

CENTRUM FÖR
MÅNGVETENSKAPLIG FORSKNING OM

RELIGION & SAMHÄLLE



UPPSALA
UNIVERSITET

CRS RAPPORTER Nr. 3

Kontributivism -

Om praktikerna, debatterna och attityderna kring att grunda inkludering i demokratin på ekonomiska bidrag

Jonas Hultin Rosenberg, Anna-Sara Lind, Patricia Mindus och Johan Wejryd

25 mars 2024
ISBN 978-91-554-8914-4
Finansiär: Vetenskapsrådet

www.crs.uu.se

Introduktion

*Det är skam,
det är fläck
på Sveriges banér
att medborgarrätt heter pengar*

Verner von Heidenstams formulering från Medborgarsång 1895 illustrerar att kampen för demokrati i Sverige till betydande del var en kamp för rösträtt oavsett ekonomisk ställning.

Så var det också på många andra håll.
Och frågan lever även idag.

Liksom ekonomiska förhållanden avgjorde rösträtten vid förra seklets början, avgör ekonomiska förhållanden idag om icke-medborgare ska kunna resa in och tillåtas stanna länge nog för att få rösträtt och medborgarskap. Flera länder i Europa har också provat att sälja uppehållstillstånd och även medborgarskap.

Kontributivismen är idén om att ekonomiska bidrag grundar rätt till politiskt inflytande i form av rösträtt. Det är en idé som öppnar för att ekonomisk ojämlikhet ger politisk ojämlikhet, och idén är odemokratisk på så sätt att den förvägrar att en grupp människor – alla som inte bidrar ekonomiskt – möjligheten att vara med och styra sig själv. Samtidigt är kontributivismen en idé som öppnar för att ekonomisk likhet ger politisk jämlikhet. För liksom människors ekonomiska bidrag till staten har varit grund för inflytelserika argument för allmän rösträtt, används hänvisningar till migranters ekonomiska bidrag som argument för deras rätt till politiskt inflytande. Kontributivismen kan alltså både stå i vägen för politisk jämlikhet och motivera politisk jämlikhet.

Ändå var kontributivismen ytterst lite studerad före vårt projekt och ordet knappt använt. Projektet var innovativt med avseende på vad det studerade. Med en bred metodologisk ansats blev det innovativt även med avseende på hur studierna gjordes.

Projektet kunde genomföras tack vare projektbidrag om 5 971 519 kronor av Vetenskapsrådet. Projektet pågick från den 1 januari 2019 till den 31 december 2023 och Centrum för mångvetenskaplig forskning om religion och samhälle (CRS) vid Uppsala universitet stod värd för projektet.

Kontributivism. Om praktikerna, debatterna och attityderna kring att grunda
inkludering i demokratin på ekonomiska bidrag

Medverkande forskare

Projektledare: Anna-Sara Lind, professor i offentlig rätt, Uppsala universitet

Anthoula Malkopoulou, universitetslektor i statsvetenskap, Uppsala universitet

Patricia Mindus, professor i praktisk filosofi, Uppsala universitet

Elena Prats, fil. dr, disputerad vid filosofiska institutionen den 1 december 2023

Jonas Hultin Rosenberg, universitetslektor i statsvetenskap, Mälardalens universitet

Johan Wejryd, forskare i statsvetenskap, Uppsala universitet

Projektets frågeställningar

Kontributivismen är idén om att ekonomiska bidrag grundar rätt till politiskt inflytande i form av rösträtt. Detta var den dominerade rättsliga praktiken i västliga demokratier innan den allmänna rösträttens införande vid det förra seklets början. Forskningsprojektet tog avstamp i en aning om att den här praktiken, i en delvis ny skepnad, är på väg tillbaka.

Frågan om kontributivismen är på väg tillbaka motiverar en mångvetenskaplig ansats och jämförelser mellan länder. I projektet har vi därför studerat kontributivismen både teoretiskt och empiriskt. Vi undersökte de juridiska formerna som kontributivismen tar, samt vilka politiska utsikter som idén står inför i Europa idag. Vi studerade regelverk som grundar rätt till politiskt inflytande på grundval av ekonomiska bidrag antingen direkt – som till exempel genom program för medborgarskap mot investering, vilka möjliggör ett slags köp av medborgarskap och därmed rätten att rösta i allmänna val – eller indirekt – som i fallet med särskild lagstiftning för att ge uppehållstillstånd till personer som investerar i ett land.

För att skatta kontributivismens politiska utsikter, granskade vi dels vad lagstiftare hävdar genom att studera parlamentariska nyckeldebatter om rösträtt för bosatta icke-medborgare och för utlandsbosatta medborgare, dels vad väljarna själva tycker om saken. Fem länder undersöktes: Sverige, Frankrike, Italien, Storbritannien och Tyskland.

Forskningsdesignen kombinerar teoriutveckling med systematiska empiriska studier: komparativ juridisk granskning av "medborgarskap till salu" i EU, en tvärnationell analys av EU-länders parlamentariska debatter och enkätundersökningar om allmänna attityder till kontributivism.

Till sist har projektet tagit ställning till kontributivismens rättfärdighet. Detta gör vi genom en normativ analys som utgår från de andra studierna och bedömer kontributivismen utifrån hur den harmonierar med grundläggande rättsprinciper som frihet från godtycke och grundläggande demokratiska principer som inkludering och jämlikhet.

Resultat

Projektet tog sin utgångspunkt i en gemensam aning i projektgruppen, om att ekonomiskt bidrag var på väg tillbaka som ett betydande villkor för grundläggande rättigheter som rösträtten. Ekonomiska bidrag verkade framförallt spela roll för människors rätt att röra sig fritt över nationsgränser, att bosätta sig i andra länder, att få uppehållstillstånd och medborgarskap. Redan i arbetet med projektansökan föreslog vi ett begrepp som var nytt i sammanhanget, *kontributivism*, för att kunna fånga idén och trenden. Projektet kombinerar studier av legala praktiker och regelverk, politiska debatter, allmänhetens attityder och normativa principer. De viktigaste resultaten faller inom de här fyra kategorierna.

Den första kategorin resultat handlar om **"försäljning" av medborgarskap**. Legala praktiker där det går att få medborgarskap genom investeringar i ett land eller där det till och med går att köpa medborgarskap var särskilt för det här projektet, eftersom medborgarskap är ett nödvändigt villkor för rösträtt nästan överallt. Vi har gjort en jämförande studie av den legala praktiken där medborgarskap kan erhållas genom investeringar i landet. Det är en ordning som i förlängningen även erbjuder medborgarskap, genom naturalisering av den som haft uppehållstillstånd tillräckligt länge. Studien fokuserade på de länder inom EU som erbjuder, eller har erbjudit, sådana möjligheter. Utöver en systematisk översikt över användningen av dessa praktiker genomfördes en rättsfilosofisk analys av programmen mot bakgrund av dels begreppet godtycke och implikationer för rättsstatsprincipen, dels en undersökning av medborgarskap som en personlig juridisk status eller i alternativa juridiska förståelser av begreppet. Analysen ger stöd åt slutsatsen att tilldelning av medborgarskap enkom på ekonomiska grunder (som i fallet med "medborgarskap mot investering") oundvikligen innebär godtycke. Strukturen i EU-rättens grund är dessutom att ju starkare en unionsmedborgares ekonomiska band är till värdstaten när unionsmedborgaren förverkligar den fria rörligheten, ju starkare blir hans position i värdstaten. Kontributivismen är på så sätt inbyggd i EU-rätten.

Vid sidan av den rättsfilosofiska analysen genomförde vi en analys av hur den legala praktiken där medborgarskap kan erhållas genom investeringar motiveras i den politiska diskursen i länder där det införts. Tre

länder, Bulgarien, Malta och Cypern, stod i fokus för analysen. Analysen visade en frånvaro av systematiska argument för att införa dessa program, vilket även det talar för slutsatsen att tilldelning av medborgarskap enkom på ekonomiska grunder innebär godtycke. Analysen visade en påtaglig frånvaro av hållbara argument och de skäl som framfördes handlade uteslutande om möjliga ekonomiska vinningar med att erbjuda medborgarskap i utbyte mot investeringar. En ytterligare slutsats av detta är att dessa legala praktiker ”instrumentaliserar” medborgarskapet. Med det menar vi att medborgarskap i utbyte mot investeringar är ett exempel på hur medborgarskapsreglering inte används i syfte att reglera relationen mellan stater och individer, utan som ett verktyg för staten att forma befolkningen med.

Den andra kategorin resultat handlar om **kontributivistiska argument i parlamentariska debatter om rösträtt**. Utgångspunkten för denna del av projektet var att lite är känt om politiken kring kontributivistiska praktiker, inklusive olika partiers ståndpunkter och skälen för att stödja eller motsätta sig dessa. Projektets studie är den första som anlägger ett diskursanalytiskt perspektiv och undersöker hur partier använder kontributivism i parlamentarisk diskurs och vad kontributivismen innebär i partiernas kommunikation. Ett huvudresultat är att parlamentarikerna systematiskt anför bidrag som en grund för rättigheter, men inte bara direkta och mätbara ekonomiska bidrag: bredare och mindre synliga typer av bidrag, rent av symboliska bidrag, förs också fram. Det andra huvudresultatet är att kontributivismen mestadels används som emancipatoriskt i den parlamentariska diskursen. Kontributivistiska argument används vanligtvis av liberala partier och partier till vänster, för att argumentera för rösträtt för tidigare exkluderade grupper, medan högerpartier tenderar att förkasta kontributivismen.

Den tredje kategorin resultat handlar om **allmänhetens attityder till kontributivism som grund för rösträtt**. Med hjälp av innovativa enkätexperiment studerade vi allmänhetens stöd för denna ”för-demokratiska” ordningen. Undersökningsdesignen baserades på ett pilotprojekt genomfört på data insamlad i USA. Fem länder valdes ut för att studera de politiska utsikterna för kontributivism: Sverige, Storbritannien, Tyskland, Frankrike och Italien. Undersökningen genererade både empiriska och metodologiska insikter.

Ett viktigt empiriskt resultat var att ett uttryckt allmänt stöd för demokrati kan dölja konkurrerande föreställningar om vilka rösträttsprinciper man föredrar. Olika och oförenliga krav på rösträtt stöds av bety-

dande minoriteter eller majoriteter i de studerade länderna. Medborgarskapskravet som varit den dominerande normen sedan andra hälften av 1900-talet är normen, men inte allena rådande. Detta är i sig ett viktigt resultat och tyder på oenighet i en central demokratisk fråga bland medborgare som ser sig som förespråkare av demokrati. Ett mer specifikt empiriskt resultat var att stödet för ekonomiskt bidrag som krav för rösträtt var i nivå med stödet för bosättningskrav, vilket är vad de flesta demokratiteoretiker föredrar.

Genom att studera kontributivistiska attityder erhöles också några metodologiska insikter. Den använda undersökningsmetoden, "paketexperiment" (conjoint experiment), visade sig vara lämpad för att studera allmänhetens attityder till kontributivistiska rösträttskrav. Metoden visade sig dessutom vara användbar för studier av det relativa stödet för olika typer av rösträttskrav. Detta öppnar forskningsvägar för både överiktliga bilder och närbilder av attityder till rösträttsvillkor.

Den fjärde kategorin resultat handlar om **begreppsliga och normativa analyser av kontributivismen på en demokratiteoretisk grund**. En första viktig insikt från den begreppsliga analysen var att kontributivistiska rösträttskrav bör särskiljas från kontributivistiska *argument för* rösträttskrav. Vår analys av historiska praktiker visar att det finns två huvudkategorier av kontributivistiska rösträttskrav. Å ena sidan krav som exempelvis inkomstkrav eller ägande krav, som villkorar rätten att rösta på bidragets storlek. Å andra sidan ett slags ekonomiska "skötsamhetskrav", som exempelvis exkluderar personer som gjort konkurs eller tar emot ekonomiskt undersöd av staten. Två huvudsakliga kontributivistiska argument för demokratisk inkludering formulerades för den normativa analysen. Det ena tar sin utgångspunkt i en vid förståelse av äganderätten och ser offentliga resurser som något som tillhör dem som bidragit. Det andra är ett argument baserat på ömsesidighet och säger att alla som bidrar, och bara de som bidrar, har rätt att dra nytta av andras bidrag och att besluta om fördelningen av sådant som är resultat av ömsesidiga ansträngningar.

Ett viktigt normativt resultat var att kontributivism tycks passa dåligt med det demokratiska idealet om självstyre. Enligt detta synsätt är demokratins normativa kärna att alla de som styrs av de politiska besluten, och endast dessa, har rätt till inflytande över beslutens utformning. Men en individ kan bidra ekonomiskt till staten utan att bli styrd av staten, och en individ kan styras utan att bidra ekonomiskt. Ett styre av dem som bidrar ekonomiskt är alltså inte ett styre av dem som styrs. Kontributivismen är i detta avseende odemokratisk, oavsett om den används för att exkludera eller inkludera.

Samhälleliga implikationer

Till en bredare debatt och beslutsfattande om rösträtt, medborgarskap och migration ger projektet flera viktiga lärdomar:

- Det begreppsliga arbetet ger en tydlig och motiverad definition av kontributivism som är förankrad i hur begreppet använts och används.
- Studierna av lagstiftning och debatt avtäckar argumenten som anförts för och emot kontributivismen i den politiska praktiken.
- Studien av allmänhetens attityder skattar utrymmet för framtida reformer som ökar eller minskar de kontributivistiska dragen i svensk och europeisk lagstiftning.
- Den normativa studien bidrar till den generella forskningen om rösträttens begränsningar och ger policyrelevanta argument för debatt.

Lärdomarna från projektet kastar nytt ljus även bortom själva frågorna om ekonomiska bidrag, medborgarskapskrav och rösträttsvillkor i nationella val. Andra frågor som kan förstås bättre tack vare projektet är frågor om rösträttsvillkor i lokala och regionala val, frågor om vem som bör ha rätt till uppehållstillstånd och frågor om vem som ska ha rätt att förenas med familjemedlemmar som inte bor i Sverige. Våra resultat ger även tolkningsnycklar för debatter om ”medborgerliga plikter” och andra icke-ekonomiska krav på den som vill vara inkluderad i den politiska gemenskapen eller samhällsgemenskapen.

Referenser

- Abdullah, M. & Lind, A-S. (2022), Att bekämpa rasism rättsligt – om European Commission against Racism and Intolerance (ECRI), Vänbok till Hans Eklund, Iustus förlag, 2022, 11-24
- Lind, A-S & Mindus, P. (2024) (eds.) European Citizens Thirty Years On. Economic Contributors, Political Members, Rightholders?. Nordisk socialrättslig tidskrift, *in print* Spring 2024
- Lind, Anna-Sara (2022) Europadomstolens dom Lacatus c. Suisse (14065/15), Rättsfallskommentar, Förvaltningsrättslig Tidskrift, s. 461–470
- Lind, A-S & Thorburn Stern, R. (2022) A Stable Yet Fragile System? Legal Resilience against Rights Erosion in Current Swedish Migration Policy. In S. Smet & V. Stoyanova (Eds.) *Migrants' Rights, Populism and Legal Resilience in Europe*, Cambridge University Press, 330–354.
- Lind, A-S & Lundin, O. (2021), Mänskliga rättigheter i det lokala Sverige, Studentlitteratur AB, (320 s).
- Lind, A-S (2023), Recension Hyllén-Cavallius, Katarina & Paju, Jaan (Eds.) *Free Movement of Persons in the Nordic States*, EU Law, EEA Law and regional cooperation, Hart Publishing, *Europarättslig tidskrift*, häfte nr 4
- Lind, A-S & Lundin, O, Mänskliga rättigheter – ett ansvar för det lokala, i: Lind, A-S & Lundin, O, Mänskliga rättigheter i det lokala Sverige, Studentlitteratur AB, 2021, s. 17-27 (11 s)
- Lind, A-S & Lundin, O, Mänskliga rättigheter och förvaltningslagen, i: Lind, A-S & Lundin, O, Mänskliga rättigheter i det lokala Sverige, Studentlitteratur AB, 2021, s. 73-94
- Lind, A-S, Den offentliga rätten i mångvetenskaplig forskning, i Arvidsson, m.fl. (red.), *Festskrift till Wiweka Warnling Conradsson*, Jure förlag, 2019, s. 207-217
- Hultin Rosenberg, J. (2020) The all-affected principle reconsidered. *Social Theory and Practice*, 46(4), 847–867.
- Hultin Rosenberg, J. (2021) Rätten till deltagande och den territoriella rösträtten i den lokala svenska demokratin. In A-S. Lind, O. Lundin

- (ed.) Mänskliga rättigheter i det lokala Sverige, Studentlitteratur, 49–72
- Hultin Rosenberg, J. & Sundevall, F. (2022) *Contributivist Views on Democratic Inclusion: On Economic Contribution as a Condition for the Right to Vote*. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*. doi: 10.1080/13698230.2022.2104552
- Hultin Rosenberg, J. & Wejryd, J. (2022) “Attitudes on voting-right requirements: Evidence from a conjoint analysis”. *Electoral Studies*, 77 <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2022.102470>
- Hultin Rosenberg, J & Wejryd, J. “Differing conceptions of democratic inclusion among pro-democratic citizens” (Manuscript).
- Hultin Rosenberg, J., Lind, A-S & Wejryd, J. (2020) Allmän rösträtt 30 år?. *Nordisk Socialrättslig Tidskrift* (no 25/26, p. 71–95)
- Malkopoulou, A. & Nefs, R.” *No Representation Without Taxation: Debating Contributivism as a Condition for Enfranchisement*” (Manuscript, submitted to the *Journal of Ethnic and Migration Studies*)
- Malkopoulou, A. (2023) *Making Constituencies: Representation as Mobilization in Mass Democracy* by Lisa Jane Disch, *Political Science Quarterly*, 138(2), s. 295-334, <https://doi.org/10.1093/psquar/qqad016>
- Mindus, P. (2020) *Towards a Theory of Arbitrary Law-Making in Migration Policy*. *Nordic Journal of Applied Ethics* (14:2, 9–33)
- Mindus, P. (2019) *Cidadania, Identidade e o Poder Soberano de Excluir*. *Revista do Ministério Público* (Ano 40, n. 158 abr–jun, 117–139) Portuguese transl. by Heitor Pagliaro.
- Mindus, P. (2019) *A Constitutional Eyesore After Brexit: EU Citizenship and British Nationality*. In Devyani Prabhat (ed.) *Citizenship in Times of Turmoil? Theory, Practice and Policy*, Edward Elgar, 151–173
- Mindus, P. (2019) *Vad är medborgarskap?*. In C. Dahlman & L. Wahlberg (eds.) *Juridiska grundbegrepp*, Studentlitteratur, 377–402
- Mindus, P. (2022) *On Population Design: Using Migration Law to Dismantle Constitutional Democratic Institutions*. In S. Smet & V. Stoyanova, *Migrants’ Rights, Populism and Legal Resilience in Europe*, Cambridge University Press, 70–93.
- Mindus, P. (2022) *Un popolo di navigatori o di trasmigratori?* In V. Pazé, M. Cuono (eds.) *Ciò che è reale è irrazionale? Liber amicorum: Dialogando con Michelangelo Bovero*, Accademia University Press.
- Mindus, P. (2022) *Medborgarskap under förändring. Medborgarskap, åsikter och värderingar om migration och integration*. In Björn Körlof

- (ed.) Värderingsförändringar – ett säkerhetspolitiskt hot? Kungl Krigsakademin, 104–133.
- Mindus, P. & Marques Pedro, G. (2021) A Right to Leave but No Right to Enter Elsewhere? Uncovering the Finisterrae in the Migration Regime. *Latin American Journal of Human Rights* (1, 2–34).
- Mindus, P. & Prats, E. (2019) (eds.) Quality of Legislation Meets Migrations Policy. *Theory and Practice of Legislation*. Vol. 7, issue 2 <https://www-tandfonline-com.ezproxy.its.uu.se/journals/rtpl20>
- Prats, E. (2021) Are Citizenship-by-Investment Programs Legitimate? Suggesting Some Assessment Methods. In T. de Lange, A. Schrauwen, W. Maas, *Money Matters in Migration*, Cambridge University Press, 263–278
- Prats, E. (2021) Las formas de lo arbitrario: Los altos y bajos de Towards a Theory of Arbitrary Law-Making in Migration Policy de Patricia Mindus, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho* (n. 45, 178–194)
- Prats, E. (2023) *The Value of Values: A Critical Assessment of Citizenship by Investment Programs in the European Union*, PhD Dissertation defended 2023-12-01. <http://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:1802648/FULLTEXT01.pdf>
- Prats, E. & Gschwind, L. (2024) (eds.) *The Policy Cycle of Migrant Exclusion: A Multidisciplinary Approach*, Springer IMISCOE Series

CRS RAPPORTER Nr. 3

Kontributivism.

Om praktikerna, debatterna och attityderna kring att grunda inkludering i demokratin på ekonomiska bidrag

Kontributivism är idén om att ekonomiska bidrag grundar rätt till politiskt inflytande i form av rösträtt. Detta var den dominerade rättsliga praktiken i västliga demokratier innan den allmänna rösträttens införande vid det förra seklets början. Forskningsprojektet tog avstamp i en aning om att den här praktiken, i en delvis ny skepnad, är på väg tillbaka.

Projektet genomfördes 2019 till 2023 och här rapporteras dess frågeställningar, resultat och de samhälleliga implikationerna för frågor om rösträtt, medborgarskap och migration.

ISBN 978-91-554-8914-4
Finansiär: Vetenskapsrådet

www.crs.uu.se