

Tore Vincents Olsen

# Dansk statsborgerskab: en gave der ikke er givet

For strammerne i diskussionen om tildeling af dansk statsborgerskab er statsborgerskabet ikke en menneskeret eller noget, man kan gøre sig berettiget til ved at indfri et bestemt sæt af krav. Det er en gave eller et privilegium, som tildeles udlændinge på baggrund af folketingsmedlemmernes gode vilje, hvis og når sidstnævnte føler sig overbeviste om, at førstnævnte genuint bekender sig til de danske værdier og ikke udgør en trussel for demokratiet. I forsvaret for demokratiet og de liberale frihedsrettigheder skal lovgiverne kunne agere suverænt og suspendere alle principper. Derved gentager strammernes position det militante demokratis dilemma: Transformerer forsvaret af demokratiet det til dets modsatte?

Nøgleord: udlændingepolitik, dansk statsborgerskab, danske værdier, militant demokrati, grundloven, Folketinget

Reglerne for tildeling af statsborgerskab i Danmark var oppe til debat i begyndelsen af 2021. Her skulle aftalen om disse regler fornys, som de blev det senest i 2018 og i 2015. Partierne brugte lejligheden til at markere, hvor de står i udlændingepolitikken. Enhedslisten, Alternativet, SF og De Radikale ønskede ikke at stramme reglerne yderligere. Socialdemokratiet, Venstre, Konservative, Dansk Folkeparti, Nye Borgerlige og Liberal Alliance ønskede derimod alle at stramme reglerne, og de syntes at overbyde hinanden i denne henseende. Ikkestrammerne argumenterede generelt for, at dansk statsborgerskab skulle betragtes som en rettighed, som ansøgere, der lever op til bestemte kriterier, bør tildeles uden videre diskussion. Strammerne brugte derimod en række begreber og foreslog forskellige procedurer i relation til tildelingen af statsborgerskab, som skulle understrege, at dansk statsborgerskab ikke kan betragtes som en rettighed. Det blev blandt strammerne, der i sidste instans blev indgået en aftale. Denne artikel analyserer strammerpartiernes begreber, tildelingskriterier og procedureforslag, for at se på hvad det er for nogle dybere forståelser af statsborgerskabet, der ligger bag det kompromis, som udgøres af de nu gældende regler for statsborgerskab. Det er ikke klart, at alle begreberne har vundet direkte indpas i aftalen, men de har været med til at præge den generelle retning, som aftalen er trukket i. På et empirisk plan er udviklingen i Danmark interessant, fordi Danmark er blandt de førende lande i Europa, når det kommer til at gøre adgangen til statsborgerskab mere restriktiv. På et normativt plan er udviklin-

gen spændende, fordi den umiddelbart går imod de liberaldemokratiske principper, som den politiske teori generelt baserer sig på.

Liberaldemokratiske principper kan abstrakt forstås som den samtidige sikring af alle individers private og offentlige autonomi gennem civile og politiske rettigheder samt retsstatsgarantier (Habermas, 1996). Den danske udvikling konflikter ikke kun med kosmopolitiske teorier, der helt ude af trit med dominerende politiske opfattelser argumenterer for åbne grænser (Carens, 1987; Obermann, 2017). Den konflikter også med teorier, der understreger staters ret til at bestemme, hvem de lukker ind i landet af hensyn til bevarelsen af den nationale kultur, identitet og solidaritet. Her er synspunktet, at en mere eller mindre permanent de facto eksklusion fra statsborgerskabets politiske rettigheder resulterer i en moralsk problematisk ulighed mellem samfundsmedlemmerne, og i sidste instans i en form for tyranni (Walzer, 1983: 59; Miller, 2008; Wellman, 2009). Sat i relation hertil er der ca. 10 pct. af den voksne befolkning i Danmark, som ikke har statsborgerskab (Danmarks Statistik, 2022). Den andel af befolkningen vil antagelig stige med strammere regler, medmindre udviklingen over de sidste 20 år vender, og vi får nettoudvandring af ikkestatsborgere. Hvad konsekvenserne af dette er i forhold til den sociale sammenhængskraft og indvandreres mulighed for at opfatte sig selv som en (integreret) del af samfundet, er et empirisk spørgsmål. Om det er på linje med liberaldemokratiske principper, er et spørgsmål om, hvordan de bedst forstås og praktiseres under forskellige forhold. Mange politiske teoretikere ville som antydnet være skeptiske. Men blandt danske strammere er svaret sandsynligvis, at de værner om det danske demokrati og betingelserne for dets fortsatte sammenhængskraft ved at sikre, at kun gode borgere bliver givet dansk statsborgerskab, og at deres ageren er fuldt i overensstemmelse med den danske forståelse af både demokrati og statsborgerskab. Her kan de trække på teorien om det militante demokrati, der forsvarer sig selv mod trusler ved at benytte sig af, hvad der umiddelbart fremstår som udemokratiske midler. Stadig er spørgsmålet – som ledsager diskussionen om det militante demokrati, og som forbliver ubesvaret her – om forsvaret af demokratiet med ikkedemokratiske midler ender i dets modsatte?

I de næste to afsnit vil jeg kort forklare artiklens specifikke bidrag og analysens metode, før jeg i fjerde afsnit kommer med selve analysen. Femte afsnit skitserer kort udviklingen i forhold til grundlæggende positioner inden for den politiske teori, herunder teorien om militant demokrati.

## Artiklens bidrag

Artiklen lægger sig til eksisterende studier af det danske statsborgerskab, herunder hvad tankegodset bag selve tildelingskriterierne er (fx Borevi, Jensen og

Mouritsen, 2017), hvem der har svært ved at indfri kriterierne (Bech et al., 2017; Jensen et al., 2021), hvad statsborgerskab betyder identitetsmæssigt mv. for dem, som (ikke) har fået det tildelt (Simonsen, 2017) og det problematiske fra et normativ synspunkt ved de stramme regler (Jensen og Nielsen, 2021).

Artiklens analyse og argument er tæt beslægtet med litteraturen om *the civic turn* (vendingen mod den gode borger), som har været diskuteret i relation til statsborgerskabet i de sidste mange år (Mouritsen, Jensen og Larin, 2019). Her har fokus også været på, om indvandrere giver for meget forskellighed til fortsat at kunne sikre den sociale sammenhængskraft (Goodhart, 2004), den generelle tillid i samfundet (Putnam, 2000) og den demokratiske samtale (jf. Miller, 1995), om indvandrere passer ind i liberale samfund og bidrager positiv nok til opretholdelsen af samfundsøkonomien; og modsat om, hvorvidt liberale demokratier kan legitimere at stille forskellige og stadig højere økonomiske, kulturelle og politiske krav for tildelingen af statsborgerskab (Bauböck og Joppke, 2010 giver en oversigt). I forlængelse af dette er der opstået begreber som repressiv liberalisme (Joppke, 2007), illiberal liberalisme (Triadafilopoulos, 2011), identitetsliberalisme (Tebble, 2006), liberal intolerance (Mouritsen og Olsen, 2013b) som beskriver at indvandrings-, integrations- og naturaliseringspolitikker ikke blot er udtryk for nationalisme og xenofobi (jf. Mouritsen og Olsen, 2013a), men også har afsæt i en interesse i at forsvare liberale og demokratiske samfund mod individer, som ikke bærer den (politiske) kultur, hvorpå samfundene hviler, og i at skabe og reproducere den gennem medborgerskabsuddannelse og tilpasningskrav for kommende statsborgere. Trods den generelle trend mod højere krav til nye statsborgere har litteraturen samtidig forsøgt at forklare fortsatte nationale forskelle med forskellige ”integrationsfilosofier” (Favell, 2016), nationsforståelser (Jensen, 2014) og opfattelser af, hvad der skal være den samlende (politiske) kultur i forskellige lande, såkaldt *Leitkultur* (Mouritsen et al., 2019).

Artiklen kommer med to bidrag. Det første er en detaljeret undersøgelse på dansk af det rige sprog, som danske politikere, der går ind for strammere regler, bruger om det danske statsborgerskab. Trods diskussionen af forskellige nationale tilgange i civic turn-litteraturen, er der en gennemgående forståelse af, at statsborgerskab er ”retten til at have rettigheder”, der fokuseres på tildelingskriterierne for (dansk) statsborgerskab, og det forudsættes, at rationalet bag kriterierne er at sikre, at kun de dydige, produktive og kulturelt tilpassede personer bliver statsborgere. Tilsvarende kategoriseres selve statsborgerskabstildelingen i termer af at være enten en katalysator eller en præmie for (velgennemført) integration. Der er intet forgjort i dette. Men det betyder, at nogle af de sproglige

nuancer og detaljer går tabt, fx vedrørende idéer om at dansk statsborgerskab ikke er et rettighed, men et privilegium og en gave mv.

Artiklens andet bidrag er kort at perspektivere strammernes synspunkter til teorien om det militante demokrati. Sidstnævnte prædaterer spørgsmålet om indvandring som særligt problematisk og refererer primært til borgernes politiske liv og i mindre omfang deres sociale og økonomiske. Selvom der er et slægtskab med teorier om repressiv og illiberal liberalisme, som griber tilbage til nogle af de samme teoretikere (fx Carl Schmitt), er det entydige fokus på politikken distinkt. Perspektivet åbner for en kort diskussion af, om man konsistent med liberaldemokratiske midler kan fratage eller forholde nogen deres politiske rettigheder i forsvaret af demokratiet. Danske strammere ligger på sin vis på linje med første generation af militante demokrater som Karl Loewenstein (1937a, b), der plæderede for at fjerne antidemokraters demokratiske rettigheder, og står dermed i kontrast til både kritikere af det militante demokrati (Kelsen, 2006; Invernizzi Accetti og Zuckerman, 2017) og til den seneste generation af militante demokrater, der i modsætning til første generation fokuserer på organisationer og tiltag, der i sig selv sigter på at fjerne andres rettigheder (fx Kirshner, 2014, 2019; Vinx, 2020).

## Metode: fortolkning og rekonstruktion

Artiklen benytter sig af en kvalitativ fortolkning af de forståelser af det danske statsborgerskab, som politikere på strammerfløjen, primært udlændingeordførere og partiformænd, lægger for dagen i den offentlige debat og andre steder, fx partiernes hjemmesider, personlige blogs etc. Hovedinteressen er ikke at være repræsentativ for debatten som sådan eller fastslå kvantitativt, hvad den dominerende opfattelse af det danske statsborgerskab er. I stedet stræber analysen efter at identificere udviklinger i debatten samt særligt interessante og umiddelbart overraskende udsagn, der kan sige noget om bredden i forståelsen af det danske statsborgerskab, og dermed også hvor den måske bevæger sig hen. Disse udsagn er udvalgt med udgangspunkt i at have fulgt den offentlige debat tæt i vinteren og det tidlige forår 2021.<sup>1</sup>

I analysen er fokus på, hvad det er for nogle forståelser, der mere eller mindre eksplicit ligger i de begreber, som politikerne bruger om det danske statsborgerskab sat i relation til, hvilke kriterier der skal være for tildelingen af det, herunder hvordan proceduren mere præcist skal være. I denne forbindelse vil der også være et forsøg på at udrede eventuelt konfliktende forståelser af statsborgerskabet, som ligger i politikernes udsagn, som de ikke nødvendigvis selv er opmærksomme på. Analysen vil benytte sig af, hvad man kan kalde en rationel rekonstruktion, der består i at eksplicitere de implicitte præmisser og formod-

ninger i politikernes udtalelser. Givet at politikerne ikke altid er opmærksomme på detaljeforskelle ved at benytte sig af forskellige termer (begreber), tager denne rekonstruktion udgangspunkt i ord og begrebers almene betydning (hentet fra ordbøger og leksika) og ikke i en bestræbelse på at komme med den mest sammenhængende fortolkning af, hvad politikerne siger, for derigennem at forstå, hvad de *egentlig* mener. Denne type af analyse retfærdiggøres af, at idéerne kan have en effekt på vores fremtidige forståelse af statsborgerskabet uafhængigt af politikernes intentioner. Samtidig giver den os mulighed for at reflektere kritisk over, hvad der er adækvate forståelser af statsborgerskabet i lyset af, hvad vi almindeligvis forstår ved de ord og begreber, der bliver knyttet til det.

## Dansk statsborgerskab er ikke en ret

Som nævnt i indledningen, mener strammerne ikke, at det er en rettighed eller sågar en menneskerettighed at blive dansk statsborger, selvom man har boet fast i Danmark i længere tid. At noget er en individuel rettighed, betyder ofte, at individer har så stærk en interesse i noget, at andre har en pligt til at respektere eller tilvejebringe betingelserne for at udøve eller indfri denne interesse.<sup>2</sup> At noget er en menneskerettighed vil sige, at det alene er det forhold, at man er et menneske, der gør, at man har krav på en given rettighed. Både rettigheder og menneskerettigheder kan forstås som moralske rettigheder, dvs. som rettigheder man burde have, uanset om man faktisk har dem eller ej, og som juridiske rettigheder, dvs. rettigheder man har som følge af national og/eller international lov. Når danske politikere hævder, at dansk statsborgerskab ikke er en rettighed eller en menneskerettighed, dækker udtrykket sandsynligvis begge dele. Det er et juridisk faktum efter dansk lov, at udlændinge ikke har ret til dansk statsborgerskab. Blandt de internationale konventioner bekendtgør FN's menneskerettighedsdeklaration, at "enhver har ret til en nationalitet" (artikel 15.1) og FN-konventionen om Borgerlige og Politiske Rettigheder (artikel 24.3) stipulerer, at "ethvert barn har ret til at erhverve statsborgerskab". Men der står (selvfølgelig) ikke noget i konventionerne om, at enhver qua deres menneskelige natur har ret til *dansk* statsborgerskab. Dermed skal afvisningen af, at dansk statsborgerskab er en (menneske-)rettighed nok primært ses som en understregning af, at ingen (udlændinge) uden videre har krav på dansk statsborgerskab. Det betyder, at det at forholde nogen dansk statsborgerskab ikke krænker nogen grundlæggende interesse hos individet. Hertil kommer muligvis den idé, at de udlændinge, der er mulige kandidater til eller efterspørger dansk statsborgerskab, har mulighed for at få indfriet de rettigheder, der generelt ligger i statsborgerskabet, andre steder, her antagelig i deres respektive hjemlande.

### *Grundloven giver lovgiverne ubegrænset magt*

Strammerne benægter således grundlæggende, at udlændinge har en ret til dansk statsborgerskab. En god del af diskussionen hviler på grundlovens bestemmelser (i paragraf 44 stk. 1) om, at "[i]ngen udlænding kan få indfødsret uden ved lov". Det betyder, at det er de danske lovgivere i Folketinget, der via en lov, hvor samtlige ansøgere om dansk statsborgerskab er oplistet, tildeler statsborgerskab. Nogle strammere lægger stor betydning i dette. Marcus Knuth (K) mente således, at det var selve grundlovsfædrenes, ikke mindst Grundtvigs, intention, at lovgiverne skulle bestemme, hvem der skal have dansk statsborgerskab. Argumentet kan ses som en form for trosskab over for den danske tradition og med reference til Junigrundloven (1849) som en stolt og skelsættende begivenhed i danmarkshistorien. En appel til traditionen, der ligger godt i forlængelse af en forståelse af tradition og kultur som afgørende for det danske politiske fællesskabs sammenhængskraft. Morten Dahlin (V) refererede også til Grundtvig, hans hverv som formand for det første indfødsretsudvalg under Junigrundloven, og hans forståelse i digtet *Folkeligheden* (1848) af, at "til et folk hører alle som sig regne dertil, har for modersmålet øre, [og] har for fædrelandet ild" (Dahlin, 2021). Appellen til traditionen står selvfølgelig i kontrast til idéen om de nulevende danske borgeres og lovgiveres demokratiske autonomi, som paradoksalt manifesterer sig i samme paragraf, netop ved at nutidens lovgivere selv kan sætte kriterierne for, hvad der skal til for at opnå dansk statsborgerskab.

Det er en bestemmelse, som har stor betydning for strammerne, da det tolkes som en frihed til at sætte næsten hvilke som helst kriterier op for tildelingen af statsborgerskab på den ene side, og på den anden side som en bekræftelse af, at tildelingen af statsborgerskab i sidste instans er noget, som lovgiverne kan beslutte sig for at tildele eller ikke tildele. Mens førstnævnte umiddelbart synes at indebære, at man trods alt vil stille nogle regler (kriterier) op, som kandidater til dansk statsborgerskab kan regne med gælder i forbindelse med dets tildeling, så peger sidstnævnte i retning af, at det i sidste instans er op til lovgivernes (gode) vilje, om givne ansøgere skal tildeles statsborgerskabet: Det er en status, som de alene besidder retten (magten) til at tildele andre, uden selv at være underlagt fx demokratiske principper for dens udøvelse.

det er de lovgivende, der bestemmer, hvem der skal have indfødsret ... Det fremgår af grundloven. Så hvis lovgiverne synes, det er rimeligt, er det rimeligt (Henrik Dahl (LA) som svar på spørgsmål om, hvorvidt det er rimeligt at afvise folk, der ellers tidligere har fået stillet indfødsret i udsigt) (Skærbæk, 2021a).

Vi mener ikke at [statsborgerskab] er en rettighed. Det er ikke sådan, at hvis du har levet op til nogle firkantede regler, så skal du have det danske pas. Vi konservative, vi mener, at det er et privilegie (Marcus Knuth (K) i P1 Debat, 4. februar 2021) (Tjaerandsen, 2021).

[Statsborgerskab] er en gave, vi giver til dem, der har gjort sig fortjent til det (Det Konservative Folkeparti, s.d.).

Det er også en del af mange procedureforslag for tildelingen af statsborgerskab, at man ønsker en højere grad af individuel sagsbehandling (foretaget af politikerne selv og ikke af embedsapparatet på baggrund af forud givne regler). Det peger for nogle politikere (jf. også citaterne herover) i retning af, at det i sidste instans skal være afhængig af den enkelte ansøgers personlige indstilling og motivation, om vedkommende kan blive dansk statsborger. Det er ikke nok blot at leve op til nogle objektive kriterier. Der skal noget mere til. Jeg vender tilbage til dette om lidt. Først et kig på hvad statsborgerskab er for strammerne, når det nu ikke er en (menneske-)rettighed.

### *Dansk statsborgerskab er en gave og et privilegium*

I forlængelse af idéen om lovgivernes suveræne ret til at bestemme over tildelingen af statsborgerskab er der mange, der taler om dansk statsborgerskab som en gave og et privilegium. De to ting er ikke helt det samme, men deler et fælles træk, nemlig at giveren i sidste instans kan beslutte, om gaven eller privilegiet skal tildeles.

For gaver kan der både være tale om en lige horisontal relation og en hierarkisk relation mellem gave giver og gavemodtager. For privilegier er der tale om en hierarkisk relation, hvor den overordnede (traditionelt er privilegier udstedt af kongehuset) tildeler den underordnede et privilegium. I begge tilfælde afhænger tildelingen i allersidste instans af viljen hos giveren.

Gavegivningsrelationer og normer om gavegivning er komplekse. Der er bestemte sammenhænge, hvor der er en grundlæggende forpligtelse til at give gaver, fx til bryllupper, fødselsdage eller jul, i forbindelse med kortere eller længere besøg hos andre, ved afskeder osv. Gaver bliver brugt til at skabe og vedligeholde sociale og økonomiske relationer (Mauss, 1966). Samtidig kan gavegivningen ikke være fuldt ud pligtbaseret. For at kunne bevare sin karakter af gave skal den i sidste instans være noget, som gavegiveren kan beslutte sig for at give eller ej. En gave er noget, som nogen ”forærer” een.<sup>3</sup> Eller det vil sige, at der i den danske debat om statsborgerskab synes at være en klar forståelse hos strammerne af, at de danske lovgivere ikke er forpligtet til at give statsborgerskabet

som gave. Og samtidig antagelig en idé om, at modtagerne af gaven – statsborgerskabet – bør være taknemmelig og måske også vise deres taknemmelighed ved at gengælde gaven med loyalitet.

Privilegium har også en affinitet med noget, som man er blevet givet af bestemte årsager, fx ens fortjenstfuldhed eller status, men som i sidste instans er op til privilegietildelerens vilje at tildele. Det er egentlig en feudal tankegang, hvor tildeleren af privilegier til bestemte personer eller grupper er kongen. *Den Store Danske* skriver om privilegier:

Privilegier, særrettigheder af økonomisk eller politisk art, der af det offentlige tilstås enkeltpersoner eller enkelte samfundsgrupper. De var hyppigt anvendt indtil 1800-t., men er siden især i den vestlige verden efterhånden blevet afskaffet ud fra en demokratisk lighedstankegang<sup>4</sup> (Den Store Danske, 2011).

En anden mulig forståelse af privilegium er, at det er en ”behagelighed, fordel eller gunstigt livsvilkår som skyldes heldige omstændigheder” (Den Danske Ordbog, 2018), og det er ikke umuligt, at de to forståelser smelter sammen i politikernes brug af ordet privilegium om det danske statsborgerskab: Det er en behagelighed eller et gunstigt livsvilkår, som tilstås bestemte enkeltpersoner eller grupper af Folketingets medlemmer. Med privilegiebegrebet følger måske også den tanke, at nydelsen af privilegiet kræver loyalitet, hvis ikke direkte taknemmelighed. Som den endelige aftale formulerede det, tildelingen af ”dansk statsborgerskab til udlændinge er en stor tillidserklæring fra det danske samfund” (Regeringen et al., 2021).

### *Dansk statsborgerskab som belønning og præmie*

Det er usikkert, hvordan begrebet om gave og privilegium helt nøjagtigt skal ses sammen med nogle af de andre begreber, som optræder nogenlunde samtidig med dem og/eller synes at strukturere idéen om, hvornår man bør kunne få dansk statsborgerskab. Det virker, som om begreberne ”gave” og ”privilegium” er primære, mens begreber som ”belønning” og ”præmie”, der er indebåret i nogle af udsagnene, er sekundære.

Det er ikke sådan, at hvis man bare lever op til reglerne, så har man ret til at få passet [dvs. statsborgerskab], uanset hvor mange mennesker der kommer til landet. Vi mener, at det skal være et privilegie (Marcus Knuth (K)) (Broberg, 2021a).



I forbindelse med tildelingen af statsborgerskabet som gave eller som privilegium bliver der talt om, at ansøgere skal gøre sig fortjent til det. At ”fortjene” noget betyder at ”være værdig til at modtage noget i kraft af en bestemt handlemåde eller opførsel eller pga. bestemte egenskaber” (Den Danske Ordbog, 2018). Her fornemmer man, fx jf. citatet lige herover, en vis dobbelttydighed i forståelsen af fortjeneste. I citatet lægges der ikke op til, at der er helt objektive kriterier for fortjeneste, som er offentligt tilgængelige, og som begge parter (både ansøger og uddeler af statsborgerskab) kan referere til, og som afgør, om en ansøger har fortjent statsborgerskabet. I sidste instans er det gavegiveren eller privilegietildeleren, der bestemmer, hvem der har gjort sig fortjent hertil.

Til forskel hertil implicerer den tilgang til tildeling, som især V og S i praksis lagde op til, en forståelse af fortjeneste, som er mindre skønsmæssig eller diskretionær. Her er der grundlæggende tale om, at statsborgerskabet er en ”belønning”, man skal have, når man indfrier tildelingskriterierne, fordi man dermed har fortjent det og har krav på det. Dermed kommer der et kontraktretligt aspekt ind i diskussionen (medmindre tildelingen gøres afhængigt af noget yderligere). Denne tankegang afspejler idéen, der på et tidspunkt var relativt bred politisk tilslutning til, nemlig at aftaler om tildelingskriterier om statsborgerskab burde være stabile over tid, så mulige kandidater kunne vide, hvad man skulle leve op til for at få mulighed for statsborgerskab (Bech et al., 2017). En idé som nok nyder tilslutning stadig, men som umiddelbart synes undermineret af, at reglerne ændres (strammes) for hver ca. tredje år. Idéen om belønning svarer til, at man har en aftale om at få en bestemt løn for at udføre et bestemt stykke arbejde eller en bestemt opgave. Der er ikke tale om en grundlæggende rettighed – eller en menneskerettighed – men dog om en kontraktlig rettighed, hvor man har krav på belønningen i bytte for ens indsats.

Andre strammere har en lidt mere restriktiv forestilling om statsborgerskab, hvor det ikke er en belønning men en præmie, som man kan vinde i konkurrence med andre. De konservative foreslog (på linje med DF) således, at der skulle være en øvre grænse for, hvor mange der (med oprindelse uden for Norden og EU) kunne blive statsborgere per år (DF foreslog 1000, mens K foreslog 2000). Sådanne kvoter modsiger det ”kontraktretlige” i for ansøgere at leve op til kriterierne for tildeling af statsborgerskab, da man ikke er sikker på at få sin ”betaling” (altså statsborgerskabet), selvom man har indfriet alle kriterier. I denne forbindelse foreslog K, at man ikke blot skulle sætte alle på venteliste, hvis kvoten på 2000 ikke var nok til, at alle kvalificerede kunne få deres ønske opfyldt. I stedet for en mekanisk venteliste skulle man vælge mellem dem, som fx scorede de højeste karakterer i deres danske sprogeksamen, eller som havde bidraget mest på arbejdsmarkedet (Søren Pape Poulsen (K), Poulsen, 2021).

Med præmieidéen er der dog i udgangspunktet stadig tale om en kontrakt, hvor belønningen nu er betinget af, at man opnår en bestemt placering i klassementet. Taberne må vente, til det bliver deres tur, og eventuelt håbe på, at der i nye ansøggerrunder ikke er folk, som scorer højere end dem på bestemte dimensioner som fx sprog.

Efter 2021-aftalen kræves det for at få statsborgerskab at man ikke har gæld til det offentlige, ikke har været straffet (for hårdt) for kriminalitet (for nylig), at man er i arbejde og kan klare sig uden hjælp fra de offentlige. Man skal have været i landet i ni år (i udgangspunktet), kunne sproget godt nok til at bestå folkeskolens afgangseksamen og klare en indfødsretsprøve om dansk samfund og historie, dansk kultur og værdier. Endvidere skal man skriftligt love troskab, loyalitet og respekt over for det danske samfund, loven og de danske værdier, demokrati og retsprincipper samt udvise respekt over for danske myndigheds-personer ved at deltage i en grundlovsceremoni og give hånd til disse.

### *Kontrol af demokratisk sindelag og kultur*

Blandt strammerne var det vigtigt, at ansøgere om statsborgerskab har taget de rette danske værdier til sig. Det fremgår blandt flere, at de er bekymrede for, at man kun på et ydre plan tilslutter sig og handler i forlængelse af de danske værdier (at man overholder lovene og ikke ytrer sig mod de danske værdier). Et udtryk er, at man skal være dansk i hjertet, og man fornemmer en vis bekymring – for ikke at sige en frygt – hos politikerne for, at udlændinge abonnerer på nogle ikkedemokratiske værdier, som gør, at de potentielt vil misbruge deres nye statsborgerskab og de demokratiske rettigheder, der kommer med det, til at arbejde for at underminere demokratiet. ”Vi skal stå fast på det, vi tror på: Et land bygget på demokrati, frihed og deltagelse” (Mette Frederiksen og Mattias Tesfaye (S), 2021).

Det er især personer fra Mellemosten og Nordafrika, der vækker bekymring. For nogle politikeres vedkommende antydes det, at de er en sikkerhedstrussel. Det skal også ses i sammenhæng med, at regeringen med støtte fra strammere i andre partier siden 2019 har arbejdet på muligheden for (administrativt) at tage statsborgerskabet fra personer, som udgør en trussel mod rigets sikkerhed (især såkaldte fremmedkrigere), og som har begået meget alvorlig (bande-)kriminalitet. Bestræbelser som i regeringens øjne ”desværre” hæmmes af de internationale konventioners ”snævre rammer for fratagelse af statsborgerskab” (Mette Frederiksen og Mattias Tesfaye (S), 2021).

Sikkerhedsaspektet gør for nogle politikere, at det er utilstrækkeligt kun at have en procedure, hvor ansøgere ”bare” kan sørge for i deres ydre adfærd at leve op til loven, ikke at modsige de danske værdier og at skrive under på dem, når

tid er. Derfor var der et forslag om, at man skulle afholde demokratisamtaler med personer for at kunne vurdere, om de også rent faktisk tilsluttede sig de danske værdier aktivt.

Vi [må] indse, at et liberalt demokrati ikke kan fungere, hvis et stort mindretal frasiger sig de liberaldemokratiske værdier. I det danske fællesskab skal der være plads til, at vi er uenige om religion, politik og livsanskuelse, men der skal ikke være plads til, at vi er naivt tolerante over for de intolerante; at vi blindt lukker antidemokrater ind i vores fællesskab i demokratiets navn. Lader man stå til, kan vores folkestyre ikke holde i længden, og sammenhængskraften vil smuldre (Dahlin (V), 2021).

Disse demokratisamtaler var vigtige for at kunne kontrollere, om den ydre bekendelse til danske værdier også i virkeligheden er noget, man går ind for. Nogle politikere gik videre endnu og udtalte sig til fordel for at udøve sindelagskontrol hos ansøgere til statsborgerskab for at sikre, at de i virkeligheden ikke havde noget andet og ondt i sinde.

Jo, der er en risiko for sindelagskontrol, men det er også det, vi ønsker ... (Marie Krarup, DF) (Broberg og Andersen, 2021).

### *Statsborgerskab til de sympatiske*

Endelig virker det for nogle, som om ansøgningen om statsborgerskab kan sammenlignes med en slags jobansøgning, hvor man kan få ”stillingen”, hvis arbejdsgiveren kan lide en. Dog uden at der er behov for at besætte den tomme stilling. For nogle politikere ser det til tider ud, som om at det ikke kun handler om, at man fx har danske værdier i hjertet, men om at man kan lide ansøgerne; at der er en eller anden form for personlig kemi eller sympati mellem ansøgere og politikere (især Dahlin og Thiesen her i det følgende).

jeg kender ikke en eneste virksomhed, der ville ansætte en person, som ikke abonnerer på virksomhedens værdier. Man bliver heller ikke ansat hos John Deere, hvis man kommer kørende til jobsamtalen på en New Holland-traktor (Morten Dahlin, V) (Broberg og Andersen, 2021).

Det [kan] jo være, at Indfødsretsudvalget kan blive enige om, at ”de her 50 er vi alle sammen enige om, vil være til gavn for Danmark; de er gode mennesker”, og så sætter man dem på ét lovforslag, og dem, der er så er tvivl om, kan man sætte på et andet lovforslag (Mette Thiesen, NB) (Skærbæk, 2021b).

Et forslag var også, at der skal laves en opdeling på lovforslaget, således at ansøgere opdeles efter oprindelsesland og/eller religion. Det skyldes til dels, at folk med visse geografiske og/eller religiøse baggrunde anses som problematiske, men der henvises også til muligheden for, at man eller lovgiverne synes bedre om nogen end andre, og at førstnævnte derfor skal gives statsborgerskab, mens sidstnævnte må nægtes eller sættes under ekstra kritisk lys (jf. også Thiesen ovenfor).

Det at være muslim rejser for mange nogle grundlæggende problemer med at leve dansk. Hvad end det så handler om synet på kvinder eller synet på loven eller demokratiet. Og derfor ønsker vi at vide, hvad det er for en baggrund, de folk kommer med (Morten Messerschmidt, DF) (Broberg, 2021b).

Ideelt set vil vi i Nye Borgerlige have sat en prop i hullet, så Danmark helt holder op med at tildele dansk statsborgerskab til indvandrere fra muslimske lande (Mette Thiesen, NB) (Thiesen, 2021).

I debatten var der både principielle argumenter om, hvad vi er forpligtet på, som følge af hvad vi allerede er forpligtet på, fx grundloven, demokrati eller menneskerettigheder, og argumenter som angik konsekvenserne af at tildele statsborgerskab efter forskellige regler. Nogle konsekvenser kan være, at vi risikerer at få statsborgere med de forkerte værdier, fx religiøse fundamentalister, som de måske handler på i form af forbrydelser og terror, og som vi pga. internationale konventioner ikke kan fratage statsborgerskabet igen.

Andre konsekvenser kan være, at lempeligere regler bare i sig selv giver for mange nye statsborgere. Det kan betyde, at ”det danske folk og samfund [ændrer] karakter for altid. [...] og statsborgerskab er derfor] noget, få skal kunne gøre sig fortjent til” (Mette Frederiksen og Mattias Tesfaye, S, 2021).

Danske kriterier for statsborgerskab er allerede stramme. Og argumentet var, at de skal være endnu mere stramme. Aftalen, der blev indgået mellem Regeringen (S), Konservative, Venstre og Liberal Alliance (DF og NB mente ikke, aftalen var stram nok), understregede fortjenstfuldhed, og at statsborgerskabet er en belønning. Den er dermed tættere på det kontraktretlige end diskussionen om gaver og privilegier, som Folketingets medlemmer i sidste instans er suveræne i deres tildeling af (se Regeringen et al., 2021). Formuleringerne i aftalen afspejler også tydeligt, at statsborgerskab ses som et incitament og en præmie for velgennemført integration og ikke som en katalysator for integrationsprocessen. Med aftalen blev reglerne for statsborgerskab strammet i forhold til vand, indførsel af værdispørgsmål i indfødsretsprøven, krav til opholdstilladelser,

beskæftigelse, gæld og selvforsørgelse. Det blev også sikret, at borgmestre og rådmænd ikke i fremtiden kan undslå sig for at indgå i de grundlovsceremonier, hvor kommende statsborgere skal ”udvise respekt for danske værdier og [...] for repræsentanter fra myndighederne” for endelig at få det eftertragtede statsborgerskab overrakt.

## De danske argumenter og liberal-demokratiske principper

Den politiske teori argumenterer grundlæggende for, at indvandrere bør have statsborgerskab, når de har fået vigtige livsinteresser i et land og kun med store omkostninger for sig selv kan forlade det. Det gælder ikke kun kosmopolitter, der generelt argumenterer for åbne grænser (fx Carens, 1987; Oberman, 2017), og som derved placerer sig langt fra de fleste politiske positioner i samtiden, ikke mindst i Danmark. Det gælder også teoretikere, der hævder staters grundlæggende ret til at bestemme over indvandringen, herunder pga. vigtigheden af den kulturelle sammenhængskraft i samfundet (Wellman 2009; Walzer, 1983; Miller 2008). Det skyldes for det første, at indvandrere har en stærk interesse i at opnå en særlig tilknytning til den stat, som de bor i, en ubetinget ret til at opholde sig i landet. For det andet skyldes det et demokratisk princip om, at de, som er underlagt statens (lovbaserede) tvangsmagt, skal have en lige ret til at deltage i beslutningen af de love, som de skal leve under, for at kunne betragtes som ligestillede og autonome individer og borgere.

Strammerne af danske regler for statsborgerskab prioriterer umiddelbart andre vigtige interesser. Det er formodede interesser hos flertallet af befolkningen i, at samfundet ikke skal forandres for meget kulturelt set, så man ikke kan genkende det, og i, at man ikke får inkluderet personer, der er decideret fjendtligt indstillet over for det danske samfund og den danske kultur. Det skaber for meget konflikt og friktion, og som én ordfører udtalte, så var det vigtigt at undgå personer, som ”ødelægger hverdagen for deres omgivelser” (Henrik Dahl (LA), 2020). Nogle strammer, herunder fra LA, står som antydet i analysen ovenfor også for et argument om, at flertallet af lovgiverne i Folketinget skal have mulighed for at bestemme over ansøgere til statsborgerskab i den forstand, at de forbeholder sig deres ret til ikke at tildele statsborgerskab, selvom ansøgere lever op til udspecificerede objektive kriterier. Det er klart, at der er en stærk forståelse af, at nye statsborgere skal vise deres motivation for og evne til at bidrage til samfundet samt deres kulturelle kompatibilitet, men i sidste instans bør tildelingen af statsborgerskab fortsat hvile på folketingsmedlemmernes gode vilje, og *ikke* på kontraktretlige forståelser af forudsigelige kriterier for, hvornår man er berettiget til statsborgerskab, på idéen om, at de rettigheder, der knytter sig til statsborgerskab, er grundlæggende rettigheder, der beskytter

vigtige individuelle interesser, eller for den sags skyld på demokratiske principper for inklusion.

Når man betragter strammernes udmeldinger, er det overraskende, at de ikke ud over henvisningen til grundlovens § 44 reflekterer videre over, hvad det er for principper, der gør dem til legitime lovgivere i et demokrati, og om de principper sætter grænser for udøvelsen af deres autoritet. En anden observation er den mere praktiske, at det forhold, at folk er kulturelt anderledes mv., ikke ændres ved, at de ikke får statsborgerskab, og at andelen af befolkningen uden statsborgerskab og dermed uden både demokratiske rettigheder og en juridisk sikret tilknytning til landet højst sandsynligt vil stige. Om den andel så vil føle sig mere eller mindre fjendtligt indstillet – eller bare fremmedgjort – over for samfundet, er et åbent empirisk spørgsmål.

Samtidig kan man ikke afskrive strammernes interesse for demokrati og liberale frihedsrettigheder. Det er en klar bekymring for disse ting, der driver flere af strammernes argumenter. En måde at forstå sidstnævnte på er at gribe tilbage til teorien om militant demokrati. Teorien blev undfanget i mellemkrigstiden og plæderer for, at demokratiet ikke skal lade sig overfalde af ikkedemokratiske kræfter (mellemkrigstidens fascister og nazister), som misbruger de demokratiske rettigheder til at omstyre demokratiet. Demokratiet må ”bekæmpe ild med ild”, som Loewenstein sagde. Han argumenterede for, at en ”liberal-demokratiske elite” skulle kunne suspendere de demokratiske rettigheder for at forsvare demokratiet.

Man kan ikke forvente at kunne redde demokratiets absolutte værdier ved at give afkald på dem til fordel for en emotionalisme, som selvbestaltede ledere udnytter til tilfældige eller egoistiske formål. I stedet må man bevidst transformere forældede former og stive begreber til nye redskaber for et ”disciplineret” eller endog – lad os ikke vige tilbage for ordet – ”autoritært” demokrati ... demokrati må omdefineres til liberale mænds anvendelse af disciplineret autoritet til fordel for de ultimative mål for et liberalt styre: menneskelig værdighed og frihed (Loewenstein 1937a: 657-658, oversat fra engelsk).

De danske strammere ligger i forlængelse af denne teori, når de forsvare demokratiet ved at stille strenge krav til kommende borgere og forsøge at tjekke deres demokratiske sindelag, samtidig med at de påberåber sig den suveræne ret til i sidste instans at forholde personer, som de ikke føler sig trygge ved, statsborgerskabet, uagtet at de lever op til alle kriterier i ”kontrakten”.

Set gennem det militante demokratis briller er strammerne således grundlæggende helt på linje med principperne i det liberale demokrati, og historien

får i den forstand en lykkelig slutning. Eller gør den? Kritikere af det militante demokrati peger på, at der ligger en fare for, at demokratiet i ambitionen om at beskytte sig selv kommer til at nedlægge sig selv; at den demokratiske frihed forsvinder, og at demokratiet transformeres til det, som det skulle beskytte sig imod (Kelsen, 2006; Invernizzi Accetti og Zuckerman, 2017). Og en nyere generation af militante demokrater foreslår, at fokus bør være på bekæmpe organisationer og forhindre konkrete tiltag, der søger efter at fratage andre deres demokratiske rettigheder, og ikke på at fratage eller forholde bestemte grupper deres individuelle demokratiske rettigheder (Kirshner, 2014, 2019; Vinx, 2020).

Og det rejser derfor spørgsmålet om, hvad der i sidste instans udgør den største trussel mod demokratiet. Er det folk med indvandrerbaggrund, hvoraf nogle (hvor mange?) angiveligt har de forkerte værdier, eller er det politikere, som insisterer på at være suveræne og ubundne af principper i tildeling af statsborgerskab, og som skaber et samfund, hvor en stadig større del af befolkningen ikke har fulde demokratiske rettigheder?

## Konklusion

Artiklen har tilvejebragt en analyse af forståelserne af det danske statsborgerskab hos strammerpartierne i Danmark. Det var disse partier (med nogle få undtagelser), som stod bag den seneste aftale om tildelingen af statsborgerskab. Deres forståelser af statsborgerskabet og dets tildeling er interessant både i et empirisk perspektiv, hvor Danmark ligger i front med at stramme kriterier for statsborgerskabstildeling, og i et normativ perspektiv, fordi tilgangen til tildeling af statsborgerskab umiddelbart synes at konflikte med de grundlæggende principper i det liberale demokrati, medmindre det kan godtgøres, at politikerne faktisk forsvare demokratiet med militante midler.

## Noter

1. Jeg skylder Rasmus Møller Hvid en stor tak for hjælp med indsamlingen af materiale i denne forbindelse.
2. *Den Danske Ordbog* (2018) definerer ”rettighed” som ”ret eller beføjelse som man har eller kan gøre krav på med henvisning til fx gældende love, etiske regler eller tradition”.
3. *Den Danske Ordbog* (2018) definerer ”gave” som ”genstand, pengebeløb el.lign. som nogen forærer en anden person, ofte ved en særlig lejlighed som fx jul eller fødselsdag”.
4. *Den Danske Ordbog* (2018) bestemmer ”privilegium” som ”særlig, evt. lovfæstet, rettighed som er forbeholdt en bestemt person eller gruppe af personer”.

## Litteratur

- Bauböck, Rainer og Christian Joppke (2010). How liberal are citizenship tests? *EUI Working Paper RSCAS* 2010/41.
- Bech, Emily Cochran, Kristian Kriegbaum Jensen, Per Mouritsen og Tore Vincents Olsen (2017). Hvem er folket? Flygtninge og adgangen til dansk statsborgerskab. *Politica* 49 (3): 227-248.
- Borevi, Karin, Kristian K. Jensen og Per Mouritsen (2017). The civic turn of immigrant integration policies in the Scandinavian welfare states. *Comparative Migration Studies* 5 (9): 1-14.
- Broberg, Mads B. (2021a). K vil sætte loft over statsborgerskaber, så færre bliver danske. *Jyllands-Posten*, 3. februar (tilgået 7. marts, 2022).
- Broberg, Mads B. (2021b). Dansk Folkeparti vil have nye statsborgeres religion til at stå i lov. *Jyllands-Posten*, 26. februar (tilgået 21. marts, 2022).
- Broberg, Mads B. og Kresten Andersen (2021). Integration handler ikke om at bygge bro, siger Venstre. *Jyllands-Posten*, 9. februar (tilgået 7. marts, 2022).
- Carens, Joseph H. (1987). Aliens and citizens: the case for open borders. *The Review of Politics* 49 (2): 251-273.
- Dahl, Henrik (2020). Ikke statsborgerskab til hvem som helst (videoklip). Liberal Alliances hjemmeside, 14. december (tilgået 22. maj, 2022).
- Dahlin, Morten (2021). Vi må sikre, at nye statsborgere støtter danske værdier. *Kristeligt Dagblad*, 24. februar (tilgået 21. marts, 2022).
- Danmarks Statistik (2022). Tabellen FOLK2 fra Statistikbanken (tilgået 14. maj, 2022).
- Den Danske Ordbog* (2018). Gave (tilgået 4. maj, 2023).
- Den Danske Ordbog* (2018). Privilegium (tilgået 4. maj, 2023).
- Den Store Danske* (2011). Privilegier (tilgået 22. maj, 2022).
- Det Konservative Folkeparti (s.d.). Respekt for loven og vores fælles værdier (tilgået 19. maj, 2022).
- Favell, Adrian (2016). *Philosophies of integration: Immigration and the idea of citizenship in France and Britain*. London: Palgrave MacMillan.
- Frederiksen, Mette og Mattias Tesfaye (2021). Var det ikke for de internationale konventioner, ville vi gøre tildelt statsborgerskab betinget. *Berlingske*, 9. februar (tilgået 21. marts, 2022).
- Goodhart, David (2004). Too diverse? *Prospect Magazine* 95 (30): 7.
- Habermas, Jürgen (1996). *Between facts and norms: Contributions to a discourse theory of law and democracy*. Cambridge: MIT Press.
- Invernizzi Accetti, Carlo og Ian Zuckerman (2017). What's wrong with militant democracy? *Political Studies* 65 (1\_suppl): 182-199.



- Jensen, Kristian Kriegbaum (2014). What can and cannot be willed: How politicians talk about national identity and immigrants. *Nations and Nationalism* 20 (3): 563-583.
- Jensen, Kristian Kriegbaum og Lasse Nielsen (2021). Reconciling automatic and conditional immigrant naturalisation. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 47 (1): 208-226.
- Jensen, Kristian Kriegbaum, Per Mouritsen, Emily Cochran Bech og Tore Vincents Olsen (2021). Roadblocks to citizenship: Selection effects of restrictive naturalisation rules. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 47 (5): 1047-1065.
- Joppke, Christian (2007). Beyond national models: Civic integration policies for immigrants in Western Europe. *West European Politics* 30 (1): 1-22.
- Kelsen, Hans (2006). *Verteidigung der Demokratie: Abhandlungen zur Demokratietheorie*. Mohr Siebeck.
- Kirshner, Alexander (2014). *A theory of militant democracy: The ethics of combatting political extremism*. New Haven: Yale University Press.
- Kirshner, Alexander (2019). Militant democracy defended, pp. 56-72 i Anthoula Malakopoulou og Alexander Kirshner (red.), *Militant democracy and its critics*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Loewenstein, Karl (1937a). Militant democracy and fundamental rights. *American Political Science Review* 31 (3): 417-432.
- Loewenstein, Karl (1937b). Militant democracy and fundamental rights, II. *American Political Science Review* 31 (4): 638-658.
- Mauss, Marcel (1966). *The gift: Forms and functions of exchange in archaic societies*. London: Cohen and West Ltd.
- Miller, David (1995). *On nationality*. Oxford: Clarendon Press.
- Miller, David (2008). Immigrants, nations, and citizenship. *Journal of Political Philosophy* 16 (4): 371-390.
- Mouritsen, Per og Tore Vincents Olsen (2013a). Denmark between liberalism and nationalism. *Ethnic and Racial Studies* 36 (4): 691-710.
- Mouritsen, Per og Tore Vincents Olsen (2013b). Liberalism and the diminishing space of tolerance, pp. 127-156 i Jan Dobbernack og Tariq Modood (red.), *Tolerance, intolerance and respect*. London: Palgrave Macmillan.
- Mouritsen, Per, Daniel Faas, Nasar Meer og Nynke de Witte (2019). Leitkultur debates as civic integration in North-Western Europe: The nationalism of “values” and “good citizenship”. *Ethnicities* 19 (4): 632-653.
- Mouritsen, Per, Kristian Kriegbaum Jensen og Stephen J. Larin (2019). Introduction: Theorizing the civic turn in European integration policies. *Ethnicities* 19 (4): 595-613.

- Oberman, Kieran (2017). Immigration, citizenship, and consent: What is wrong with permanent alienage? *Journal of Political Philosophy* 25 (1): 91-107.
- Poulsen, Søren P. (2021). Alt for mange har fået dansk pas: På høje tid at få en ny tilgang til statsborgerskab. *Jyllands-Posten*, 3. februar (tilgået 7. marts, 2022).
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. New York: Simon and Schuster.
- Regeringen, Venstre, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance (2021). *Aftale om indfødsret*, 20. april (tilgået 7. marts, 2022).
- Simonsen, Kristina Bakkær (2017). Integration af indvandrere i Danmark. *Politica* 49 (3): 207-226.
- Skærbæk, Morten (2021a). Stramning rammer også folk, der allerede står til statsborgerskab: ”Jamen det er jo bare ærgerligt, altså”. *Politiken*, 21. april (tilgået 7. marts, 2022).
- Skærbæk, Morten (2021b). Partier vil opdele statsborgerskabsansøgere i puljer. *Politiken*, 10. februar (tilgået 21. marts, 2022).
- Tebble, Adam James (2006). Exclusion for democracy. *Political Theory* 34 (4): 463-487.
- Thiesen, Mette (2021). Vi siger nej til en alt for svag aftale om indfødsret. *Nye Borgerliges hjemmeside*, 20. april (tilgået 7. marts, 2022).
- Tjaerandsen, Thomas (vært) (2021). *PI Debat*, 4. februar (tilgået 19. maj, 2022).
- Triadafilopoulos, Triadafilos (2011). Illiberal means to liberal ends? Understanding recent immigrant integration policies in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 37 (6): 861-880.
- Vinx, Lars (2020). Democratic equality and militant democracy. *Constellations* 27 (4): 685-701.
- Walzer, Michael (1983). *Spheres of justice: A defense of pluralism and equality*. New York: Basic Books.
- Wellman, Christopher Heath (2008). Immigration and freedom of association. *Ethics* 119 (1): 109-141.