

Emily Cochran Bech, Kristian Kriegbaum Jensen,
Per Mouritsen og Tore Vincents Olsen

Hvem er folket? Flygtninge og adgangen til dansk statsborgerskab

Danmark har nogle af de mest restriktive statsborgerskabsregler i Europa med krav om blandt andet langt ophold, sprog, viden, selvforsørgelse og kriminalitet. Statsborgerskab giver stemme- og opstillingsret til nationale valg og er dermed forudsætningen for fuld demokratisk inklusion. I dag står godt 376.000 voksne indbyggere uden statsborgerskab. På baggrund af registerdata undersøger vi, hvorvidt flygtninge, som indvandrede som voksne mellem 2001 og 2009, har kunnet opfylde kravene til sprog, selvforsørgelse og kriminalitet. Vi undersøger, hvilke krav der er mest ekskluderende, og hvor stor en forskel det ville gøre, hvis kravene lempedes. Herudover undersøges, hvor mange danske statsborgere med dansk oprindelse faktisk kan leve op til de gældende krav. Med det som udgangspunkt diskuterer vi kravenes implikationer for det danske demokrati, og hvorvidt det svarer til normative forestillinger om *fairness*.

Det er altså ingen menneskeret at blive statsborger. Det er noget, man må række ud efter. Der må gerne være et stykke at række (Inger Støjberg citeret i Hvass og Rytgaard, 2015)

Venstre-regeringen indgik den 5. oktober 2015 en aftale om nye regler for tildelelse af statsborgerskab med Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Konservativt Folkeparti. Aftalen skulle skabe størst mulig stabilitet på indfødsretsområdet, mindske antallet af dispensationer og øge kvaliteten af sagsbehandlingen. En stabil aftale henover midten af dansk politik ville betyde, at indvandrere vidste, hvilke rettigheder de har og – endnu vigtigere – hvad de skal gøre for at kunne opnå de rettigheder, der knytter sig til statsborgerskabet.¹

Integrationsminister Inger Støjberg (Venstre) havde dog en yderligere begrundelse for de nye regler. Dansk statsborgerskab var “noget helt særligt”, som man skulle “gøre sig fortjent til og være villig til at række ud efter”, og derfor ville regeringen “gøre det markant sværere at få et dansk statsborgerskab”. Integrationsministeren erkendte, at nogle ville få svært ved at leve op til kravene, men mente ikke, de var “urimelige” og tilføjede, at det ikke var nogen

“menneskeret” at blive dansk statsborger (citeret i Hvass og Rytgaard, 2015). Ifølge Danmarks Statistik er der i 2016 godt 376.000 indbyggere over 18 år i Danmark uden dansk statsborgerskab, heraf 191.000 fra ikke-vestlige lande.²

I denne artikel undersøger vi via dansk registerdata, hvor mange flygtninge der kan leve op til kravene for ophold, sprog, selvforsørgelse og kriminalitet, samt hvilke af kravene der er sværest at leve op til og dermed mest ekskluderende. Vi sammenligner endvidere de nuværende krav med andre modeller, blandt andet de lidt lempeligere krav indført i 2013 under SRSF-regeringen, for at vurdere effekten af lovændringer. Når vi fokuserer på flygtninge, skyldes det, at flygtninge er en særligt udsat gruppe, som ikke alternativt kan opnå eller udnytte fulde politiske rettigheder i deres hjemlande. Dansk statsborgerskab ville give sikkerhed for deres “ret til at have rettigheder” (Arendt, 1951: 297) i Danmark, herunder ikke mindst politiske rettigheder og bedre adgang til geografisk mobilitet.

Vi undersøger også, hvor mange danske statsborgere der ville kunne leve op til kravene. Hvis mange danskere ikke kan det, kunne det ses som et brud på almindelige forestillinger om fairness: Man stiller højere krav til andre end til sig selv. En indvending herimod, jævnfør Støjbergs udtalelser, kan være, at indvandrere skal gøre en *ekstra* indsats for at blive en del af det politiske fællesskab. For at vurdere rimeligheden af en sådan forventning diskuterer artiklen de nuværende krav i lyset af de empiriske resultater og fem argumenter om naturalisationskriterier, der høres i den offentlige debat og genfindes indenfor politisk teori: om demokratisk ligebehandling, kompetence-erhvervelse, kulturel tilpasning, bidrag til fællesskabet samt et generelt argument om det eksisterende fællesskabs ret til at afgrænse sig selv.

De skærpede regler afspejler en generel “medborgerlig vending” i Europa (Mouritsen, 2008; Borevi, Jensen og Mouritsen, 2017), hvor statsborgerskabspolitik ses som et middel til at få indvandrere til erhverve sig de medborgernormer og kompetencer, og den kulturelle tilpasning, som modtagerlandet ønsker. Integrationsforventningen forbindes imidlertid med to helt forskellige argumenter (Faist og Gerdes, 2008). En optimistisk variant, der præger fx svensk og britisk lovgivning, ser tidligt statsborgerskab som en opmuntring, der fremmer evnen til (og ønsket om) hurtig integration og bidrag til værtslandet. I en mere pessimistisk variant, der ses i lande som Danmark og Østrig, er statsborgerskab i stedet en sen belønning til dem, der har anstrengt sig for at klare de vanskelige krav (for en sammenligning af Danmark og Sverige herom se Borevi 2017). Statsborgerskabskrav udgør et positivt incitament – men også en mekanisme til at selektere de mest egnede.

Man kan dog frygte, at meget vanskelige krav kan blive et *negativt* incitament. Effekten af statsborgerskabsregler er vanskelig at adskille fra anden lovgivning og den politiske diskurs, og det er ren spekulation at forbinde hårde krav med fx radikaliserings. Men forskning indikerer en positiv integrationseffekt af *lempelig* lovgivning (Ersanilli og Koopmans, 2011), dels på arbejdsmarkedsdeltagelse og indtjening i nogle lande (Gathmann, 2015), blandt andet Canada og Sverige (Pendakur og Bevelander, 2014), dels på politisk deltagelse (Bloemraad, 2006). Statsborgerskab har positiv indvirkning på indvandreres tilhørsforhold i lande, hvor institutionen har stor symbolsk værdi, som i Danmark, og indvandrere føler sig mere hjemme i lande, hvor *flertalsbefolkningens* nationsforståelser er inkluderende (Simonsen, 2016a, 2016b), og det er velkendt, at oplevet institutionel forskelsbehandling og uretfærdighed gør os mindre tillidsfulde (Rothstein, 2011) – en sammenhæng der nok også gælder statsborgerskabsområdet. Vores artikel bidrager ikke direkte til litteraturen om statsborgerskabsreglers betydning for integration men fokuserer i stedet på at måle eksklusionseffekten af specifikke statsborgerskabskrav (hvilket ikke er gjort før) og diskutere deres rimelighed.

Artiklen gennemgår kort de fem argumenter om betingelser for statsborgerskab. Herefter undersøges, hvor mange flygtninge der kan leve op til de nuværende danske krav for ophold, sprog, selvforsørgelse og kriminalitet, hvad konsekvensen er ved at lempe på et eller flere af kravene, og hvor mange danskere der ville blive udelukket, hvis de skulle underkastes de samme krav. Endelig diskuteres kravene og deres konsekvenser for inklusion/eksklusion i relation til de fem argumenter og et overordnet spørgsmål om ligebehandling eller *fairness*: I hvilket omfang udsættes nye borgere for krav, som danskere ikke selv lever op til?

Krav til statsborgerskab: fem argumenter

Man kan sondre mellem i hvert fald fem argumenter, der betoner forskellige, mere eller mindre krævende kriterier for statsborgerskab, og som alle høres ofte i den danske debat. De præsenteres her i deres mere sofistikerede form indenfor politisk teori for senere at strukturere diskussionen af de danske naturalisationskrav, og af hvor mange flygtninge kravene faktisk udelukker fra borgerfolket.

Demokratiargumentet er, at personer, som opholder sig permanent med væsentlige livsinteresser i et givet land, bør have politiske rettigheder som andre. Hvis man underlægges statens love uden stemmeret og repræsentation, fratages man dels adgang til selvstyre gennem lige indflydelse på lovgivning, man selv omfattes af (heteronomi), dels den beskyttelse mod arbitrær magtudøvelse (do-

minans), hvis fravær er en slags tyranni (Walzer, 1983: kap. 2; Carens, 2014: 50; Dahl, 1989: kap. 9). Hvis demokrati dertil tilskrives iboende værd som afspejling af respekt for mennesket som lige og frit fornuftsvæsen (Christiano, 1990), bliver statsborgerskabets demokratiske rettigheder (modsat Støjberg) til grundlæggende *menneskerettigheder*. Demokratiargumentet taler for relativ hurtig og nem adgang til statsborgerskab.

Bidragsargumentet hævder, at man skal bidrage til fællesskabet i en periode eller i hvert fald ikke ligge det til last, før man opnår det fulde sæt rettigheder, der kommer med statsborgerskabet. I dette gensidighedsforhold er det mest håndgribelige bidrag skattebetaling via lønarbejde eller egen virksomhed. Bidragsargumentets potentielt vidtrækkende krav om længere tids selvforsørgelse skurrer mod demokratiargumentet ved at gøre rettigheder afhængige af menneskers økonomiske værdi og ignorerer, at demokratiske rettigheder refererer til individet og borgeren som et lige og frit fornuftsvæsen. Men det matcher en grundlæggende forståelse af moderne medborgerskab (især det sociale medborgerskab, der først med statsborgerskabet kan nydes uden konsekvenser for opholdsstatus) som forbundet med fordelings- og solidaritetsinstitutioner, der altid kobler rettigheder med pligter (Marshall, 1950; Turner, 1997).

Kompetenceargumentet betoner nødvendigheden af at besidde bestemte kompetencer eller borgerdyder for at kunne agere som politisk medborger. I demokratiteorien antages det, at man skal kunne søge information, diskutere, kritisere magtudøvere og forstå, hvordan politiske tiltag berører egne og andres interesser (Carens, 2014: 55-61; Kymlicka, 2001). Kompetenceargumentet underbygger krav om sprogkyndighed og viden om samfundsforhold (ikke brede kulturel viden).

Tilpasningsargumentet betoner vigtigheden af en fælles national identitet for at demokratiet og velfærdsstaten kan fungere. Retten til statsborgerskab kræver, at man lærer om værdier og traditioner, der er grundlæggende i et givet land (Miller, 2008). Uden fælles identitet og "offentlig kultur" mangler både en referenceramme for demokratisk debat og samtale og den tillid, der skaber opslutning om velfærdsstatens omfordeling (Miller, 1995). Værdier kan forstås etnokulturelt (historisk viden, kulturelle traditioner) eller politisk-medborgerligt, og grænsen er flydende. I det sidste tilfælde er der ofte et krav om egentlig accept og tilslutning til værdierne – herunder en forventning om politisk (forfatnings)loyalitet (Müller, 2007; Bauböck, 2002). Tilpasningsargumentet ligner kompetenceargumentet men indebærer egentlig akkulturation, eventuelt krav om at bevise, at man har gennemgået tilpasningsprocesser, der svarer til dem, indfødte borgere har været i gennem fx via deres skolegang, og at man lever op til de normer, fx om "aktivt medborgerskab" og skattebetaling, som

karakteriserer den offentlige kultur. I det sidste tilfælde overlapper argumentet med bidragsargumentet.

Hvor det første argument, om lige adgang til demokratisk deltagelse, ofte forbindes med idéen om at opmuntre til (fremtidig) integration, peger de tre næste (om kompetencer, kulturel tilpasning og bidrag) mere mod incitaments-idéen, eller integration gennem løftet om fremtidig belønning. Spørgsmålet er her, om krævende kriterier motiverer til at forbedre sig på relevante områder eller snarere får mennesker til at give op (eller mere specifikt, hvilken kombination af krav og forventet belønning ansporer optimalt uden at frustrere for meget)?

De sidste tre argumenter er mest dominerende i Danmark, måske fordi den usikre forventning om en positiv incitamentseffekt af fremtidig belønning også forbindes med åben accept af udelukkelse: Kun den, der rent faktisk ender med at integreres tilstrækkeligt til at leve op til bestemte krav, eller som på forhånd forventes at kunne gøre det, bør gives statsborgerskab. Statsborgerskabsinstitutionen er dermed ikke mindst en mekanisme til at selekttere de bedste – eller simpelthen dem, som det eksisterende danske borgerfolk foretrækker.

Hermed er vi nået til det sidste argument, *foreningsargumentet*, der ser det politiske fællesskab som en klub (kritisk, se Walzer, 1983: 35ff), hvis medlemmer frit bestemmer optagelseskravene for nye medlemmer. Det kan de gøre for at bevare foreningens særegenhed, teste styrken af kommende medlemmers motivation, selekttere særligt kompetente eller værdifulde bidragsydere – eller simpelthen bevare medlemskab som et privilegium, der kun undtagelsesvis skænkes til nogen udenfor en lukket kreds, der ikke nødvendigvis ønsker at være meget større.

Foreningsargumentet ser statsborgerskab som et privat gode, der tildeles diskretionært, som det er tilfældet i Danmark, hvor Folketinget principielt kan fjerne enhver person (selvom de påfylder lovens kriterier) fra indfødsretslovens halvårslige ansøgerliste, og hvor nye medlemmer kan møde krav, som eksisterende medlemmer ikke selv har skullet leve op til. Argumentet udtrykker en selvafrænsende demokratiforståelse, hvor allerede givne *demos* frit må begrænse nye individers adgang og dominere dem med lovgivning, som de ikke selv har indflydelse på (Schumpeter, 1942: 244-45; se også Dahl, 1989: 120-122).

Før artiklen vender tilbage til at diskutere de danske krav i forhold til ovenstående argumenter, præsenteres først diskussionskonteksten: indholdet af de danske krav samt den empiriske analyse af hvorvidt flygtninge og danskere kan leve op til dem.

De danske krav til naturalisation

Der har gennem tiden været forskellige kriterier for naturalisation i Danmark. De nuværende krav, der blev indført den 21. oktober 2015 (Udlændingeministeriet, 2015), svarer i grove træk til de forholdsvis høje krav, der blev indført af VK-regeringen i september 2008, som igen var en udvidelse af kravene fra 2005 (Justitsministeriet, 2008). SRSF-regeringen, der regerede Danmark i perioden 2011 til 2015, sænkede i juni 2013 kravene (Justitsministeriet, 2013). I det følgende gennemgås de nuværende krav angående ophold, sprog, selvforsørgelse, kriminalitet, hvilke vi har data på, samt viden og gæld til det offentlige, hvilke vi ikke har data på. Samtidig angives i korte træk de kriterier, der gjorde sig gældende under SRSF-regeringen (2013-15), hvor de adskiller sig fra de nuværende.

Ophold

For at få statsborgerskab skal man have en permanent opholdstilladelse i Danmark. Herudover kræves der otte års uafbrudt ophold for flygtninge og statsløse og ni års uafbrudt ophold for andre udlændinge, medmindre de er gift med en dansk statsborger, eller pågældende danske ægtefælle har været udstationeret i udlandet for "danske interesser".³ Lang tids ophold kan ligge i forlængelse af bidrags-, tilpasnings- og foreningsargumenter vedrørende tildeling af statsborgerskab, afhængigt af hvordan de kombineres med argumenter angående incitament og motivation.

Selvforsørgelse

Selvforsørgelseskriteriet, der baserer sig dels på et bidragsargument, dels på et tilpasningsargument, indebærer, at man ikke har modtaget hjælp efter loven om aktiv socialpolitik eller integrationsloven. Det er særligt kontanthjælp og integrationsydelse (tidligere starthjælp), som er de centrale poster i denne lovgivning. I den forstand at man ikke har modtaget visse offentlige ydelser, skal man have været selvforsørgende i 4½ ud af de seneste fem år *og* indenfor det seneste år før tildelingstidspunktet. Visse mindre ydelser er undtaget, og ligeledes ydelser der kan sammenlignes med løn eller pension, såsom SU, førtidspension, folkepension. Dagpenge tildeles *ikke* via aktivloven eller integrationsloven. Under SRSF-regeringen blev selvforsørgelseskravet ændret til 2½ år ud af de sidste fem år og det seneste år før tildelingstidspunktet.

Gæld til det offentlige

For at man kan blive statsborger, må man ikke have gæld til det offentlige (se Udlændingeministeriet, 2015: 8). Gældfrihed til det offentlige kan siges at ligge i forlængelse af selvforsørgelseskriteriet.

Sprogkundskaber og kendskab til samfundsforhold, dansk kultur og historie Sprog- og videnskriterier baserer sig på kompetence- og tilpasningsargumenter. Dansk statsborgerskab kræver en bestået prøve i dansk på niveau 3, medmindre man har forsøret sig selv 8½ år ud af de seneste ni år. Hvis sidstnævnte er tilfældet, skal man blot have bestået en prøve i dansk på niveau 2.⁴ Inger Støjberg har indikeret, at niveauet er over Folkeskolens afgangseksamen (Rytgaard 2015). Danskprøve 3 kan dog erstattes af Folkeskolens afgangsprøver i danskdisciplinerne (undtagen orden) ved et karaktergennemsnit svarende til mindst 02 (ny skala). Sidstnævnte kan udgøre et sammenligningsgrundlag for danske statsborgere. Under SRSF-regeringen blev kravet sænket til bestået danskprøve 2 med tilsvarende erstatningsmuligheder.

Viden om danske samfundsforhold, kultur og historie skal demonstreres ved en indfødsretsprøve. Den består ved at svare rigtigt på 32 ud af 40 *multiple choice*-spørgsmål, hvoraf 35 er baseret på bogen *Danmark før og nu*. SRSF-regeringen indførte en lidt mindre krævende statsborgerskabsprøve med mindre fokus på dansk historie og kultur. Videnskravet inkluderes dog ikke i nærværende analyse på grund af manglende registerdata for indfødsretsprøven.

Kriminalitet

Mens selvforsørgelse, dansk kundskaber og viden om samfundet kan ses som en indsats for at "række ud efter" statsborgerskabet, er det sidste kriterium, at man ikke har forbrudt sig mod samfundets grundlæggende regler. Kriteriet er foreneligt med alle fem argumenter, forudsat konsekvenserne, fx i form af karensperioder, ikke indebærer en alt for "ulige straf" af nogle (det gælder især demokratiargumentet). Det mest symbolske krav er erklæringen om, at man ikke har gjort sig skyldig i landsforræderi og forbrydelser mod statsforfatningen samt terrorisme. Personer, som er idømt mindst 60 dages frihedsstraf for forbrydelser af denne art, kan ikke opnå statsborgerskab. Det samme gælder personer, der er dømt til udvisning for bestandig, eller som er idømt 1½ års frihedsstraf eller derover. For andre forbrydelser efter strafferetten gælder særlige karensperioder. Eksempelvis betyder en ubetinget frihedsstraf på op til 60 dage en karensperiode på 12 år, mens en betinget dom udløser seks års karens (7½ år, hvis den er tilknyttet samfundstjeneste). Bødestrafte fra 3000 kr. og opefter giver 4½ års karens. Ved gentaget straf for "ligeartet kriminalitet"

forlænges karensperioden med tre år hver gang. De nuværende bestemmelser indebærer en 50 pct. forøgelse af karensperioderne i forhold til, hvad der var gældende under SRSF-regeringen og før.

Data og metode

Analysen er baseret på to registerudtræk af befolkningen i Danmark foretaget af Danmarks Statistik. For det første, alle flygtninge, som er blevet tildelt asyl i Danmark mellem 2001 og 2009, og som på tidspunktet var mindst 18 år. For det andet, et tilfældigt udtræk af 10 pct. af danske statsborgere med dansk oprindelse mellem 18 og 65 år (per 1. januar 2015).⁵ Via registrene har vi data i alle årene frem til 2014 for flygtninge og i årene fra 2005 til 2014 for danske statsborgere. Foruden køn, alder og oprindelsesland vedrører datasættet antal års ophold i Danmark (kun relevant for flygtninge), højest beståede danskprøve (for flygtninge) eller karaktergennemsnit fra folkeskolens afgangsprøver i dansk (for danske statsborgere), det årlige beløb modtaget i enten kontanthjælp eller integrationsydelse og endelig modtagne domme i form af bødestraf eller frihedsstraf samt størrelsen og længden på disse.⁶ Vi har således ikke adgang til data vedrørende indfødsretsprøven eller gæld til det offentlige og kan derfor ikke undersøge, i hvor høj grad disse krav ekskluderer flygtninge fra at kunne søge om dansk statsborgerskab.

Datasættet er begrænset af flere faktorer. Generelt ankom forholdsvis få flygtninge til Danmark i perioden 2001 til 2009. Herudover mangler der data på danskforløb og -prøve på en del flygtninge – dog mest i de første år – hvilket kan skyldes tilfældig, manglende registrering, men også at nogle flygtninge – sandsynligvis de mest sårbare – aldrig er blevet tilmeldt et danskforløb. Sammenligner vi dog flygtninge fra 2001 henholdsvis med og uden registreringer på danskforløb og -prøve, viser der sig ikke nogen nævneværdige forskelle i forhold til indkomst, kriminalitet og selvforsørgelse fem år efter i 2006. Dette indikerer, at de manglende registreringer i høj grad er tilfældige, hvilket betyder, at de heller ikke vil skævvride analysen af, hvor mange flygtninge der generelt kan leve op til kravene for statsborgerskab. Tabel 1 viser deskriptiv statistik over flygtninge inkluderet i analyserne.

For at vurdere om selvforsørgelseskravet er opfyldt, udregnes der for hver person en årlig ydelseskvotient svarende til det beløb, personen har modtaget i kontanthjælp eller integrationsydelse divideret med den årlige sats.⁷ Dette tal angiver i hvor stor en del af året, personen har modtaget kontanthjælp eller integrationsydelse.

For at vurdere kriminalitetskravet konstrueres en variabel for hvert år for hver model, vi tester (se slutningen af dette afsnit), som angiver, hvorvidt per-

Tabel 1: Deskriptiv statistik over flygtninge i analyserne

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	I alt
Antal flygtninge	5.136	3.011	1.893	1.249	1.064	1.097	1.189	1.335	1.130	17.104
<18 år ved indvandring	1.561	1.010	578	427	289	384	386	458	305	5.398
+ sprogdata	1.378	616	274	171	140	150	197	155	130	3.211
+ data på køn	90	70	69	47	30	26	60	24	5	421
Antal flygtninge i analyserne	2.107	1.315	972	604	605	537	546	698	690	8.074
Mænd (pct.)	71	64	65	58	62	65	58	60	73	66
Kvinder (pct.)	29	36	35	42	38	35	42	40	27	34
18-25 år (pct.)	18	19	17	22	26	28	27	27	42	25
26-35 år (pct.)	45	45	45	42	46	39	43	40	34	42
Over 35 år (pct.)	38	36	38	35	28	33	30	33	24	33
Oprindelsesland ^{a)} (pct.)	IRQ: 37	IRQ 30	AFG: 21	SRB: 13	MYA: 25	MYA: 23	IRQ: 23	IRQ: 19	IRQ: 19	IRQ: 20
	AFG: 34	SO 14	IRQ: 12	AFG: 12	RI: 13	IR: 18	MYA: 21	MYA: 14	AFG: 18	AFG: 17
	SO: 8	IR: 11	BA: 12	MYA: 10	IR: 8	IRQ: 7	RCB: 11	RCB: 10	BH: 15	IR: 8
	FRY 4	AFG: 8	IR: 7	IR: 7	SRB: 6	RCB: 6	IR: 6	IR: 10	SYR: 12	MYA: 8

a. Landeforkortelser: AFG (Afghanistan), BA (Bosnien-Hercegovina), BH (Bhutan), FRY (Tidligere Republik Jugoslavien), IR (Iran), IRQ (Irak), MYA (Myanmar), RCB (Den Demokratiske Republik Congo), RI (Indonesien), SO (Somalia), SRB (Serbien og Montenegro) og SYR (Syrien).

sonen har fået en bødestraf, betinget frihedsstraf eller ubetinget frihedsstraf indenfor det antal forudgående år, som svarer til den karenperiode, der følger af en sådan straf. Bemærk, at fordi data foreligger i årlige registreringer, kan vi kun operere med helårige karenperioder. Således forudsætter analyserne af de nuværende krav, at en bødestraf på 3.000 kr. eller mere giver fire års karen, hvilket er mindre restriktivt end de korrekte $4\frac{1}{2}$ år. Bemærk også, at for danskere har vi kun data fra 2005 til 2014, hvorfor større, ubetingede frihedsstraffe fra før 2005, som ellers ville diskvalificere fra statsborgerskab, ikke tælles med. Dette kan dog kun give et mere konservativt estimat af danske statsborgeres evne til at leve op til kravene.

For at vurdere sprogkravet har vi for flygtninge data på den højest beståede danskprøve og året hvor denne blev bestået, samt hvilket danskforløb de begyndte på først og i hvilket år. For danske statsborgere vurderes sprogkravet på

Tabel 2: Forskellige lovgivningsmodeller

	Model 1 ^{a)} (Gældende)	Model 2 (SRSF)	Model 3 (Åben tilgang)
Ophold	8 år	8 år	5 år
Sprog	Dansk 32	Dansk 2	Dansk 1
Selvforsørgelse (kontanthjælp og integrations- ydelse)	Max. $\frac{1}{2}$ år ud af sidste 5 år samt ikke inden- for det sidste år ^{b)}	Max. $2\frac{1}{2}$ år ud af sidste 5 år samt ikke indenfor det sidste år	Intet
Bødestraf ^{c)} (karenstid)	Min. 3.000 kr.: 4 år	Min. 3.000 kr.: 3 år	Min. 6000 kr.: 3 år
Frihedsstraf ^{c)} (karenstid)	Betinget: 6 år Ubetinget: 12+ år	Betinget: 4 år Ubetinget max. 60 dage: 8 år Ubetinget 60 d.- 6 mdr.: 10 år Ubetinget over 6 mdr.: 12+ år	(U)betinget 10-60 d.: 3 år (U)betinget dom 60 d.-2 år: 6 år (U)betinget over 2 år: 12+ år

a. Vi tester også to variationer af den nuværende lovgivning, hvor man henholdsvis fjerner sprogkravet (model 1a) eller fjerner selvforsørgelseskravet (model 1b).

b. Analysen tager også højde for det reducerede sprogkrav (Dansk 2), hvis personen ikke har modtaget kontanthjælp eller integrationsydelse i mere end et $\frac{1}{2}$ år indenfor de sidste 9 år.

c. Reglerne omkring kriminalitet og karenstid er forenkede. Lovgivningen, både den danske og norske, involverer både mere progression og sonderer mellem flere forskellige typer domme, end vi gør i denne analyse. Se bilagene i de danske cirkulæreskrivelser for naturalisation for de præcise danske regler. Alle personer i denne analyse med karenstid i 12+ år er udelukket fra statsborgerskab i perioden, analysen dækker.

basis af deres karaktergennemsnit for dansk (retskrivning, mundtlig, skriftlig og læsning) i 9. og 10. klasse. Blandt danske statsborgere kan denne analyse dog kun laves blandt dem, der er 28 år eller yngre i 2014, da det offentlige register kun går tilbage til 2001.

Ovenstående anvendes til at vurdere, hvorvidt henholdsvis flygtninge og danske statsborgere kan opfylde de nuværende krav for statsborgerskab. Herudover tester vi tre forskellige lovgivningsmodeller, beskrevet i tabel 2, for at undersøge konsekvensen af ændrede krav for flygtninges adgang til statsborgerskab. Model 1 er de nuværende krav, model 2 er de lempede krav, som SRSF-regeringen indførte 6. juni 2013, og model 3 er inspireret af den langt mindre krævende lovgivning i Sverige og Norge (Brochmann og Hagelund, 2010: 348).⁸ Herudover tester vi to variationer af den nuværende lovgivning, hvor man fjerner henholdsvis sprogkravet (senere benævnt model 1a) eller selvforsørgelseskravet (senere benævnt model 1b).

Hvorvidt kan flygtninge leve op til kravene for statsborgerskab?

Alle flygtninge, som har fået asyl i Danmark siden 2001, har skullet leve op til de nuværende krav for at få statsborgerskab, på nær hvis de har søgt mellem 6. juni 2013 og 13. oktober 2015, hvor den daværende SRSF-regering havde lempet de fleste krav. De nuværende krav blev først introduceret i 2008, og med et opholdskrav på otte år har flygtningene i denne analyse ikke haft mulighed for at søge under de tidligere mindre krævende krav. Tabel 3 herunder viser, hvorvidt de analyserede flygtninge har været i stand til at leve op til kravene for sprog, selvforsørgelse og kriminalitet (rækkerne), alt efter hvor mange års ophold de har haft (kolonnerne). Herudover viser den, hvor mange som har været i stand til at opfylde alle fire krav (hvoraf det ene er opholdskravet på otte år). Tallene er brudt ned på køn og personens alder ved datoen for tildeling af asyl. Sidstnævnte er brudt ned på tre aldersintervaller.

Overordnet viser tabellen to ting. For det første, at det er de færreste, som kommer til et punkt indenfor de første 12 års ophold, hvor de er i stand til at opfylde alle fire krav. Efter otte års ophold er det således kun 12,9 pct., og efter 12 års ophold er dette tal steget til 29 pct. Det er endvidere tydeligt, at sprogkravet er den klart største barriere for at kunne opfylde alle fire krav. Efter 12 års ophold er det stadig kun 37,6 pct., som er i stand til at opfylde det. Knap en fjerdedel af disse (eller 8,6 procentpoint) har kun bestået danskprøve 2, men har til gengæld modtaget mindre end et halvt års kontanthjælp eller integrationsydelse indenfor de sidste ni år.

For det andet er der væsentlige køns- og aldersforskelle. Ser vi på kønsforskellen i forhold til at opfylde alle fire krav tilsammen, viser tabellen, at denne

Table 3: Flygtninges evne til at leve op til kravene for sprog, selvforsørgelse og kriminalitet i forhold til antal års ophold. Pct.

	6 år	7 år	8 år	9 år	10 år	11 år	12 år
Sprog	18,4	21,4	23,6	31,8	34,2	36,9	37,6
Mænd	18,1	21,7	24,2	33,9	37,2	40,1	41,6
Kvinder	18,9	20,9	22,4	27,7	28,3	30,2	29,2
18-25 år ved asyl ^{a)}	23,5	26,9	28,8	39,4	43,9	46,2	46,4
26-35 år ved asyl	19,5	23,3	25,9	34,6	37,7	41,4	42,1
Over 35 år ved asyl	13,9	15,9	17,8	24,1	25,3	27,0	28,0
Selvforsørgelse	22,8	33,8	44,0	55,1	60,2	63,6	64,5
Mænd	27,5	40,0	50,3	61,2	66,4	68,9	70,0
Kvinder	14,1	22,3	28,6	43,4	47,9	52,7	52,5
18-25 år ved asyl	29,7	44,8	50,1	62,4	65,4	66,2	64,7
26-35 år ved asyl	24,6	36,4	42,4	58,5	62,4	65,0	65,1
Over 35 år ved asyl	16,4	24,3	32,3	47,1	55,0	60,7	63,6
Kriminalitet	93,1	93,1	93,0	93,0	92,6	92,3	91,1
Mænd	90,1	90,3	90,2	90,1	89,6	89,3	87,8
Kvinder	98,4	98,5	98,5	98,6	98,6	98,5	98,2
18-25 år ved asyl	90,2	89,6	88,9	88,5	87,9	88,0	86,7
26-35 år ved asyl	92,9	92,8	93,1	93,2	92,6	91,9	90,4
Over 35 år ved asyl	95,0	95,6	95,3	95,2	95,0	94,8	94,1
Alle fire krav ^{b)}			12,9	22,6	25,9	28,7	29,0
Mænd			14,2	24,7	28,8	31,6	32,4
Kvinder			10,2	18,4	20,3	22,6	21,7
18-25 år ved asyl			19,3	28,3	33,1	34,9	34,7
26-35 år ved asyl			14,1	25,4	29,2	32,5	32,7
Over 35 år ved asyl			7,8	16,0	18,5	21,1	21,8
n	7.384	6.686	6.140	5.603	4.998	4.394	3.422

a. Alder ved asyl angiver i hvilket aldersinterval personen lå ved datoen for tildeling af asyl.

b. Tallene for opfyldelse af alle fire krav er blanke ved henholdsvis 6 og 7 års ophold, da opholdskravet på 8 år ikke er opfyldt her.

øges støt over tid med det resultat, at efter 12 års ophold er det kun 21,7 pct. af kvinder, som formår dette, mens 32,4 pct. af mænd kan opfylde alle krav. Ser vi på kravene individuelt, klarer kvinder sig dårligere end mænd i forhold til

sprog- og selvforsørgelseskravet, mens de klarer sig bedre i forhold til kriminalitetskravet. Kønsforskellen på sprogkravet er forholdsvis lille efter seks til otte års ophold men stiger støt herefter. På selvforsørgelseskravet er udviklingen omvendt. Her er forskellen mellem mænd og kvinder størst efter seks til otte års ophold, hvorefter den mindskes. Når det kommer til kriminalitetskravet, er der en forholdsvis konstant kønsforskel på omkring 10 procentpoint.

Vender vi os mod aldersforskelle, ses det, at jo ældre flygtningene var, da de fik tildelt asyl, desto dårligere klarer de sig i forhold til sprog- og selvforsørgelseskravet. Dette viser sig i en forholdsvis konstant forskel i omegnen af 11 til 13 procentpoint på den yngste og ældste aldersgruppe i forhold til, om man kan leve op til alle fire krav. På sprogkravet bliver disse aldersforskelle kun større over tid, hvorimod de helt forsvinder efter 12 års ophold i forhold til selvforsørgelseskravet. Det er konsistent med eksisterende viden indenfor lingvistik, som konsekvent peger på alder som en meget væsentlig faktor i tilegnelsen af fremmedsprog: Jo ældre man er ved indvandring, desto sværere er det at lære et nyt sprog (Flege, Yni-Komshian og Liu, 1999; Piske, MacKay og Flege, 2001; Hakuta, Bialystok og Wiley, 2003). Det tyder således på, at det ofte ikke er viljen, der mangler i forhold til at blive en del af arbejdsmarkedet, men at manglende evner gør, at ældre flygtninge har brug for mere tid til at bide sig fast.

Når det kommer til kriminalitetskravet, klarer den yngre gruppe sig dog væsentligt dårligere end de to ældre grupper. Forskellen bliver en smule større over tid, i takt med at flere falder for kriminalitetskravet. Således er det efter 12 år kun 86,7 pct. af dem, der var mellem 18 og 25 år, da de fik asyl, som kan opfylde kriminalitetskravet.

Hvor tabel 3 viser, hvor mange flygtninge der efter et givet antal års ophold er i stand til at opfylde de nuværende krav individuelt og tilsammen, sammenligner tabel 4 herunder de forskellige lovgivningsmodeller beskrevet tidligere i tabel 2. Specifikt viser tabellen, hvor mange flygtninge som formår at opfylde alle krav i mindst et år fra 2010 til 2014.

22,8 pct. af flygtningene oplever mindst et år under den eksisterende lovgivning, hvor de er i stand til at opfylde alle fire krav. Dette tal ville stige kraftigt til 51,9 pct., hvis man fjernede sprogkravet (model 1a), hvilket viser, at der er en stor gruppe af flygtninge, som oplever mindst et år, hvor kun sprogkravet er en barriere for adgangen til statsborgerskab. Fjerner man derimod kun selvforsørgelseskravet (model 1b), kommer der kun en beskedent stigning. Dette er fordi, at langt de fleste, som ikke kan opfylde selvforsørgelseskravet, heller ikke kan opfylde sprogkravet. Sænker man derimod alle kravene en smule, tilsvarende hvad SRSF-regeringen gjorde i 2013 (model 2), så er der ca. 14 procentpoint flere, som når et punkt, hvor de kan opfylde alle fire krav. Indfører man den

Tablet 4: Hvor mange flygtninge, som fik tildelt asyl i 2001-2009 oplever mindst et år i 2010-2014, hvor de lever op til kravene for statsborgerskab. Sammenligning af fem lovgivningsmodeller. Pct.^{a)}

	Model 1	Model 1a	Model 1b	Model 2	Model 3	n
Alle	22,8	51,9	25,7	36,7	66,4	8074
Mænd	25,5	55,9	27,8	39,1	65,9	5283
Kvinder	17,8	44,5	21,7	32,1	67,5	2791
18-25 år ved asyl	23,5	45,4	25,9	33,7	70,3	1854
26-35 år ved asyl	25,8	54,2	29,0	40,8	69,5	3462
Over 35 år ved asyl	18,6	53,5	21,4	33,5	59,9	2758

a. Bemærk at n inkluderer personer tildelt asyl fra 2007 til 2009, som ikke oplever et år mellem 2010 og 2014, hvor de har haft 8 års ophold. Se tabel 2 for beskrivelse af modellerne.

langt mere åbne model 3, stiger antallet til 66,4 pct., og kønsforskellen forsvinder. Angående aldersforskelle viser tabellen, at disse varierer meget i forhold til lovgivningsmodel. Forskellen mellem model 1 og 1a viser, at disse er særligt følsomme overfor ændringer i sprogkravet.

Afslutningsvis bør det bemærkes, at ud af de 1843 flygtninge, som har været i stand til at opfylde alle fire krav, havde kun 509 faktisk fået statsborgerskab ved udgangen af 2014. At tallet ikke er større kan skyldes manglende evne til at bestå indfødsretsprøven, som ikke er inkluderet i denne analyse, bevidst fravælgelse af statsborgerskabet (dvs. at gå op til indfødsretsprøven), at man ikke vil opgive sit oprindelige statsborgerskab⁹ eller måske ren forglemmelse eller ligegyldighed. I forhold til indfødsretsprøven viser tal fra Udlændinge- og Integrationsministeriet, at beståelsesprocenten har varieret fra 23,5 pct i 2008 til 82,3 pct. i 2014 (Udlændinge- og Integrationsministeriet 2016).¹⁰

Yderligere 253 havde fået statsborgerskab *uden* at opleve et år, hvor de kunne opfylde alle fire krav. Dette kan skyldes to ting: Enten har de ansøgt og fået tildelt statsborgerskab i perioden mellem 6. juni 2013 og udgangen af 2014, hvor de mere lempelige krav indført under SRSF-regeringen gjaldt, eller de har fået dispensation. 161 af disse personer blev dog naturaliseret før 2013 og må derfor formodes at have fået statsborgerskab gennem dispensation.

Hvor mange danskere kan leve op til de nuværende krav?

Men hvor mange mennesker i Danmark uden indvandrerbaggrund kunne leve op til de samme krav om selvforsørgelse, kriminalitet og sprogkundskaber, hvis de selv skulle kvalificere sig til dansk statsborgerskab?

Det kan diskuteres, hvorvidt befolkningen uden indvandrerbaggrund, som har tilegnet sig sprogkundskaber og andre samfundsmæssige kompetencer siden barndommen, kan sammenlignes med flygtninge, som er ankommet til landet som voksne. Her sammenligner vi derfor med den gruppe af flygtninge i analysen, som har været her længst – 12 år eller længere – dog med forbehold for de to gruppers meget forskellige forudsætninger. Samlet skal det også bemærkes, at analysen ikke kan tage højde for hypotetiske dynamiske incitamentseffekter af at stille danske statsborgere født med statsborgerskabet over for kravet om at skulle opfylde kriterierne for at opnå fuldt medlemskab.

Tabel 5 herunder viser, hvor mange voksne danskere mellem 23 og 65 år kunne opfylde de nuværende selvforsørgelses- og kriminalitetskrav i 2014.¹¹ Som forventet er mange flere af denne gruppe i stand til at opfylde disse krav end blandt flygtninge. Dog ses der flere interessante forskelle blandt alders- og kønsgrupper.

Tabel 5: Evne til at leve op til kravene for selvforsørgelse og kriminalitet blandt statsborgere med dansk baggrund i 2014. Pct.

	Selvforsørgelse	Kriminalitet	Begge	n
Alle	94,1	94,8	90,2	270.787
Mænd	93,8	91,5	87,2	136.343
Kvinder	94,5	98,3	93,2	134.444
23-28 år	87,3	92,3	82,2	33.976
29-40	92,1	93,8	87,7	66.570
41+	96,3	95,8	92,7	170.241

Note: Baseret på et tilfældigt udtræk af 10 pct. af danske statsborgere med dansk oprindelse.

Marginalt flere danske statsborgere ville falde på selvforsørgelseskravet (94,1 pct.) end på kriminalitet (94,8 pct.). 90,2 pct. kan opfylde begge samtidigt. Men danske statsborgere er faktisk kun en smule bedre til at opfylde kriminalitetskravet end flygtninge med 12 års ophold (91,1 pct., se sidste kolonne i tabel 3). Det kan bemærkes, at det lavere tal blandt flygtningegruppen sandsynligvis skyldes, at mænd udgør 77 pct. af flygtningene mod omkring halvdelen blandt danske statsborgere. De 23-28-årige danskere har sværere ved at opfylde kravene end de ældre. Kun 82,2 pct. af de 23-28-årige med dansk baggrund ville kunne opfylde begge krav i 2014.

Tabel 6 ser særskilt på 23-28-årige danske statsborgere i 2014, da vi kun har folkeskolekarakterer for denne gruppe.¹² 97,2 pct. af disse vil kunne opfylde

Table 6: Evne til at leve op til kravene for sprog, selvforsørgelse og kriminalitet blandt 23-28-årige statsborgere med dansk baggrund i 2014. Pct.

	Selvforsørgelse	Kriminalitet	Sprog	Alle krav	n
Alle 23-28 år	89,4	93,4	97,2	82,9	30819
Mænd	90,4	88,7	95,8	79,3	15369
Kvinder	88,4	98,1	98,5	86,6	15450

Note: Der foreligger kun tilgængelige folkeskolekarakterer i dansk for den yngre aldersgruppe. n er lavere her i forhold til tabel 4, da der mangler data på dansk karakterer for nogle af personerne i gruppen af 23-28-årige.

sprogkravet (2 eller højere i karaktergennemsnit for dansk). I modsætning til flygtningegruppen er der dog her lidt færre mænd end kvinder (95,8 mod 98,5 pct.), som kunne opfylde kravet. Ikke overraskende er gabet mellem danskere og flygtninge størst på sprogkravet, og dette krav driver derfor en stor del af forskellen mellem flygtninge og danskere.

Blandt de 23-28-årige danskfødte statsborgere ville 82,9 pct. kunne opfylde alle tre krav mod 29 pct. af flygtninge efter 12 års ophold. Der er kønsforskelle i begge grupper, men i modsat retning: Blandt danske mænd i denne gruppe ville 79,3 pct. kunne opfylde alle tre krav mod 86,6 pct. af kvinderne, mens væsentligt flere mænd end kvinder i flygtningegruppen kan opfylde alle tre krav (32,4 mod 21,7 pct. efter 12 års ophold).

Er kravene til dansk statsborgerskab rimelige, ligelige og hensigtsmæssige?

Når minimum 71 pct. af de ankomne flygtninge efter 12 år end ikke er i stand til at blive en del af borgerfolket, må den danske statsborgerskabsinstitution siges at være meget ekskluderende. Hvorvidt kravene til statsborgerskab er rimelige, kan ikke alene afgøres af, hvor mange der lever op til dem, blandt flygtninge og blandt danske statsborgere. Det forudsætter en dybere normativ teoretisk behandling, der ikke er artiklens primære anliggende. Men konsekvenserne af reglerne er relevante for debatten på området, både som en analyse af, hvor mange flygtninge, og danskere selv, der kan leve op til dem, og, mere spekulativt, om reglerne med rimelighed kan ses som et positivt incitament – i forhold til de intentioner og hensyn, der ligger bag argumenterne for regulering af adgangen til statsborgerskab.

I forhold til demokratiargumentet er det principielt forkert at udelukke nogen fra fulde politiske rettigheder, ikke blot i et antal år (opholdskravet), men for mange også (i kraft af de andre krav) permanent. At kun lidt over en fjer-

dedel lever op til kriterierne efter 12 års ophold, gør det reelt udsigtsløst for en meget stor gruppe at blive politisk ligestillede. For det danske folkestyre som helhed er effekten heraf et stort og støt sigende antal *metøker* – fastboende uden politisk indflydelse – og en tilsvarende skævhed i den parlamentariske interesserepræsentation. Indtrykket af manglende politisk ligestilling forstærkes, når vi ser, at en tiendedel af danske statsborgere oppebærer fulde politiske rettigheder uden at leve op til kriterier om selvforsørgelse og kriminalitet, og at næsten en femtedel af de 23-28-årige ikke klarer kravene, når også sprogekriteriet kommer med.

Selvforsørgelseskravet, der afspejler argumentet om, at man skal gøre sig fortjent til statsborgerskab ved at bidrage, udelukker isoleret set lidt over en tredjedel efter 12 år, kvinder mere end mænd, og ældre mest. Den almindelige kritik af argumentet om at netop flygtninge – især ældre og skadede – ikke kan forventes at kunne bidrage, i hvert fald ikke lige så meget, sættes her i relief af, at 5,9 pct. af de danske statsborgere heller ikke opfylder kriteriet. Man kan også rejse spørgsmålet, om ikke argumentet, når det indebærer en strengt økonomisk reciprocitetstanke, burde se på individbaserede nettobidrag, hvor danske statsborgere typisk burde have længere tid på arbejdsmarkedet, før de har betalt den institutionsbrug, de sundhedsydelse og den uddannelse, som voksne flygtninge trods alt har nydt mindre godt af.

Endelig kan man diskutere, om selvforsørgelses-reciprocitetshensynet nu også er så relevant i forhold til statsborgerskabets adgang til *politiske* rettigheder til forskel fra de sociale rettigheder, der knyttes til opholdstilladelsen, og som under alle omstændigheder er omgærdet med beskæftigelses- og aktiveringskrav for alle. Måske hviler en del af argumentet ikke så meget på reciprocitetshensynet men mere på intuitionen i det undertiden hørte argument på den politiske højrefløj, at langvarigt offentligt forsørgede, i kraft af deres snævre interesse i velfærdsydelser, ikke burde have stemmeret.

Kompetenceargumentet, der angiver forudsætninger for det politiske medborgerskab, vægter sprog og viden. Uden data fra indfødsretsprøve kan vi kun sige noget om sprogkomponenten, hvor sammenligningsgrundlaget til danske statsborgere begrænser sig til gruppen af 23-28-årige. Her er det værd at bemærke, at næsten en ud af 20 af de unge mænd med dansk statsborgerskab (4,2 pct.) faktisk ikke med deres danskarakterer klarer kravet. Den helt overvældende pointe er dog, at sprogkravet er langt det mest ekskluderende og fortsat udelukker 62,4 pct. af flygtningene efter 12 år, tæt på tre ud af fire, når det er kvinder eller den ældste del af gruppen. Udelukkelsen skyldes de høje krav i danskprøve 3, hvis vanskelighed – og vanskeligheden ved overhovedet at komme til at tage prøven – forklarer en stor del af eksklusionseffekten. Selv om

en vis sprogkundskab er nødvendig for at kunne forstå og deltage i politik, er der næppe grundlag for at forlange det danske niveau.

Sprogkravet har dog også en anden begrundelse som en del af den generelle idé om, at statsborgerskabstildeling bør anspore til kulturel tilpasning eller assimilation. Argumentet ligger i sin etnokulturelt orienterede variant også bag indfødsretsprøvens spørgsmål om historie, dansk kultur osv. I en videre forstand – som ønsket tilpasning af normer, kompetencer og adfærd i det hele taget – kan det også begrunde de danske statsborgerskabskriterier som helhed, inklusive kriminalitets- og beskæftigelseskrav. I og med at næsten en femtedel af de 23-28-årige statsborgere faktisk ikke selv har “tilpasset” sig kriterierne (og vel op mod 15 pct. af danske statsborgere som helhed), kan det virke mindre overbevisende – og i hvert fald ikke ligebehandlende – at kræve en sådan grad af tilpasning. Forholdet stiller sig anderledes, hvis argumentet forstås mere normativt end sociologisk, så formålet ikke er at sikre homogenitet (som forudsætning for fx tryghed og tillid) som sådan, men at angive ønskelige medborgerlige idealer for befolkningen, som ikke alle lever op til, men som statsborgerskabsinstitutionen kan fremme. Argumentet forudsætter i begge tilfælde en incitamentseffekt. Flygtningene er dog allerede i landet. Hvis den kulturelle forskellighed, de medfører, skaber utryghed, så gør det ingen forskel, om de har statsborgerskab eller ej.

Et sådant hensyn udtrykker foreningsargumentet ikke nødvendigvis. Her er formålet med statsborgerskabsinstitutionen at få de “bedste” nye medlemmer, dvs. at selekttere dem, der bidrager mest, og som de eksisterende medlemmer helst vil være sammen med – ud fra kriterier, de helt selv bestemmer, og som de til enhver tid kan lave om. Man kan indvende, at indvandrere og flygtninge allerede ved at have fast ophold på territoriet er delvist med i “klubben” som passive medlemmer. Man kan også rejse spørgsmålet, hvilken type forening Danmark i givet fald skal være – hvis ikke én der er helt åben som Ældresagen eller én der er meget lukket og elitær som Lions Club, hvor imellem de to?

Konklusion

Det er velkendt, at den danske statsborgerskabslovgivning er overordentlig restriktiv. Vi har i artiklen demonstreret, hvordan en meget stor gruppe af flygtninge efter 12 år ikke *kan* opfylde kriterierne, og vi har vist, hvilke kriterier der udelukker mest – med sprogkravet som den helt afgørende faktor. Mange danskere mener ikke, at det er et problem. Vi har dog også vist, at slet ikke alle danskere ville kunne klare kravene, et forhold der sættes i relief af den almindelige ligebehandlingsnorm, som de fleste normalt ville tilslutte sig: Hvis “klubben” egentlig ville udelukke hen mod 15 pct. af sine egne medlemmer, er

det så, for at omskrive Groucho Marx, en forening man burde have lyst til at være medlem af?

For mange danskere er vanskeligheden dog hele pointen med systemet. Det skal være svært. Hvis formålet er at selekttere de bedst egnede, ja måske ligefrem sikre sig, at der ikke kommer nogen til, der er lige så dårlige som den dårligste femtedel af unge danske mænd til at komme i arbejde, lære dansk og holde sig fra kriminalitet, er diskussionen ikke meget længere.

Hvis formålet derimod er at skabe et positivt incitament, får også foreningsargumentet en ny drejning. Man skal måske nok anstrenge sig for at blive medlem, for at blive *anerkendt* som værdig ny medborger – uanset om værdighed handler om kultur, bidragsevne eller sproglige kompetencer (Mouritsen, 2015: 335-361). Men her står og falder alt med statsborgerskabets reelle incitaments-effekt: Hvis tilpasningen ikke øges i særlig høj grad, måske fordi det er helt urealistisk at opnå statsborgerskab, så man opgiver på forhånd, eller hvis kravenes karakter virker uretfærdige og fremmedgørende, så flere overhovedet ikke ønsker at blive medlem – da er kravene blevet kontraproduktive. I den forbindelse er det slående, at kun 509 ud af de 1843 flygtninge, der opfylder de fire krav, faktisk er blevet statsborgere. Nogle har givetvis ikke bestået indfødsretsprøven (vi ved ikke hvor mange), eller de har måske ikke fået taget sig sammen til at søge – men en væsentlig andel af disse i sagens natur ret velkvalificerede og velfungerende nye medborgere må antages end ikke at have villet prøve.

Statsborgerskabskriterierne burde i dette lys fintunes for rent faktisk at fremme den ønskede integration eller i hvert fald ikke hindre den. Den eksisterende forskning tyder ikke på, at skrappe naturalisationskrav har en positiv effekt på integration. Det gør de danske tal for flygtninges evne til at nå statsborgerskabskriterierne efter 12 år heller ikke.

Noter

1. <http://uim.dk/filer/nyheder-2015/aftale-om-indfoedsret.pdf>
2. Tal fra registret FOLK2: <http://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1920>
3. Der gælder visse andre undtagelser for nordiske statsborgere og dansksindede syd-slesvigere (se bilag 1 i Udlændingeministeriet, 2015).
4. Der er hver især 17 alternative måder, hvorpå man kan indfri disse to forskellige krav (se bilag 3a og 3b i Udlændingeministeriet, 2015).
5. Dansk oprindelse er i datasættet defineret som personer, hvor mindst en af deres forældre har fået dansk statsborgerskab ved fødslen.
6. Data er trukket fra følgende offentlige registre: BEF (køn, alder, oprindelsesland og statsborgerskab), IND (indkomst, kontanthjælp og integrationsydelse), KRAF

(bødestraf og frihedsstraf), OPHGIN (dato for asyl) og UDFK (folkeskolekarakterer). Data fra registeret over danskuddannelserne for indvandrere (DANKURS og DANPROV) er leveret af Danmarks Statistiks fagkontor for Befolkning og Uddannelse.

7. Vi har regnet med én gennemsnitssats for henholdsvis personer under 25 år og personer over 25 år i de enkelte år. Kontanthjælpssatsen er sat til gennemsnittet af satserne med og uden forældretillæg. Integrationsydelse/starthjælp sættes til gennemsnittet mellem fire situationer: at være gift/samlevende med eller uden børn eller enlig med eller uden børn.
8. Se <https://www.udi.no/skal-soke/statsborgerskap/utenfor-eu/#link-578> for detaljer om de norske krav. Se <https://www.migrationsverket.se/Privatpersoner/Bli-svensk-medborgare/Medborgarskap-for-vuxna.html> for detaljer om de svenske krav.
9. Dobbelt statsborgerskab blev dog tilladt for alle fra september 2015, hvilket er udenfor perioden, denne analyse dækker.
10. SRSF-regeringens genetablering af den tidligere og nemmere statsborgerskabsprøve i 2014 fik beståelsesprocenten til at stige. Dog var den allerede på 73,8 pct. i 2013.
11. Gruppen er afgrænset ved 23 år, da det først er som 23-årig, at man har mulighed for at opfylde selvforsørgelseskravet. Ligeledes er de yngste flygtninge i analysen 23 år i 2014.
12. Det skal noteres, at denne analyse ikke tager højde for muligheden for et lavere sprogkrav ved selvforsørgelse i 8½ ud af de seneste ni år på samme måde som flygtningeanalysen, da danskprøve 3 og 2 efter reglerne kun kan konverteres til det samme folkeskolekarakterniveau (Udlændingeministeriet, 2015: Bilag 3b). Herudover er der, som tidligere nævnt, kun adgang til folkeskolekarakterer for den yngste aldersgruppe.

Litteratur

- Arendt, Hannah (1951). *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt Brace And Company.
- Bauböck, Rainer (2002). Farewell to multiculturalism? Sharing values and identities in societies of immigration. *Journal of International Migration and Integration* 3 (1): 1-16.
- Bloemraad, Irene (2006). *Becoming a Citizen: Incorporating Immigrants and Refugees in the United States and Canada*. Berkeley: University of California Press.
- Borevi, Karin (2017). Diversity and solidarity in Denmark and Sweden, i Keith Banting og Will Kymlicka (red.), *The Strains of Commitment: The Political Sources of Solidarity in Diverse Societies*. Oxford: Oxford University Press.

- 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.
- Brochmann, Grete og Anniken Hagelund (2010). *Velferdens Grenser: Innvandringspolitikk og Velferdsstat i Skandinavia 1945-2010*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Carens, Joseph H. (2014). *The Ethics of Immigration*. Oxford: Oxford University Press.
- Christiano, Thomas (1990). Freedom, consensus, and equality in collective decision making. *Ethics* 101 (1): 151-181.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven and London: Yale University Press.
- Ersanilli, Evelyn og Ruud Koopmans (2011). Do immigrant integration policies matter? A three-country comparison among Turkish immigrants. *West European Politics* 34 (2): 208-234.
- Faist, Thomas og Jürgen Gerdes (2008). We are all “republican” now: Changes in, prospects for, and limits of citizenship in Germany, pp. 113-34 i Oliver Schmidtke og Saime Ozcurumez (red.), *Of States, Rights, and Social Closure: Governing Migration and Citizenship*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Flege, James Emil, Grace H. Yni-Komshian og Serena Liu (1999). Age constraints on second-language acquisition. *Journal of Memory and Language* 41 (1): 78-104.
- Gathmann, Christina (2015). Naturalization and citizenship: Who benefits? *IZA World of Labour* 2015: 125.
- Hakuta, Kenji, Ellen Bialystok og Edward Wiley (2003). Critical evidence: a test of the critical-period hypothesis for second-language acquisition. *Psychological Science* 14 (1): 31-38.
- Hvass, Jesper og Nikolai Rytgaard (2015). Regeringen vil gøre det sværere at blive dansk statsborger. *Jyllands-Posten*. 2. september.
- Justitsministeriet (2008). *Cirkulæreskrivelse om naturalisation. CIR nr 61 af 22. september 2008*. København: Justitsministeriet.
- Justitsministeriet (2013). *Cirkulæreskrivelse om naturalisation. CIS nr 9253 af 6. juni 2013*. København: Justitsministeriet.
- Kymlicka, Will (2001). *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Marshall, Thomas H. (1950). *Citizenship and Social Class and Other Essays*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Miller, David (1995). *On Nationality*. Oxford: Oxford University Press.
- Miller, David (2008). Immigrants, nations, and citizenship. *Journal of Political Philosophy* 16 (4): 371-390.
- Mouritsen, Per (2008). Political responses to cultural conflict: reflections on the ambiguities of the civic turn, pp. 1-30 i Per Mouritsen og Knud Erik Jørgensen (red.),

- Constituting Communities: Political Solutions to Cultural Conflict*. London: Palgrave Macmillan.
- Mouritsen, Per (2015). *En plads i verden – Det moderne medborgerskab*. København: Gyldendal.
- Müller, Jan-Werner (2007). Is Europe converging on constitutional patriotism? (and if so: is it justified?). *Critical Review of International Social and Political Philosophy* 10 (3): 377-387.
- Pendakur, Ravi og Pieter Bevelander (2014). Citizenship, enclaves and earnings: Comparing two cool countries. *Citizenship Studies* 18 (3-4): 384-407.
- Piske, Thorsten, Ian R. A. MacKay og James E. Flege (2001). Factors affecting eegree of foreign accent in an L2: a review. *Journal of Phonetics* 29 (2): 191-215.
- Rothstein, Bo (2011). *The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rytgaard, Nikolaj (2015). Støjberg brugte et forkert eksempel om sprogkrav for nye danskere. *Jyllands-Posten*, 4. september.
- Schumpeter, Joseph A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy* (2. udg.). Floyd, Virginia: Impact Books.
- Simonsen, Kristina Bakkær (2016a). Does citizenship always further immigrants' feeling of belonging to the host nation? A study of policies and public attitudes in 14 Western democracies. *Comparative Migration Studies* 5 (3): 1-17.
- Simonsen, Kristina Bakkær Simonsen (2016b). How the host nation's boundary drawing affects immigrants belonging. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 42 (7): 1153-1176.
- Turner, Bryan S. (1997). Citizenship studies: A general theory. *Citizenship Studies* 1 (1): 5-18.
- Udlændinge- og Integrationsministeriet (2016). Resultat af indfødsretsprøve. Pressemeddelelse, 6. juni 2016, <http://uim.dk/nyheder/2016-07/resultat-af-indfodsretsprøve> (2. juni, 2017).
- Udlændingeministeriet (2015). *Cirkulæreskrivelse om naturalisation. CIS nr 10873 af 13. oktober 2015*. København: Udlændingeministeriet.
- Walzer, Michael (1983). *Spheres of Justice: A Defence of Pluralism and Equality*. London: Basic Books.