering istället för statens suveränitet att bestämma vilka som ska inkluderas.[57] Bremdal utgår i detta från Dahls kriterium för inkludering, som i sin tur bygger på liberal demokratiteori. Enligt den demokratiteorin ska alla som kan träffas av en lag också kunna vara med och påverka den. Bremdal diskuterar t.ex. huruvida ordet *kan* skulle kunna bytas ut mot *ska* i 11 § MedbL (se nedan).[58]

Detta att inkludera inflyttade personer i ett lands rättighetskatalog kan, för att åberopa Anuscheh, sägas ske efter två olika principer. Den ena principen bygger på kongruens mellan att befinna sig på en stats territorium och att omfattas av rättigheter och skyldigheter härrörande till staten. Den andra principen bygger på ett stegvis inkluderande i statens rättssamhälle.[59] En tillämpning enligt denna senare princip innebär ett successivt inkluderade av den inflyttade till de rättigheter som följer med ett tillhörande till inflyttningsstaten. Principerna har sin uppkomst i olika filosofiska och politiska synsätt, men båda kan enligt Anuscheh anses accepterade inom internationell rätt.[60] Det finns en spänning mellan de två principerna, och denna spänning kan förväntas öka i tider av ökad migration med tillhörande ökade kostnader som följer med staternas tillhandahållande av rättigheter. Bland EU:s länder finns enligt Anuscheh inslag av båda principerna.

Fortfarande ger redan tillfälligt eller permanent uppehållstillstånd rätt till ett flertal ersättningsformer inom det svenska socialförsäkringssystemet.[61]

---

miska förutsättningar i ”Existens och temporalitet, om det samtida flyktingskapets komplexitet”, Umeå, 2000.

56 Spång 2013 s. 12. Denna exklusiva rätt är inte oinskränkt i internationell rätt, utan gräns sätts för rätt till nationalitet och undvikande av statslöshet.

57 Bremdal, P., ”Rätt till medborgarskap? Om de svenska naturalisationsreglerna”, 2016, s. 95 ff.

58 Bremdal, s. 113 ff.

59 Anuscheh F., ”‘We want you! But…’ Recruiting Migrants and Encouraging Transnational Migration through Progressive Inclusion”, European Law Journal, Vol. 15, No. 6, November 2009, s. 700–718.

60 A.a.

61 https://www.forsakringskassan.se/privatpers/flytta-till-arbeta-studera-eller-nyanland-i-sverige/

Den svenska politiska debatten har dock, i spåren av det stora antalet migranter de senaste åren, i ökad utsträckning anammat principen om stegvis inkluderande. På ett abstrakt plan handlar det om att retoriskt särskilja de som ”har gjort rätt för sig” och ”sköter sig” från de som (ännu) inte har gjort rätt för sig eller inte sköter sig. Det finns en underliggande kontext gällande vilka som ”passar in” i staten eller vilka medborgare som kan tänkas önskvärda.[62] Att ha rätt att temporärt eller varaktigt befinna sig på svenskt territorium ifrågasätts mer och mer politiskt att i sig vara tillräckligt för att kunna erhålla sociala förmåner.[63] Ett sådant synsätt kan finna stöd i principen om stegvis inkluderande. Längden av vistelsen på statens territorium tillsammans med gradvis stärkta ekonomiska och sociala band skulle då motivera ökad tillgång till rättigheter. Kopplat till det senare är å andra sidan också att de successivt ökande rättigheterna svårligen ska kunna dras tillbaka.

Freiers exempel med barn på flykt kan illustrera ovanstående. Freier beskriver en tilltagande polarisering när det gäller synen på barns rättigheter. Barn ses som sårbara och skyddsvärda samtidigt som de representerar hopp inför framtiden.[64] När det gäller barn på flykt porträtteras de i en skala från skyddsvärda till opålitliga utnyttjare, vilket samklingar med den rådande polariserade diskursen gällande asylsökande i Sverige.[65] Polariseringen kan vara en konsekvens av en oro som sammanhänger med ett paradigmskifte vad gäller tillgången till begränsade resurser. Enligt Freier kan oron på ett europeiskt plan i sin tur kopplas till den nyliberala nedmonteringen av de offentligt finansierade välfärdssystemen,[66] vilket i sin tur lett till upplevelse av skuld för detta liksom decentralisering och förflyttande av ansvar till individens axlar.[67]

---

fatt-uppehallstillstand-sverige/nar-du-har-fatt-uppehallstillstand-i-sverige (senast nedladdad 2019-09-12).

62 Jfr t.ex. Bremdal, s. 11.

63 I ovan nämnd promemoria från 2019-12-20 föreslås att det införs ett tillägg i 4 kap. 1 § socialtjänstlagen (2001:453) om att det ingår i det att stå till arbetsmarknadens förfogande att vid behov delta i grundutbildning i svenska, s.k. språkplikt. Det kommer att innebära krav för kunskaper i svenska för att få försörjningsstöd. Kravet föreslås kombineras med undantag för vissa situationer. Redan idag ingår det generellt i socialtjänstens uppdrag att säkerställa att enskilda har kunskaper i svenska språket.

64 Freier, L., ”Which refugees deserve our help? How polarized representations shape public opinions and individuals’ lives”, Gränslös, Tidskrift för studier av Öresundsregionens historia, kultur och samhällsliv, 2017, s. 82.

65 A.a. och Eastmond, M. & Ascher, H., ”In the Best Interest of the Child? The Politics of Vulnerability and Negotiations for Asylum in Sweden”, Journal of Ethnic & Migration Studies, 2011, s. 1186–1187.

66 Freier förstår i det här sammanhanget nyliberalism innebärande ett fokus på marknadslösningar för all form av styrning ända ner på individnivå, och hänvisar till Lauri, M. ”Narratives of governing. Rationalization, responsibility and resistance in social work”, 2016.

67 Freier, 2017, s. 83.

Mediala och politiska utspel förstärker polariseringstendenserna genom att dra upp en moralisk linje mellan de som förtjänar och de som inte förtjänar.[68] Som exempel på detta kan nämnas president Donald Trumps uttalande om att neka medborgarskap för de som föds i USA som barn till icke-medborgare.[69] I det sammanhanget handlar det inte om barn på flykt utan barn till föräldrar på flykt. Det är inte de i USA födda barnen som enligt det synsättet ses som opålitliga utnyttjare, utan föräldrarna som väljer att föda barnen i landet. Här kan jämföras med finansminister Magdalena Andersson uttalande om att barnfattigdom är en anledning till den uppstramade svenska migrationspolitiken.[70] Barn kan inte själva välja sina föräldrar, inom vilket territorium de föds eller om deras föräldrar migrerar. Frågan kan ställas om hänvisningar till barns utsatta situation är ett giltigt argument för att motivera åtgärder som egentligen riktar sig mot deras föräldrar.

Normen för svenska medborgare är i hög grad ”den anställningsbare medborgaren” ställd i kontrast mot ”de andra” icke-anställningsbara och problematiska.[71] Freier beskriver diskussioner med företrädare för kommuner, näringsliv och socialt företagande från södra Sverige där fokus bl.a. legat på hur ensamkommande barn ska bli anställningsbara medborgare. Syftet med de beskrivna diskussionerna var att i ett projekt utveckla idéer för innovation och utveckling avseende integration ledande till produktivitet, välfärd och ekonomisk tillväxt.

Principen om *omedelbart inkluderande* har sin grund i föreställningen om universella mänskliga rättigheter.[72] Rättigheter som bör vara opåverkade av migration mellan stater. Uttryck för inkludering, till skillnad från exkludering, hämtar Anuscheh i FN-konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning.[73] Termen inkludering (”inclusion”) används för första gången i denna konvention, men den bärande tanken finns även uttryckt i andra dokument om universella mänskliga rättigheter.[74] Skyddet mot exklu-

---

68 Holmes, S. och Castañeda, H., ”Representing the ‘European refugee crisis’, Germany and beyond. Deservingness and difference, life and death”, American Ethnologist 43.

69 Här kan påpekas att faktumet inte skulle anses som unikt i ett internationellt perspektiv. T.ex. måste minst en av föräldrarna, till ett barn som föds i Sverige, vara svensk medborgare för att barnet ska kunna bli svensk medborgare redan vid födseln.

70 https://www.dn.se/ekonomi/finansministern-barnfattigdom-skal-for-stramare-flyktingpolitik/ (senast nedladdad 2018-05-28).

71 Freier, 2017, s. 86 och Dahlstedt, M., & Vesterberg, V., ”Citizens in the Making. The Inclusion of Racialized Subjects in Labour Market Projects in Sweden”, Scandinavian Political Studies, 2016:6–7.

72 Anuscheh, 2016.

73 Convention on the Rights of Persons with Disabilities (Disabilities Convention) of December 2006.10, http://www.un.org/disabilities/.

74 Förbud mot exkludering genom diskriminering anses påverka tolkningen av andra konventioner

dering anses vara särskilt viktigt för alla de som annars riskerar att exkluderas med anledning av att de tillhör en minoritet eller särskilt sårbar grupp. Det kan förutom personer med funktionsnedsättning handla om barn, nationella minoriteter, statslösa personer eller migranter. Principen ska här inte förstås uttrycka en process som endast är möjlig i en enstaka stat, utan istället en skyldighet för alla stater, där en person befinner sig, att bidra till dennes sociala inkludering.

Jämförelsen mellan de båda principerna kan förstås på två sätt. Antingen ses *stegvis inkludering* som en mer återhållsam inkludering jämfört med omedelbar och fullständig inkludering. Eller istället som en möjlighet att gradvis uppnå inkludering *redan innan* den fulla inkluderingen inträder.

De två principerna för inkludering kan användas för att utveckla rättsliga argument för bestämmandet av vilka sociala och ekonomiska rättigheter som bör uppkomma och när det ska ske. Rätten till inkludering i ett samhälle behöver inte enbart ses om grundat i politiska överväganden, utan också som normativa krav, eller förväntningar, som bör anpassas till principen om kongruens vid migration. Kongruens behöver inte enbart av moraliska, utan också rättsliga, skäl ställas emot idén om att inkludering bestäms suveränt av enskilda stater. Tillgodoseende av migranters universella mänskliga rättigheter, gentemot den suveräna statens intressen och befogenhet, kan dock inte självklart uppnås i nationell lagstiftning och tillämpning.

5. Medborgarskap – förutsättningar för och innebörd av

5.1 Introduktion

I tider av omfattande internationell migration ifrågasätts etablerade föreställningar om medborgarskap, ”om vem medborgaren är eller bör vara”,[75] och betydelsen av begreppet.[76] Vissa individer ses med självklarhet som ”hörande till den nationella gemenskap som garanterar en uppsättning rättigheter, medan andra *inte* ses tillhöra den gemenskapen”.[77] Medborgarskap kan ses som ett instrument för att skilja ut medlemmar i en stat från icke-medlemmar. På ett rättsligt plan kan tilldelande av medborgarskap ses som en teknik för urval av vilka som ska tillskrivas rättigheter och skyldigheter. För att då bli

utfärdade av FN:s organ för mänskliga rättigheter, se t.ex. Vandenhole, W, ”Non-Discrimination and Equality in the View of the UN Human Rights Treaty Bodies”, Intersentia, 2005, s. 90 ff., 128 ff., 143 ff. och 176 ff.

75 Se Dahlstedt m.fl., s. 31.

76 Mindus, P., ”Vad är medborgarskap?”, i Juridiska grundbegrepp, red. C. Dahlman & L. Wahlberg, 2019, s. 379.

77 A.a. s. 32.

meningsfullt måste såväl krav för erhållande som innebörden av medborgarskapet tillföra något utöver vad det innebär att vara människa (och att vistas på ett territorium).[78] I Sverige är det framförallt rösträtten i riksdagsval som i rättsligt hänseende tillkommer vid erhållande av medborgarskap i rättslig mening. Till detta kommer att medborgarskap folkrättsligt oftast är en förutsättning för att en stat ska kunna intervenera och diplomatiskt skydda en person inom andra staters områden och gentemot andra stater.[79]

Vid tilltagande migration i kombination med bl.a. tidskrav för medborgarskap kommer en allt större del av befolkningen att bestå av invånare utan rösträtt i nationella val. Något som Beckman beskriver som ett slags demokratiskt underskott.[80] Östbring har nyligen fört en diskussion om migration och tillhörighet utifrån politisk teori. Han beskriver i det sammanhanget nationalstaten som ett liberalt dilemma. Liberal universalism skulle innebära en kosmopolitisk hållning angående den politiska sammanslutningens karaktär och synen på migration, och ”stå i strid med staters praktik att genom lagar kring migration och medborgarskap utestänga människor från ett land och dess institutioner”.[81] En stat som istället exkluderar icke-medborgare krockar i så fall med universalism och individualism, men skulle samtidigt kunna ses som det slags politiska identitet inom vilken liberala ideal har realiserats.[82] Sådana begränsningar kan enligt liberal nationalism ses som nödvändiga i syfte att uppnå fungerande demokratiska institutioner.[83] Östbring beskriver att den liberala nationalismen utgör en position ”som vill (1) bibehålla (eller återknyta) medborgarskap och nationell tillhörighet, och (2) förorda en nationell identitet som bygger på språk och gemensam samhällelig kultur (*societal culture*) snarare än mer etniskt specifika sedvänjor, religiösa uppfattningar och idéer om gemensamt ursprung”.[84]

Förutom att se medborgarskapet som ett materiellt rättsligt institut, eller utifrån politiska teorier, kan diskussioner även föras på bl.a. ett sociologiskt eller filosofiskt plan. Ännu idag anses då en stor del av diskussionerna ta sin utgångspunkt i T.H. Marshalls[85] klassiska förståelse av medborgarskapet såsom ett fullvärdigt medlemskap i samhällsgemenskapen. Ett kontrakt mel-

---

78 Jfr Mindus, P., ”Filosofisk syn på medborgarskap”, Filosofisk tidskrift, nr 3, 2016, s. 38.

79 Prop. 2013/14:143. s. 11 f.

80 Östbring, (1), ”Migrationspolitiska dilemma. Om idealism och realism i liberal politisk teori”, 2019, s. 110, Beckman, L., ”Is Residence Special? Democracy in the Age of Migration and Human Mobility”, Territories of Citizenship (red. Beckman, L. och Erman, E.), 2012, s. 19.

81 Östbring, (2), ”Hur blir man egentligen svensk”, Sydsvenska Dagbladet, 2019-05-19.

82 Östbring, (1), s. 77 f.

83 Östbring, (2).

84 A.a. s. 102.

85 Marshall, T.H., ”Citizenship and social class”, 1950, Cambridge University Press.

lan individ och stat som garanterar den enskilda medlemmen *civila, politiska och sociala rättigheter*.[86] Dahlstedt m.fl. gör sin teoretiska ansats för förståelsen av hur medborgaren är och bör vara, liksom de samhälleliga villkoren för att vara medborgare, med inspiration i Foucaults syn på makt och styrning. Medborgarskap tar form som något som är i ständig tillblivelse.[87] Mindus ser med utgångspunkt i Aristoteles beskrivningen av medborgaren som den som turas om att styra och styras.[88] Mindus föreslår en teori om funktionellt medborgarskap där frågorna, a) *till vem* och b) *vad det består i*, måste besvaras. Svaren på dessa två frågor korrelerar med varandra.[89] Mindus hävdar att vi inte kan diskutera den ena dimensionen utan att samtidigt studera den andra. Vem som är berättigad medborgarskap beror i så fall på vad som krävs för att kunna åtnjuta de rättigheter och utföra de plikter som medborgarskap innebär. Vilka egenskaper som är rimliga att kräva beror på typen av de rättigheter och skyldigheter som medborgarskapet består av.[90]

5.2 Medborgarskapet i rättslig bemärkelse

5.2.1 Allmänt

För närvarande är det som berörts tidigare inte så stor skillnad på rättigheter i Sverige vid en jämförelse mellan vilka som är medborgare respektive inte är det (men har permanent eller tillfälligt uppehållstillstånd).[91] En viktig demokratisk skillnad är att kravet på medborgarskap uppställs för att vara valbar och att få rösta i riksdagsval, RF (Regeringsformen) 3:4. Bara svenska medborgare har rätt till konsulärt bistånd utomlands, och en tredje skillnad är att vissa rättigheter i RF är förbehållna medborgare. Det gäller framförallt rätten till rörelsefrihet, den ovillkorliga rätten att få stanna i Sverige och att få resa in och ut från landet, RF 2:7 och 2:8. Rättigheter uppräknade i RF 2:25 kan genom lagstiftning inskränkas för icke-medborgare. Det kan t.ex. gälla vissa delar i tryck- och yttrandefriheten, men de faktiska skillnaderna i dessa

---

86 Dahlstedt m.fl. s. 32.

87 Dahlstedt m.fl., s. 32 och hänvisningar däri till Isin, E. F. och Wood, P. K., ”Citizenship and identity”, 1999, White, M. och Hunt, A., ”Citizenship: care of the self, character and personality”. Citizenship Studies 4 (2):93–116, Procacci, G., ”Governmentality and citizenship”, Nash, K. & Scott, A. (red.), The Blackwell companion to political sociology. 2004, Malden Blackwell, Ong, A., ”Neoliberalism as exception”, 2006, och Cruikshank, B., ”The will to empower”, 1999.

88 Mindus 2016, s. 39.

89 A.a. s. 39 ff.

90 A.a. s. 42.

91 Se Bremdal, s. 22 f. Att det har varit en tydlig politisk strävan framgår av prop. 1968:142, prop. 1975:26, prop. 1997/98:16 och SOU 1999:34 s. 304 ff. och s. 307. I rättslig praktik är inte heller betydelsen så stor, se t.ex. Bremdal, s. 19 och Lokrantz-Bernitz, H., ”Medborgarskapet i Sverige och Europa. Räckvidd och rättigheter”, 2004, s. 17.

lagar är inte stora. Vidare får bara svenska medborgare anställas som statsråd, arbeta inom polis och militärväsendet samt inneha vissa anställningar och uppdrag inom domstolsväsendet.[92]

Det faktum att endast ett fåtal rättigheter är förbehållna enbart medborgare är enligt Lokrantz Bernitz en fortgående utveckling som till stor del grundas i regler om mänskliga rättigheter.[93] Lokrantz Bernitz uttrycker uppfattningen att denna utveckling inte bör drivas allt för långt. Det är medföljande särskilda rättigheter och skyldigheter som fyller begreppet med meningsfullt innehåll för den enskilde, och därmed gör det attraktivt att bli medborgare.

5.2.2 Vem äger frågan?

Internationell rätt uttrycker principen att en stat själv äger sin fråga gällande medborgarskap.[94] Som Bremdal hänvisar till är det visserligen fastslaget att alla har rätt till medborgarskap,[95] men det saknar betydelse eftersom ingen stat enligt internationell rätt har skyldighet att medge medborgarskap.[96] Samma kan utläsas av europarätten.[97] Skyddet i den internationella rätten för barn är dock starkare. Varje barn har en rätt till medborgarskap och dessutom finns det en skyldighet för staterna att i den nationella rätten se till att rättigheten blir uppfylld, särskilt i fall barnet annars riskerar att bli statslöst.[98] På senare tid har det uppmärksammats att ett barn som har fötts i Sverige och som sedan födelsen är statslöst förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan. Anmälan ska göras innan barnet fyllt 18 år, och av den eller dem som har vårdnaden om barnet. Barnet måste ha permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige, 6 § MedbL. I utredningsdirektivet från oktober 2019 vill regeringen få utrett om vissa statslösa barn som föds i Sverige per automatik bör bli svenska medborgare redan vid födelsen.[99]

---

92 Se t.ex. lagen om offentlig anställning.

93 Lokrantz Bernitz, s. 50 f.

94 Permanent Court of International Justice, Serie B, 1923, No 4, s. 24, och 1930 års konvention för lösande av visa konflikter mellan medborgarskapslagar, SÖ 1937:9. Inte heller föreligger skyldighet för staterna att bevilja medborgarskap i den internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter (ICCPR).

95 Artikel 15 i den universella deklarationen om mänskliga rättigheter från 1948.

96 Bremdal, s. 16, med hänvisning till Chan, J J M, ”The Right to a Nationality as a Human Right I”, Human Rights Law Journal, 12, 1991, s. 3.

97 Europeiska konventionen om medborgarskap, SÖ 2001:20, och EU-kommissionen, KOM(2004)695, s. 5. Dock har EU-domstolen i mål C-153/14 ställt krav på att den nationella medborgarlagstiftningen inte gör det omöjligt eller orimligt svårt att utöva rätten till familjeåterförening.

98 Artikel 24.3 i ICCPR samt i Convention on the Reduction of Statelessness.

99 Dir. 2019:70.

Efter ansökan *kan* medborgarskap beviljas, men en absolut rättighet föreligger alltså inte i detta fall.[100] Detta är i juridiskt hänseende intressant eftersom utgångspunkten ger möjlighet till diskretionär prövning. Regeringen har framhållit att det verkligen ska ses som en exklusiv rätt för staten att avgöra, visserligen inom ramen för ”en rimlig tolkning av medborgarskapslagstiftningen”, om en person bör tas upp till svensk medborgare eller inte.[101] Det är den som vill bli svensk medborgare som måste övertyga svenska myndigheter om sin lämplighet för medborgarskap.[102] Enligt 12 § kan dispens ges från villkoren. Intressant är att Migrationsverket presenterar kraven för ett hederligt levnadssätt på sin hemsida under rubriken ”Du ska ha levt ett skötsamt liv i Sverige”[103] utan att ange den rättsliga statusen för de uppräknade kraven. Lagtexten är som framgår nedan närmast intetsägande på denna punkt, men myndighetens kravlista ansluter till en praxis som har utvecklats under lång tid. Det är idag Migrationsverket som beslutar efter ansökan om medborgarskap. Myndighetens beslut kan överklagas till migrationsdomstolen, varifrån överklagande kan ske till Migrationsöverdomstolen. För prövning i denna sista instans krävs prövningstillstånd. Det finns alltså ett utrymme för viss diskretionär prövning på myndighetsnivå även om mycket verkar tala för att den inte får ske godtyckligt.[104] Det bör också gynna rättssäkerheten att överprövning till domstol kan ske.

Trots envar stats självbestämmande i frågan måste staten enligt internationell rätt acceptera konsekvenserna av sitt beslut gentemot andra stater.

5.2.3 Genom födsel, anmälan eller ansökan

Svenskt medborgarskap kan förvärvas genom födsel (*jus sanguinis*), anmälan eller ansökan. Medborgarskap kan förvärvas genom födseln, 2 § MedbL, om någon av föräldrarna är svensk medborgare och även om barnet föds utomlands. Samma sak gäller enligt paragrafen om förälder var svensk medborgare vid sin död. Ett barn blir också svensk medborgare om det inte fyllt 12 år och adopteras av svensk medborgare.[105]

---

[100] Se vidare Bremdal, s. 32 ff. för en genomgång av rekvisit, möjlighet till dispens och utredningsfrågor.

[101] Prop. 1997/98:178 s. 15. Se också Högsta förvaltningsdomstolen 1995-04-10 i mål 243-1995, MIG 2007:27, MIG 2007:28, MIG 2017:7, MIG 2019:2 och Sandesjö, H. & Björk, K., ”Medborgarskapslagen, kommentar till lagtexten”, 11 §, JUNO.

[102] SOU 1994:33 s. 49.

[103] https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Medborgarskap-for-vuxna/Skotsamhet.html (senast nedladdad 2019-09-12).

[104] Lokrantz Bernitz, s. 527.

[105] För barn som är statslösa och inte har föräldrar som är medborgare i Sverige, kan under vissa för-

Ett barn som har fötts i Sverige, och som sedan födelsen är statslöst, förvärvar svenskt medborgarskap genom anmälan av den eller dem som har vårdnaden om barnet, om barnet har permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige. Anmälan ska göras innan barnet har fyllt 18 år, 6 § MedbL. För att undvika en period av tillfällig statslöshet som inträffar mellan barnets födelse och tidpunkten för förvärv av medborgarskap genom anmälan, vill som nämnts regeringen få utrett om det finns det skäl att sådana barn per automatik bör bli svenska medborgare vid födelsen. Ett villkor ska i så fall vara att åtminstone en förälder har permanent uppehållstillstånd och även i övrigt har en anknytning till Sverige, t.ex. genom bosättning. Motivet för ett sådant villkor är att barn som inte kan förväntas växa upp i Sverige inte ska förvärva svenskt medborgarskap.[106]

Eftersom tillhörighet till samhället anses länka samman en person med staten, kan utlänning som vuxit upp i riket under vissa förutsättningar bli medborgare efter anmälan, 7 och 8 §§ MedbL.[107]

I nuläget gäller att villkoren för förvärv, dvs. permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige under viss tid, ska vara uppfyllda vid den dagen anmälan kommer in till Migrationsverket. Om så är fallet sker förvärvet från och med anmälningsdagen även om själva beslutet fattas senare.[108] Om de formella kraven är uppfyllda vid anmälningstillfället ska sökanden beviljas medborgarskap obeaktat omständigheter som har förändrats efter anmälningstidpunkten. Migrationsverket har påtalat att det i ett antal ärenden är uppenbart att sökanden har varit medveten om att en anmälan om svenskt medborgarskap kommer att stoppa en utvisning. Eftersom en svensk medborgare aldrig kan utvisas från Sverige har konsekvensen i vissa fall blivit att familjer som egentligen har fått ett beslut om att lämna Sverige får stanna här på grund av att en i familjen blivit svensk medborgare. Regeringen vill nu fått utrett myndighetens förslag om att svenskt medborgarskap ska förvärvas först från beslutsdagen.[109]

Till skillnad från i ansökningsfallen görs för närvarande ingen prövning av hederligt levnadssätt i anmälningsärenden enligt 6–10 §§ MedbL, förutom att det för anmälanför nordiska medborgare enligt 18 § MedbL gäller att den

---

utsättningar medborgarskap förvärvas genom anmälan om de har permanent uppehållstillstånd och hemvist i Sverige, 6 ff. §§ MedbL.

[106] Dir. 2019:70. Regeringen önskar också få utrett om de svenska reglerna uppfyller FN:s konvention om begränsning av statslöshet.

[107] Se vidare Lokrantz Bernitz, s. 139 f.

[108] Dir. 2019:70 och prop. 1999/2000:147 s. 75.

[109] Dir. 2019:70, Ju2017/09735/EMA. Migrationsverket skulle i så fall kunna vänta in utgången i ett ärende om återkallelse av permanent uppehållstillstånd innan beslut fattas i anmälningsärendet.

som anmäler inte sedan fem år får ha dömts till frihetsberövande påföljd. Som framgår nedan 5.2.4 ha regeringen signalerat att denna skillnad ska utredas.

Det alternativ som oftast blir aktuellt för nyanlända är ansökan, eller s.k. naturalisation, enligt förutsättningarna och kraven i 11 § MedbL (med viss möjlighet till dispens enligt 12 § MedbL).[110] En person kan beviljas medborgarskap om han eller hon har styrkt sin identitet, har fyllt arton år, har permanent uppehållstillstånd (tillfälligt uppehållstillstånd är alltså inte tillräckligt), har haft legal hemvist tillräckligt tid i landet (två till fem år, beroende på olika omständigheter) och har eller kan förväntas komma att ha ett hederligt levnadssätt. På senare tid har krav på (och önskan om) språkfärdighet lyfts fram i den svenska debatten. Till skillnad från vad som är fallen i Danmark, Finland och Norge, finns ännu inget sådant krav i den svenska medborgarskapslagstiftningen.[111] När frågan utreddes i Sverige 1999, var motiveringen till att inte införa språkkrav bl.a. att medborgarskapet är en väg till samhörighet och ett led i integrationsprocessen, och att utökade krav skulle kunna vara kontraproduktiva.[112] Motivering för att ha ett språkkrav kan vara att språkkunskaper krävs för att kunna verka som medborgare, underlättar möjligheten till sysselsättning och allmänt underlättar personens liv i sin nya hemstat.[113] I regeringens direktiv från oktober 2019 anges nu att utredaren ska lämna förslag som innebär att godkänt prov i svenska och i grundläggande samhällskunskap är krav för svenskt medborgarskap samt utreda i vilken utsträckning det är lämpligt med undantag från detta krav t.ex. inom grupperna barn, statslösa födda i Sverige, nordiska medborgare samt personer med funktionsnedsättning, och personer som av andra skäl har betydande svårigheter att visa tillräcklig kunskap, bl.a. med beaktande av Sveriges internationella förpliktelser.[114]

Sverige tillåter mer än ett medborgarskap. Sverigedemokraterna hade förut som mål i sitt partiprogram att driva ett slopande av rätten till dubbla medborgarskap men har nyligen ändrat sig på denna punkt.[115] För närvarande finns inte heller i Sverige någon rättslig möjlighet att frånta en person svenskt medborgarskap. I den nuvarande regeringsformen föreskrivs att ingen svensk medborgare som bott i riket får berövas sitt medborgarskap, 2 kap. 7 §, andra st. RF. Enligt 8 kap. 14 § RF krävs för ändring två likalydande riksdagsbeslut

---

[110] Under 2018 tog Migrationsverket emot ca 59 000 naturaliseringsärenden att jämföra med ca 30 000 anmälningsärenden, Dir. 2019:70.

[111] Lokrantz Bernitz, s. 531 och Bremdal, s. 12.

[112] SOU 1999:34, s. 313 ff. och Lokrantz Bernitz, s. 145.

[113] Lokrantz Bernitz, s. 146.

[114] Dir. 2019:70.

[115] https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=7350190 (senast nedladdad 2019-12-28).

och ett val emellan dessa. I dir. 2019:70 sägs uttryckligen att ändringar av medborgarskapsreglerna som kräver grundlagsändringar ligger utanför uppdraget.

5.2.4 Hederligt levnadssätt

Här ska särskilt fokus läggas på 11 §, femte punkten, MedbL, där det föreskrivs som villkor för naturalisation att sökanden haft och kan förväntas komma att ha ett ”hederligt levnadssätt”. Ledning för tolkning av detta i lagtexten mycket kortfattat utformade rekvisit kan fås i skilda dokument som regeringsbeslut, domslut och förarbeten. Bestämmelsen fick sin nuvarande lydelse den 1 juli 2001.[116] Ändringen av den tidigare lydelsen ”hederlig vandel” skedde för att den ansågs otidsenlig, men någon ändring i sak var inte avsedd.[117] Det bör innebära att tidigare fastlagda principer fortfarande är giltiga.[118] När dåvarande Statens invandrarverk tog över handläggningen av medborgarskapsärenden från Kung. Maj:t, lämnades en redovisning för den praxis som fram till dess tillämpats av Kungl. Maj:t i vandelsfrågor.[119]

Av denna redovisning framgick att frågan huruvida brott skulle vara diskvalificerande var beroende av tidpunkten för brottet och brottets art. Upprepad brottslighet, som inte upphört åtminstone några år före naturalisationstillfället, ansågs inte förenlig med lagens vandelsvillkor. Anmärkningar såsom t.ex. misskötsamhet i arbetet, försummad underhållsplikt och annan ovilligheit att göra rätt för sig kunde föranleda avslag på naturalisationsansökningar. Enligt Sandesjö och Björk har dessa uttalanden varit vägledande och ”får alltjämt anses i huvudsak vara vägledande för de överväganden som bör göras i sammanhanget”.[120]

I en departementspromemoria från 1975 förstärktes inställningen att uttalandet i 1968 års proposition skulle vara giltigt.[121] I promemorian nämndes att en sökande som dömts för brott ändå kan bli svensk medborgare efter viss tid som varierar med påföljden. Om det är så att domen eller verkställigheten ligger nära tiden för medborgarskapsprövning, anses det i vissa fall lämpligt att vänta utöver angivna tid med att bevilja medborgarskap. För den som fått villkorlig dom eller skyddstillsyn har hittills krävts att prövotiden gått till ända, och när det gäller skyddstillsyn krävs att minst två år förflutit efter domen samt att övervakningen upphört. Så länge det enbart finns misstanke om brott

---

[116] Prop. 1999/2000:147, bet. 2000/01:SfU8 och rskr. 2000/01:143.
[117] Prop. 1999/2000:147 s. 47.
[118] Sandesjö, H. och Björk, K., lagkommentar 11 §, prop. 1994/95:179, bet. 1994/95:SfU16 och rskr. 1994/95:401.
[119] Prop. 1968:158 s. 84 f. Se Sandesjö och Björk, lagkommentar 11 §.
[120] Sandesjö och Björk, lagkommentar 11 §.
[121] DsA 1975:14. Se också prop. 1975/76:136 s. 58 f.

får ärendet vila i avvaktan på domstolsprövning.[122] För katalog med karenstider och utförliga resonemang i ovan nämnda förarbetena, se lagkommentar.[123]

Även efter att krav på försörjningsförmåga slopades den 1 juli 1976, har om skulderna ansetts bero i första hand på tredska eller annan ovillighet att göra rätt för sig, de dock lagts till grund för bedömningen av om vandelsvillkoret är uppfyllt. I den nämnda promemorian föreslogs, att den omständigheten att sökanden har uppburit socialhjälp eller underlåtit att betala skatter, böter och underhåll i vissa fall skulle kunna få betydelse för vandelsprövningen. Regeringen anslöt sig till detta i stora delar men betonade, att det endast i fall av mera allvarlig försummelse eller av asocialitet bör komma i fråga att av nu nämnda skäl avslå en naturalisationsansökan.[124]

Det är viktigt att konstatera att tyngdpunkten vid prövningen ligger på en bedömning av sökandens framtida levnadssätt, även om det förstås måste mot bakgrund av personens tidigare levnadssätt.[125] Därför kan redan en misstanke om brott läggas till grund för bedömningen av om en sökande har haft och kan förväntas ha ett hederligt levnadssätt.[126] Ett medborgarskap bör enligt riktlinjerna aldrig beviljas förrän misstanke om brott verkligen lett till en dom eller något annat beslut. Den som undanhåller sig lagföring kan inte anses ha uppfyllt vandelsvillkoret.

Det uppmanas att en särskilt omsorgsfull prövning bör göras beträffande dem som dömts till långa fängelsestraff eller särskild vård för narkotikabrott, grov integritetskränkande brottslighet och allvarlig ekonomisk brottslighet. Det har också uttalats att det med fog kan ifrågasättas om de som dömts till mycket långa fängelsestraff någonsin skall beviljas svenskt medborgarskap.[127] I ett fall hade en person bl.a. begått grov misshandel vid två tillfällen och överlämnats till rättspsykiatrisk vård med särskild utskrivningsprövning. Migrationsdomstolen konstaterade att kravet på hederligt levnadssätt inte kan anses uppfyllt, när det inte har visats att sökanden inte längre vårdas på grund av risken för återfall i brottslighet av allvarligt slag till följd av den psykiska störningen.[128] I ett annat fall hade sökanden deltagit i en ockupation av en ambassad.[129] Regeringen anförde här att den gärning som sökanden hade

---

122 MIG 2007:24 och MIG 2013:10.
123 Sandesjö och Björk, lagkommentar 11 §.
124 Prop. 1975/76:136 s. 33 ff.
125 Prop. 1994/95:179 s. 57 och MIG 2019:2.
126 Se MIG 2013:10. I det aktuella fallet kan det ha haft betydelse att det var just den handling, som den sökande hade lämnat in till Migrationsverket i syfte att styrka sin identitet i medborgarskapsärendet, som misstänktes vara förfalskad.
127 Sandesjö och Björk, lagkommentar 11 §.
128 MIG 2019:2.
129 Reg. 1993-12-02 Ku92/4154/MP.

gjort sig skyldig till, mot bakgrund av FN:s konvention om förebyggande och bestraffning av brott mot diplomater och andra internationellt skyddade personer, borde anses vara av mycket allvarlig art. Trots att drygt sex år hade förflutit från brottets begående, ansåg regeringen inte tillräcklig tid ha förflutit för att sökanden skulle kunna anses uppfylla vandelsvillkoret. En karenstid om i regel 25 år bör tillämpas vid verksamhet i, eller bestämmande inflytande över, en organisation om vilken det är känt att verksamheten innefattat systematiska, omfattande och grova övergrepp.[130] I två samtidigt avgjorda fall hade sökanden varit verksam i, eller haft bestämmande inflytande över, problematiska grupperingar. I det ena fallet var det en organisation med känd verksamhet innefattande systematiska, omfattande och grova övergrepp som tortyr, mord och utomrättsliga avrättningar.[131] I det andra fallet rörde det sig om en grupp eller enhet som bedömts delta i terroristhandlingar.[132] Kravet på hederligt levnadssätt ansågs i dessa fall inte uppfyllt förrän efter viss karenstid. En helhetsbedömning av omständigheterna skulle göras, med riktmärke på en karenstid på 25 år.

I ett fall kunde maka anses uppfylla villkoren för naturalisation, och beviljades medborgarskap, samtidigt som makens ansökan avslogs.[133] Maken hade ett par år tidigare dömts för grovt narkotikabrott till fängelse i nio år samt utvisning med förbud att återvända till Sverige.

Än så länge ställs inga krav på språk- eller andra kunskaper även om det nu som framgått tidigare är under utredning. Det verkar inte heller ställas krav på arbete eller att den sökande är skuldfri. Dock framgår av förarbeten att skulder till det allmänna, eller till enskilda, kan utgöra hinder mot att villkoret om hederligt levnadssätt skall anses uppfyllt. Avgörande bör vara personens vilja att fullgöra sin betalningsskyldighet dokumenterad genom exempelvis en avbetalningsplan.[134]

Än så länge finns det vid medborgarskap efter anmälan inget krav på hederligt levnadssätt, vilket enligt regeringen skapar omotiverade skillnader och behöver utredas. En person över 15 år som har begått brott kan beviljas svenskt medborgarskap genom anmälan, men inte vid ansökan om han eller hon varit över 18 år, alternativt fått avslag på begäran att omfattas som biperson i sin förälders beslut. Regeringen vill att Migrationsverkets förslag om krav på hederligt levnadssätt införs i anmälningsärenden för personer över

---

130 Reg. 2004-09-02 Ju2003/262/IM, och MIG 2007:40 ifråga om att regeringens praxis fortfarande tjänar som riktmärke.

131 MIG 2007:40.

132 MIG 2019:11.

133 Reg. 1984-02-09 IM 4534/82.

134 Se prop. 1975/76:136 s. 33 och SOU 1994:33 s. 52.

15 år på ett sätt som motsvarar det som gäller i ansökningsärenden.[135] Därvid understryker regeringen att det som gäller prövningen av hederligt levnadssätt i ansökningsärenden är anpassat efter vuxna sökande, medan de flesta som förvärvar medborgarskap genom anmälan är barn eller unga vuxna. Om skötsamhetskrav ska införas i anmälningsärenden bör därför endast omfatta allvarliga brott.[136]

Vid sin prövning av hederligt levnadssätt begär Migrationsverket in vissa uppgifter bl.a. från Säkerhetspolisen, Polismyndigheten och Kronofogdemyndigheten. Migrationsverket har i en skrivelse till regeringen föreslagit ett tydligare författningsstöd för detta förfarande, vilket nu ska utredas.[137] Vidare har Säkerhetspolisen påtalat att det bör finnas en möjlighet för Migrationsverket att avslå anmälan om medborgarskap med hänvisning till att den som anmälan avser utgör ett hot mot rikets säkerhet, vilket därför också ska utredas.[138]

5.2.5 Återkallande av och befrielse från medborgarskap

Det finns i svensk rätt ingen ensidig möjlighet för staten att återkalla medborgarskapet. Frågan har utretts ett antal gånger.[139] Tidigare tilläts i Sverige inte fullt ut dubbelt medborgarskap, varför återkallande då kunde ske utan överträdelse av folkrätten om personen förvärvade ett utländskt medborgarskap. Grundlagstadgandet i RF 2 kap. 7 § innebär som redan nämnts att ingen svensk medborgare som är eller har varit bosatt i riket får fråntas sitt medborgarskap. Det krävs därför grundlagsändring för att återinföra återkallande av medborgarskap vid dubbla medborgarskap eller av annan grund. Bl.a. Moderaterna har med hänvisning till de lagändringar som skett i andra europeiska länder, föreslagit att en person bör kunna bli av med sitt medborgarskap vid särskilt allvarliga brott.[140] Danmark har sådana regler.[141]

---

[135] Dir. 2019:70 och Ju2017/09735/EMA.

[136] Dir. 2019:70.

[137] Dir. 2019:70 och Ju2018/02791/L7.

[138] Dir. 2019:70 och Ju2017/02733/L7.

[139] Senast i SOU 2006:2.

[140] Återkalla medborgarskap, motion 2018/19:2339 av Lars Beckman (M). Konstitutionsutskottet avslog i betänkande 2018/19:KU27 flera motioner om att utreda möjligheten återkalla medborgarskap vid t.ex. allvarliga brott. Detta på den grund att det vid dubbla medborgarskap är tillåtet enligt folkrätten vid handlingar som allvarligt skadar statens vitala intressen är tillåten enligt folkrätten. Senast ställde Maria Malmer Stenergard (M), Fråga 2019/20:501 Återkallelse av svenskt medborgarskap, fråga till justitieminister Morgan Johansson om regeringen avsåg att utöka direktiven i 2019:70 till att också utreda återkallande av medborgarskap. Johansson svarade att det skulle innebära att frångå principen om att medborgarskapet är lika för alla. I likhet med andra grundlagsändringar bör en sådan förändring stödjas av en bred majoritet i riksdagen för att genomföras, vilket inte han ansåg föreligga idag.

[141] Det är i Danmark möjligt att återkalla medborgarskap vid allvarliga brott, indfødsretslovens 8 B §. Det gäller bl.a. vid landsförräderi och brott mot statens självständighet. Bestämmelsen omfattar i

Däremot får den som är eller önskar bli utländsk medborgare befrias från sitt svenska medborgarskap efter ansökan. Den som har hemvist i Sverige får vägras befrielse endast om det finns särskilda skäl. Om personen inte redan har ett annat medborgarskap krävs att han eller hon inom en viss tid förvärvar ett annat medborgarskap, 15 § MedbL. Särskilda skäl att avslå en ansökan om befrielse kan finnas vid t.ex. brottsmisstänkta eller värnpliktiga genom befrielse skulle uppnå otillbörliga fördelar gentemot staten.[142] I en utredning om starkare skydd mot barnäktenskap, tvångsäktenskap och brott med hedersmotiv,[143] lyftes fram att det ifråga om barn som inte har hemvist i Sverige finns risk att vårdnadshavare försvåra svenska myndigheters arbete när ett barn har förts utomlands för att t.ex. könsstympas eller tvingas in i barnäktenskap. Vårdnadshavare som på sitt barns vägnar har ansökt om befrielse från medborgarskap kan på det sättet hindra att barnet ges möjlighet till svenskt konsulärt stöd och att återvända till Sverige. Vidare befaras att vuxna eller barn över 12 år, genom t.ex. påtryckningar, hot eller våld kan förmås att mot sin vilja att ansöka om eller samtycka till befrielse från svenskt medborgarskap. I direktiven från oktober 2019 ska utredaren därför lämna förslag till hur barns rättigheter i ärenden om befrielse från svenskt medborgarskap kan stärkas och hur möjligheterna att avslå en ansökan om befrielse från svenskt medborgarskap ska utökas, i syfte att motverka hedersrelaterat våld eller tvång och för att stärka barns rättigheter.[144]

6. Avslutning

Tillhörighet och medborgarskap kan alltså förstås och beskrivas inom en rad olika discipliner, vilket denna artikel inledningsvis har åskådliggjort. Vid särskilt fokus på juridiken har vi kunnat se att internationell rätt medger stor nationell frihet ifråga om att utforma krav för rättigheter och medborgarskap.

---

princip alla danska medborgare, oavsett hur medborgarskapet har förvärvats. En förutsättning för att kunna återkalla medborgarskapet är att personen inte blir statslös. Se Magnusson Folkesson, A., ”Återkallande av medborgarskap. En jämförande studie av Sverige och Danmark”, kandidatuppsats, Juridiska fakulteten, Lunds universitet, 2019, https://lup.lub.lu.se/student-papers/search/publication/8977262. En ny möjlighet till återkallande infördes nyligen genom Lov om ændring af lov om dansk indfødsret og udlændingelove, antagen av Folketinget den 24 oktober 2019. Den ger utlännings- och integrationsministern möjlighet att frånta medborgarskap från de danskar som väljer att åka till Syrien för att kriga för IS räkning. De som fråntas sitt medborgarskap kommer att få beskedet digitalt. Beslutet är möjligt att överklaga inom fyra veckor, med tillägg av en klausul som gör det möjligt att söka dispens, om personen inte skickat in sitt överklagande inom fyra veckor.

142 Prop. 1999/2000:147 s. 57.

143 ”Ökat skydd mot hedersrelaterad brottslighet”, SOU 2018:69 s. 206.

144 Dir. 2019:70.

I tid av omfattande migration, i kombination med politiska uppfattningar om skärpande av medborgarskapsreglerna, kan rättsliga krav och förbehåll gällande personer som vistas på ett territorium diskuteras med hänsyn till en djupare och bredare förståelse av hur uppfattningar om tillhörighet och medborgarskap diskuteras i annat än rättsliga discipliner. En sammanhållen syn på vad medborgarskap i ett samhälle innebär, bör idealt hänga samman med det formella regelverkets krav. En genomtänkt lagstiftning avseende rättigheter, skyldigheter och medborgarskap har förutsättningar att bestå över tid. Den relativt stora frihet som den internationella rätten ger varje nation att uppställa krav för att bevilja medborgarskap samt erhålla sociala rättigheter ger Sverige, med iakttagande av de förbud mot diskriminering som grundlagen uppställer, rättsligt utrymme att uppställa krav relativt fritt och utan omständliga grundlagsändringar (förutom när det gäller fråntagande av medborgarskap). Denna diskretionära rätt bör behandlas med omsorg. Som Mindus anför bör bestämmandet av vilka krav som är rimliga för att vara eller bli medborgare, bero på typen av rättigheter och skyldigheter som medborgarskapet består av. Det juridiska medborgarskapet bör inte bestämmas godtyckligt utan med hjälp av urskiljningsmekanismer som samstämmer med det som är tänkt att medborgarskapet ska bestå i.[145]

Den juridiska innebörden av att vara medborgare i Sverige verkar kunna delas in fem kategorier: 1) rätten att rösta i riksdagsval, 2) rätten att komma ifråga för vissa anställningar och särskilt betydelsefulla poster, 3) rätten att åtnjuta folkrättsligt skydd och konsulärt bistånd, 4) rätten att resa ut och in i landet samt 5) att inte kunna utvisas ur Sverige. Särskilt när det gäller medborgarskap efter ansökan verkar det som endast personer som åtnjuter ett värde för staten kan komma ifråga för medborgarskap i rättsligt hänseende, och därmed bli att betrakta som fullvärdiga medlemmar i Sveriges nationella gemenskap. För medborgarskap genom födsel uppställs inga krav vad gäller personliga omständigheter, och medborgarskap genom anmälan intar någon form av mellanposition.

Bremdal har framfört att den rättsliga regleringen av medborgarskap är i behov av en översyn, och att det saknas tydliga överväganden av reglernas utformning i förhållande till en bredare syn och förståelse på medborgarskap och naturalisation. Den utredning som nu har tillsatts är mest inriktad på att rätta till uppfattade inkoherenser i systemet och uppfylla vissa punkter i Januariöverenskommelsen. Bremdals förslag, att medborgarskap efter ansökan ska formuleras som en rättighet, skulle kunna förstås som ett utslag av det som Östbring benämner liberal idealism och är möjligen inte i samklang med den

[145] Mindus, P., 2019, s. 403.

rådande politiska utvecklingen i västvärlden. Samtidigt kan konstateras att den relativa diskretion som nu råder ifråga om beviljande av medborgarskap efter ansökan innebär en i vart fall potentiell rättsosäkerhet. Sverige har stor frihet att självständigt utforma kraven för medborgarskap. Vidare är enligt nu gällande rätt erhållande av medborgarskap efter ansökan inte en absolut rättighet, kanske inte ens i de fall de i lydelsen innehållsfattiga villkoren i MedbL är uppfyllda. Det finns dock sedan länge en rikhaltig praxis, inte minst när det gäller ”hederligt levnadssätt”, som dessutom har fått förstärkt rättslig status genom olika förarbetsuttalanden.

Hittills har formella krav i Sverige för nyanlända personer att få medborgarskap och sociala rättigheter inte påverkats av rådande politiska diskurs om migration och integration, men det finns inga rättsliga garantier för att en sådan ordning kommer att bestå. Våra nordiska grannländer Danmark och Norge har nyligen infört skärpta krav på medborgarskap, och utredningsdirektiven från oktober 2019 öppnar upp för förslag till förändringar även i Sverige. Framtida politisk utveckling i Sverige skulle dessutom kunna medföra en situation, där en regering kan uttrycka önskan om att den diskretion som finns (eftersom medborgarskap efter ansökan inte är en absolut rättighet) bör leda till restriktivitet hos myndighet och domstolar för när medborgarskap ska erhållas efter ansökan. Om lagen utformades som en rättighet att erhålla medborgarskap efter ansökan, med större utförlighet om villkoren, skulle i vart fall riksdagsmajoritet krävas för att skärpa villkoren och tillämpningen av dem.

Hur ställer sig då krav på bl.a. språkkunskaper och samhällskunskaper i ljuset av en förståelse för vad medborgarskap leder till juridiskt, och vad kan sägas om de tidsmässiga karenserna för olika brott och diskussionerna om återkallande av medborgarskap för grövre brott? De formella trösklarna för full rättslig tillhörighet är onekligen betydligt högre för de som inte blivit svenska medborgare i samband med födseln. Även om kunskaper i språk, och om det svenska samhället, kan antas gagna individers potential att kunna rösta i riksdagsval och komma ifråga för vissa poster, är det inte självklart att krav ska ställas just på sådan personer som inte automatiskt blir medborgare. När det gäller kravet på hederligt levnadssätt skulle det kunna förstås som att staten vill reservera möjligheten till in- och utresor, och att ge konsulärt bistånd, för personer som inte begår brott. Men är det självklart att begränsa röstmöjligheterna i val för brottsbenägna personer? Det är svårt att se det på annat sätt än att de rättsliga kraven för medborgarskap efter ansökan uppställts dels med belöning i tanke, dels med sikte på att nya svenska medborgare måste kunna presumeras bli goda svenska medborgare och varken vara en fara för eller ligga samhället till last.