

Medborgarskap är en nyckelmekanism för att förstå både delaktighet och utanförskap i samhället. Det används ständigt för att skilja medlemmar från icke-medlemmar. På det viset framstår det som en teknik för urval ur en samling. Som i fallet med andra former av teknik kan kriterierna för att göra urvalet utformas på ett sätt som är mer eller mindre klokt. Som i fallet med andra former av teknik spelar formgivningen roll för hur föremålet ser ut och för de ändamål – bra eller dåliga – som går att uppnå med tekniken i fråga.

Temat har väckt ökat intresse och tycks bli alltmer avgörande i och med att den internationella migrationen tilltar p.g.a. ekonomiska, politiska, demografiska och klimatologiska orsaker. Det tycks vara både tecken på, och konsekvens av, de globaliserande processer som påverkar samhället idag.

Trots den omfattande vetenskapliga verksamhet som försiggår och trots att frågan om medborgarskap ständigt kommer upp på den politiska agendan och i samhällsdebatten i övrigt verkar diskussionen länge ha försiggått i ett slags filosofiskt tomrum.

Jag tror att vi behöver få klarhet kring själva urelementet medborgarskap. Vad är medborgarskap egentligen? Vem bör vara medborgare? Vilka rättigheter, och skyldigheter, kan medborgare ha i kraft av medborgarskapet? För att besvara den frågan är det lämpligt att ställa frågan, omvänt, om vilka rättigheter och skyldigheter enskilda kan ha i kraft av annat, t.ex. i kraft av att de är människor, befinner sig på en viss plats, bedriver aktivitet av ett visst slag m.m.? Frågorna väcker nytt liv i problemet om medborgarskapets innebörd och gränser: Vad är skälig grund för att stå utanför eller tillåtas inträde i medborgarskapet? Hur motiveras det? Är medborgarskap ”rätten att ha rättigheter” d.v.s. en status som skarvar ihop en människas grundläggande rättigheter eller snarare en form av ålderdomligt bördsbaserat privilegium?

För att kunna besvara den här typen av frågor räcker det inte med de vedertagna metoderna – kvantitativa och kvalitativa – som används inom fältet för medborgarskaps- och migrationsstudier eftersom man

med dylika metoder måste utgå från definitioner och uppfattningar om medborgarskapet som är precis det som ifrågasätts. Det råder nämligen oklarhet i vad medborgarskap egentligen skulle innebära. Det är ett lämpligt jobb för filosofer.

Först kan här en analys av olika vetenskapers begrepp och sätt att ta sig an frågan vara fruktsam. Sedan kan filosofisk analys också hjälpa oss ställa de rätta frågorna i ett fält som lider mer av frånvaron av eftertanke än av brist på data. I följande förklaras hur filosofin bidrar.

## 1. OLIKA MODELLER

För det första kan ett filosofiskt fågelperspektiv utifrån vilket vi kan diskutera och jämföra olika metoder, förslag och teorier vara till hjälp. Jag har arbetat med detta under senare år och kommit fram till, att om man utgår från den inte helt orimliga hypotesen att själva ordet medborgarskap kan komma att betyda olika saker i olika sammanhang står det också klart att olika ansatser står att finna.<sup>1</sup> Dessa kan förklaras på sedvanligt sett genom språklig analys och kan sägas utgöra alternativa medborgarskapsmodeller. Varje modell återspeglar ett sätt att använda termen på som i sin tur motsvarar ett synsätt inom en vetenskapsgren – statsvetenskap, rättsvetenskap och samhällsvetenskap.

Den politiska modellen för medborgarskap ställer *le citoyen* mot *le sujet*. Synsättet, utvecklades redan av Aristoteles, och blev åter populärt efter den franska revolutionen, därav de franska orden. Aristoteles beskriver i tredje boken i *Politiken* medborgaren som *den som turas om att styra och styras*. Motsatsen till en sådan politisk delaktighet är att ständigt vara styrd (en undersåte helt enkelt), att sakna möjlighet att påverka beslutsfattande där man lever. Då verkar det som det finns ställen där man inte kan påstå att det finns medborgare: som despotiska stater, men kanske också under inbördeskrig och bland icke-organiserade grupper. Medborgaren ses som en aktiv medlem i staten, som bidrar till självbestämmandet, genom att fatta beslut eller rösta på företrädare. Undersåten är den passiva eller rösträttsberövade samhällsmedlemmen, som inte får delta i kollektivt beslutsfattande. Men undersåten måste dock lyda de lagar som andra (medborgare och/eller deras företrädare) valt. Problemet som den här modellen ämnar besvara rör legitimiteten i beslutsfattandet.

För den vedertagna rättsliga modellen är medborgarskap den status som förlänas av staten till de personer som är berättigade vissa aktiva och passiva positioner relativt staten. Modellen har sina rötter i den romerska

<sup>1</sup>Resultaten framställs i boken *Cittadini e no* (Florens: Firenze University Press 2014, som nu översätts till engelska och spanska.

rätten och går vidare i modern tid genom en rad banbrytande teoretiker som t.ex. Jean Bodin och Francis Bacon, samt givetvis den tyska offentlighetsrättsliga skolan under det sena 1800-talet. I den rättsliga modellen ställs medborgaren, som ofta motsvarar den som har en viss *nationalitet*, i kontrast till "icke-medborgaren", d.v.s. *den som inte tillhör en given rättslig ordning*, alltså i kontrast mot både utlänning och statslös. Här är medborgarskap synonymt med *Staatsangehörigkeit* och betyder "den sfär av personer över vilken rättsordningen äger giltighet" som Hans Kelsen menar. Den rättsliga modellen utgör en strikt dikotomi. Problemet som modellen menar sig kunna bemöta är att begränsa oklarheten i rätten: man vill helt enkelt undvika att en och samma individ vid samma tillfälle åläggs två inkompatibla skyldigheter. Skälet till detta är för att värna om rättssäkerheten.

Den modell som används inom samhällsvetenskapen, är i stället inspirerad av T. H. Marshall och ämnar vara ett svar på hur man kan garantera social sammanhållning. Här är motsatsen till medborgare varken den politiskt maktlöse eller främlingen, utan den som lider av socialt utanförskap eller marginalisering. Modellen bygger på en skala, där man kan tala om gradvist utanförskap. Dikotomin som modellen ställer upp är därmed inte strikt. Det innebär att det finns mellanlägen på skalan som går från fullständigt utanförskap till fullständig integration.

Dessa olika modeller ger oss insikter i hur vi ska förstå medborgarskapets intension, men också kunskap om hur man sett på begreppets extension, d.v.s. vilka som fått bära namnet i kraft av intensionen.

## 2. FUNKTIONELL TEORI OM MEDBORGARSKAP

En annan sak som filosofin kan bidra med här är att klargöra själva grundfrågan som rör medborgarskap – oavsett vilken modell man tänkt sig. Det är någonting man skulle önska av en *allmän teori* om medborgarskap.

Man kan alltså tänka sig att en sådan allmän teori borde kunna tillämpas inom olika vetenskapers modeller och borde kunna informera oss på något intressant sätt om hur intension och extension förhåller sig till varandra i begreppet. Förmodligen eftersträvar en allmän teori om medborgarskap även att vara deskriptivt sann för de flesta, om inte alla, historiskt givna former av medborgarskap. En dylik allmän teori torde också kunna erbjuda en standard gentemot vilken man skulle kunna framföra normativa argument på ett meningsfullt sätt: m.a.o. skulle det vara värdefullt för en allmän teori att möjliggöra ett principiellt resonemang omkring medborgarskapets utformning.

Jag skulle vilja förslå en allmän teori av det här slaget. Om man tänker

sig att svaret på frågan ”vad är medborgarskap?” ger information om begreppets intension, eller beskriver konnotationerna som man tänker sig att begreppet medför, och att svaret på frågan ”vem är medborgare?” ger oss information om begreppets extension, alltså vilka objekt som man syftar på eller som denoteras av begreppet, då vore det inte fel att föreslå att det finns en relation mellan dem. Denna relation tror jag bäst beskrivs som funktionell.<sup>2</sup> Den funktionella medborgarskapsteorin jag föreslår innebär att man måste beakta svar på båda följande frågor:

- (i) till vem denna status förlänas; och
- (ii) vad den består i.

Svar på den första frågan består av kriterier för tilldelande av medborgarskap. Traditionellt sett, brukar sådana kriterier bestå av t.ex. *ius sanguinis*-principen (genom att födas som barn till en eller två medborgare), *ius soli*-principen (genom att födas inom ett visst territorium), genom naturalisering, genom suverän koncession, m.fl. Svar på den andra frågan består av typer av rättigheter och skyldigheter som medborgaren har såsom medborgare. Traditionellt sett, brukar sådana juridiska positioner inkludera rätt att vistas på territoriet, skydd mot landsförvisning, rösträtt, militärtjänst, rätt att testamentera och/eller disponera visst typ av egendom, m.m.

Svaret på frågan (i) – till *vem* denna status förlänas – beskriver de som denoteras som medborgare och ger oss information om begreppets extension. Svaret på frågan (ii) – *vad* den består i – beskriver medborgarskapets innehåll och ger oss information om begreppets intension. Jag menar att svaren på frågorna är korrelerade. Därför bör vi inte studera den ena dimensionen utan hänsyn till den andra dimensionen.

I allmänhet brukar staten förbehållas sig rätten att förändra både (i) och (ii). Det kan sammanfattas med att både intension och extension varierar. Att de varierar är dock inte – *pace jurisconsulti* – ett skäl för att tro att man inte skulle kunna förstå *hur* de varierar. Till skillnad från de flesta rättsteoretiker som sysslat med frågan och som dragit den felaktiga slutsatsen att man, p.g.a. den faktiska historiska variationen inom både (i) och (ii), inte skulle kunna ställa upp en allmän teori om medborgarskap, menar jag alltså motsatsen: att man kan förstå variationen på ett begripligt sätt.

Skälet till det är att dimensionerna (i) och (ii) är korrelerade. Denna korrelation är, såvitt jag förstår, funktionell såtillvida att svaren på de båda frågorna måste anpassas till varandra. Det är inte klart hur korrelationen bäst läses men det förefaller vara fallet att svaret på (ii) villkorar

<sup>2</sup>Adjektivet refererar till matematikens inte samhällsvetenskapens användning av ”funktion”.

svaret på (i) och att svaret på (i) ger relevant information om vad skulle kunna vara ett godtagbart svar på (ii).

Vem som är berättigad medborgarskap beror alltså 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 rättigheter och skyldigheter som medborgarskapet består av.<sup>3</sup>

### 3. FÖLJDER

Detta synsätt har en rad följder. För det första är kriterier för förvärv och förlust av *status civitatis* inte neutrala, utan funktionellt beroende av medborgarskapets innehåll. Det betyder i praktiken att det är oberättigat att, utan hänsyn till vilka rättigheter och skyldigheter som hör medborgarskapet till, ändra på kriterier för tilldelande av medborgarskap.

När det gäller den första följden kanske man undrar om det verkligen händer att man handskas så vårdslöst med kriterier för förvärv och förlust att man inte bryr sig om medborgarskapets innehåll. Svaret är ja, det händer hela tiden. Det har att göra med att vi lämnat frågan åt grå specialister i förvaltningens korridorer. Det har varit det vanligaste sättet att behandla medborgarskaps- och migrationsfrågor på under 1900-talet. Medborgarskapsfrågor ansågs ofta tillhöra den praktiskt inriktande internationella privaträtten. Migrationsrätten – som alltså reglerar förvärv av medborgarskap på ett indirekt sätt genom att bestämma vilka personer under vilka förhållanden får vistas på territoriet och därmed äger rätt att i ett senare skede naturaliseras som medborgare – rymdes i de flesta juridiska läroböcker, bara tills för några år sedan, i några få rader och ansågs vanligen tillhöra ett skrymsle inom förvaltningsrätten (inte precis det mest åtråvärda grenen inom juridisk forskning)<sup>4</sup>. Inte ett ord om verkningarna på det konstitutionella planet. Trots att medborgarskapet ofta ger rösträtt, som är en mycket speciell rättighet i stats- och demokratisk art, regleras medborgarskap i allmänhet i vanlig lag och är därmed inte kringgärdad av de omständliga procedurregler som

<sup>3</sup>Hur man bör ta sig an medborgarskapsfrågan på ett metodologiskt klokt sätt är inte mitt eget påhitt utan en utveckling av Aristoteles *Pol.*, III, 1275a: ”Staten är en mångfald (*pléthos*) som är gjord av många delar; det är medborgare (*politai*) som utgör dessa. Det är klart därför att vi måste börja med att fråga Vem är medborgare? Och Vad är medborgare?”

<sup>4</sup>Det fanns ett något bättre forskningsläge gällande flyktingar men i de flesta stater ansåg man att förordningar angående flyktingar tillhörde en mindre utvecklade del av folkrätt – en smula anmärkningsvärt då FN:s flyktingkonvention från 1951 är dagens mest tillämpade internationella konvention.

krävs för ändring av grundlag.<sup>5</sup> Det förklarar också varför dessa regler förändras allt oftare i takt med den politiska pendelns slag – vilket också nöter på rättssäkerheten i längden. I efterhand kan man tycka att det är anmärkningsvärt att frågan om vem som ska räknas som medborgare, d.v.s. vem som ska tillhöra *demos*, utan större eftertanke hänskjutits till förvaltningen, utom synhåll för de flesta medborgare, då det i stället torde vara en hjärtefråga för grundlagsstiftning. Men under restaurationens guldålder tedde sig saken annorlunda förstås.

En annan följd av den allmänna teori som jag förslagit är att, om man inte kan påvisa en funktionell korrelation, blir medborgarskap ett godtyckligt verktyg för att skilja *insiders* från *outsiders* i samhället. Att inte kunna ge bra svar på vad medborgarskap innebär, och därmed att inte uppställa godtagbara och tillfredsställande kriterier för att dra skiljelinjen mellan medborgare och icke-medborgare, innebär i praktiken att det torde vara svårt att argumentera mot förslaget att dela ut medborgarskapet genom att singla slant. Dock är det sistnämnda knappast ett förslag med många anhängare. Medborgarskap är alltså inte nödvändigtvis godtyckligt, men *blir* med nödvändighet ett godtyckligt verktyg om vi inte kan påvisa att det finns skäl för att urskiljsmekanismen regleras på ett sätt som samstämmer med det man tänker sig att medborgarskapet skall bestå i. Att komma till klarhet i vad medborgarskapet innebär är viktigt om vi inte vill skärma av vårt samhälle på ett *godtyckligt* sätt, om vi inte vill nöja oss med att skilja mellan medborgare och icke-medborgare med samma sorglöshet som om vore valet utan konsekvens för individ och samhälle.

Denna följd har stora inverknings på hur man ska se bevisbördan eller vem som ska åläggas att motivera en viss påstådd korrelation. Hittills har stater sluppit undan utan att behöva redogöra för hur (eller om) de skulle ha tänkt. Medborgarskapspolitiken tillhör *core sovereignty*, för att använda den tyska författningsdomstolens uttryck. Alla stater får helt enkelt göra lite som de vill. De finns självfallet en rad internationella instrument, men utrymmet för allmängiltiga överenskommelser inom den internationella rätten är begränsat; bilaterala överenskommelser är svårhanterade och bortser från många potentiella svåra fall. Utifrån det

<sup>5</sup>Det är också värt att påminna om att nationalitetsprincipen utvecklas under 1800-talet till att bli grundläggande i den juridiska modellen till följd av en process av *deconstitutionalisation*: regler som rör medborgarskap "flyttas ner" från grundlag till vanlig lag. Först ut var Napoleons jurister som i *Code Civil* 1804 beslutar sig för att helt slopa det revolutionärt laddade ordet "citoyen" till förmån för det fram tills dess juridiskt obefintliga begreppet "Français". Trenden sprids i takt med övriga moden från Paris. I slutet av århundradet hade detta nya "avkonstitutionaliserade" sätt att reglera medborgarskapet på spridits sig så till den grad till det blivit den standard som vi använder än idag.

synsätt som jag här föreslår torde vi åläggas en skyldighet att motivera på ett annat sätt än vad som idag är fallet. Det kan i praktiken betyda att den skönsmässiga behandling som reserveras personer utan medborgarskap kan uppfattas på ett mycket annorlunda sätt än det som nu är fallet.

En tredje följd består i att denna allmänna teori ger oss en standard för att kunna resonera *de lege ferenda* om hur medborgarskapslagar *bör* utformas. Om det är så att det finns en funktionell korrelation mellan medborgarskapets intension och extension så kan man inte förändra extensionen utan att samtidigt inverka på intensionen. Om t.ex. politisk autonomi inbegrips i intensionen genom att medborgarskapet ger rösträtt – som är fallet hos Aristoteles t.ex. – då tycks myndighetskriteriet vara ett rimligt kriterium för förvärv av medborgarskapet. Men om medborgarskapets intension endast sammanfaller med att vara underkastad en stat eller rättsordning såsom Jean Bodin tänkt sig, då ter sig *ius domicilii*-principen enligt vilken alla bosatta är medborgare rimlig. Om medborgarskapets funktion är, som Rainer Bauböck menar, att garantera transgenerativ solidaritet då är bördskriteriet inte orimligt.

En fjärde följd som är värd att utforska är att, om det finns en funktionell korrelation mellan medborgarskapets intension och extension, så kommer också den att återspelas i den konstitutionella identiteten. Låt oss anta att Aristoteles har rätt i att den konstitutionella identiteten (eller statsskicket) varierar beroende på hur många som befinner sig i maktställning (en i monarki, flera i aristokrati och många i demokrati). Beroende på hur medborgarskapets intension och extension regleras kommer statsskicket i fråga förändras: om intensionen inbegriper rösträtt och extensionen är alla som bor i landet torde statsskicket kunna beskrivas som mer demokratiskt än om intensionen inte skulle inbegripa rösträtt eller om extensionen är sådan att den exkluderar stora delar av befolkningen. De kriterier vi använder oss av för dela upp vilka som ska räknas som medlemmar och icke-medlemmar har alltså en viss betydelse för att förstå vårt sätt att leva tillsammans: det säger något om vilka vi är, hur våra politiska institutioner ser ut, hur vårt samhälle i stort fungerar. Det betyder i sin tur att vi inte kan påstå att vårt samhälle och våra politiska institutioner är rättfärdigade utifrån t.ex. sedvanlig demokratisk konstitutionell lära, ifall vi reglerar tillträde till medborgarskapet på vilket sätt som helst.

Sammanfattningsvis kan vi säga att utvecklingen av en filosofisk teori om medborgarskap är behövlig och att rikta intresset mot att förstå hur man kan tänka omkring detta är, för att uttrycka saken med en dåtida fransk undersåte, François-Marie Arouet, *un lieu digne de l'attention d'un citoyen* – en fråga värd en medborgares uppmärksamhet.