

Marco D'Eramo: Medborgarskap till salu

[Ur [Sidecar](#), 15 december 2023. Översättning från engelska, Göran Källqvist.]

Aux armes, citoyens! [Till vapen, medborgare!] Så inleds refrängen i "Marseljäsen", som det revolutionära Nationalkonventet antog som Frankrikes nationalsång 1795. Inte längre trälar, eller underåtar, eller tjänare, utan jämlikar. Medborgare: en politisk kategori som hade försvunnit med antiken (*cives romanus sum*) återuppstod nu för att omfatta de rättigheter som revolutionen hade erövrat, och för att knyta samman nationalstatens tänkta gemenskap. Rätten till medborgarskap skulle med tiden utvidgas (rätt till utbildning, sjukvård, arbete...) tillsammans med motsvarande plikter (värnplikt, juryplikt, skatteplågor...). Här ligger en avgörande skillnad mot nutida mänskliga rättigheter: målet var att ge ett positivt innehåll till en jämlikhet som annars är formell och teoretisk, så som den uttrycks i principen "en person, en röst".

Denna syn på medborgarskap – och således på staten – hade sin höjdpunkt på 1960-talet, och började sedan förfalla. Den ses fortfarande som en sorts samhörighet, som kan förlänas genom födsel (*ius soli*), genom blodsband (*ius sanguinis*) eller genom en längre tids vistelse. Men medborgarskapet har "tunnats ut", som uttrycket säger. Rättigheter krympte (välfärdsstatens död) och skyldigheter minskade (skattelättnader) om de inte helt avskaffades (värnplikt). I och med nyliberalismens seger förvandlades de till en vara, dvs. till något som kan köpas och säljas. Det finns nu, som den amerikanska sociologen Kristin Surak skriver i *Det gyllene passet*,¹ en "medborgarskapsindustri" som spänner över hela världen. Boken innehåller en skattkista av information, data och förstahandsredogörelser om de första 40 åren av denna industris historia.

Varför skulle man behöva köpa medborgarskap? Man traktar efter en annan nationalitet eftersom alla medborgarskap inte är lika. Våra liv beror på ett "födselrättslotteri". Som Surak påminner oss om, kan man om man föds i Burundi hoppas att få leva i genomsnitt 57 år med 300 dollar per år till sitt förfogande. Om man föds i Finland är siffrorna 80 år och 42.000 dollar. De stora folkvandringar vi ser idag beror på denna gränslösa geopolitiska ojämlikhet. Gränser (som jag nyligen skrev om i *Sidecar*²) finns för att bevara denna klyfta: Turkiet får 6 miljarder euro årligen från Bryssel för att hindra syriska, afghanska och andra flyktingar från att komma in i EU; från och med i år får Tunisien 1,5 miljarder för att stoppa migration från länderna söder om Sahara. Den pyttelilla republiken Nauru (en 21 kvadratkilometer stor ö med en befolkning på 12.600 personer) har under det senaste decenniet tjänat halva sin BNP på att behandla asylsökande som avvisats från Australien.

Men trots att medborgarskap är våldsamt ojämlikt presenteras vi fortfarande rutinmässigt med den juridiska sagan att alla länder är lika suveräna – en uppfattning som sträcker sig tillbaka till Emer de Vattels *Le droit des gens* [Människans rättigheter] (1758), som hävdar, att om människor i sitt naturliga tillstånd trots alla sina skillnader är jämlika med varandra, så måste samma sak gälla för länder. Länder är givetvis ingalunda lika suveräna. Nauru har inte samma suveränitet som ett land som Tyskland, trots att deras röster har samma tyngd i FN, landet kan öppna ambassader över hela världen, erbjuda sina diplomater immunitet och så vidare. I detta avseende citerar Surak ur Stephen

1 Kristin Surak, *The golden passport*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2023.

2 Marco D'Eramo, "[Border Lines](#)", *Sidecar*, 12 oktober 2023.

Krasners bok *Sovereignty* [Suveränitet] (1999): ”Det vi oftast finner när det kommer till suveränitet är organiserat hyckleri.” Omvandlingen av medborgarskap till en vara är ett resultat av denna motsättning mellan formell jämlikhet och verklig ojämlikhet. Som Thomas Humphrey Marshall uttryckte det 1950: ”Medborgarskap utgör den grund av jämlikhet på vilken ett ojämlikt system kan byggas.”

Många vill förstås fly från denna ojämlikhet. I den överväldigande majoriteten av fallen sker det genom migration. Men för de få som har råd med det finns det en hiss snarare än en steg för att komma uppåt i medborgarskap. I typfallet köps medborgarskap av privilegierade klasser från underprivilegierade länder – de i den globala handelns periferi som utsätts för imperialistiska sanktioner och kännetecknas av politisk oro, krig eller diktatur. Som Surak förklarar, uppstår marknaden för medborgarskap ”ur mötet mellan ojämlikheter *i länder* och *mellan länder*’. Priset för medborgarskap för en själv och ens familj sträcker sig från några hundratusen dollar till några miljoner. Köparna tenderar att vara mångmiljonärer, men de kan också vara palestinier som söker rättsligt status, iranska affärsmän som drabbats av sanktioner, kinesiska eliter som försöker skydda sig från att exproprieras av partistaten, eller ryska oligarker som söker skydd från Putins instabila styre, och nu från krigsfarorna. Under en period var de största kunderna invånare i Hongkong som var nervösa över Beijings intrång. Men de kan också vara höga chefer och styrelsemedlemmar – indier, pakistanier, indonesier – som arbetar i Gulfstaterna och inte är juridiskt berättigade att stanna kvar när de går i pension och inte vill återvända till sina hemländer.

Just på grund av att vissa länders medborgarskap är ett oerhört privilegium, är dess nuvarande innehavare ivriga att skydda det genom att resa oöverstigliga murar. Så inte ens de utomordentligt rika har så lätt att köpa medborgarskap i länder högst upp i den geopolitiska pyramiden (även om det finns undantag: Frankrike naturaliserade Snapchatmiljardären Evan Spiegel, Nya Zeeland gjorde samma sak med Paypalgrundaren, miljardären Peter Thiel). En annan väg är att köpa lägre rankade medborgarskap som gör det möjligt att resa in och bo i toppländerna – ländernas hierarki motsvarar hierarkin i internationella rörlighet. De med EU- eller japanska pass kan fritt resa in i 191 länder; amerikanska pass i 180; turkiska i 110. Medan invandrare måste bo i det land de hoppas få ansluta sig till, skriver Surak, så behöver de som köper medborgarskap i grund och botten bara ha sina pengar där.

De första att utnyttja handeln med medborgarskap var länderna i Karibiska gemenskapen: de 15 småstaterna i Västindien med en total befolkning på 18,5 miljoner. St Kitts & Nevis gick i täten genom att 1984 anta en lag som gav medborgarskap till personer som investerade en viss summa. Det blev känt som ”Medborgarskap genom investering” [Citizenship by Investment (CBI)]. Sedan århundraden hade öarna vuxit och frodats på socker – och producerade på 1700-talet 20% av världens totala produktion – men under 1970-talet hade de gått in i en ekonomisk kris, som förvärrades av den växande kryssningsindustrin. CBI-programmet skapade till slut 35% av BNP. De hade fördelen att vara en del av det brittiska samväldet, där rättspraxis gäller, det vill säga att lagarna grundas på tidigare domstolsbeslut: rättspraxis definierar bara det som är förbjudet, medan civilrätt definierar det som är lagligt och därför är mycket mer restriktiv. Det är inte överraskande att länder i Karibiska gemenskapen som Antigua, Grenada och St Lucia följde deras exempel. Därefter kom Dominica, vars ekonomi helt och hållet hade grundat sig på bananer, som de i första hand exporterade till Europa, tills dess Världshandelsorganisationens regler på 1990-talet gjorde det möjligt för

Chiquita att inleda en framgångsrik juridisk prövning. När ”banankriget” ödelade landet blev CBI-programmet dess viktigaste tillgång. För att matcha sina grannar i gemenskapen erbjöd landet medborgarskap till lägre pris och med fler fördelar (som att göra det lättare att byta namn). Sedan 2009 har innehavare av pass från St Kitts och Antigua fri tillgång till Schengenområdet; sedan 2015 erbjuder Dominica, Grenada och St Lucia samma förmån.

Hur eftersträvansvärt ett pass är beror på vilken rörlighet det medger. I denna mening skiljer sig medborgarskap från att vara bosatt. Det finns omkring 50 länder (bl a Portugal, Spanien, Australien och USA) som i utbyte mot investeringar erbjuder bosättning men inte medborgarskap. Men rörlighet beror inte så mycket på det land som man blir naturaliserad i som det som släpper in en (2015 förlorade t ex St Kitts fritt inträde till Kanada och landets pass minskade i värde). Det är därför medborgarskapsindustrin stadigt har rört sig ur sin bosättningsfas och utvecklat mer regler och procedurer, och de stora länderna har fått ökat inflytande över hur medborgarskap beviljas. För att få medborgarskap i småstaterna i Karibien måste det nu godkännas av USA (och alltmer även EU).

I Medelhavet har de största försäljarna av medborgarskap varit Malta och Cypern, av historiska orsaker. I Maltas fall är det på grund av det engelska språket, landets placering och medlemskapet i EU. Villkoren i dess CBI-program ifrågasattes starkt, både av oppositionspartierna på Malta och av Europaparlamentet, som införde ett tak på 1.800 naturaliseringar. Det stoppades 2020 men har senare öppnats på nytt med ett tak på 400 naturaliseringar per år och totalt 1.500 (till det blygsamma priset av en investering på 700.000 euro plus 50.000 euro per familjemedlem eller anställd). Cypern har också fördelen att vara medlem i EU, men var dessutom under det kalla kriget en del av de alliansfria länderna och hade ett starkt kommunistparti. När Sovjetunionen föll samman hade det fortfarande en stor grupp rysktalande yrkesmän, många inom juridik och finanser, med starka band till Moskva. Inom kort blev det en favoritdestination för ryssar, på grund av sin närhet, solen och tillgången till Europa. Dess huvudstad döptes inofficiellt om till ”Limassolgrad” eller ”Soliga Moskva”, ”med ryska skolor, ryska affärer, ryska klubbar, ryska restauranger, ryska tidningar”, berättar Surak. Men i och med den grekiska krisen 2013 införde trojkan höga avgifter (ända upp till 100%) på alla oförsäkrade banksättningar över 100.000 euro, och några år senare stängdes Cyperns CBI-program ner, precis när pandemin ökade efterfrågan på pass från personer som ville undkomma de drakoniska nedstängningar som infördes i Kina och på andra ställen. Ryssarna tvingade söka en ny tillflyktsort.

De hittade den i Turkiet, en ovanlig kandidat bland försäljare av medborgarskap. Med en befolkning på 80 miljoner och en mäktig militär tillhör landet en av världens 20 starkaste ekonomier. Ändå välkomnar de idag mer än hälften av köparna av medborgarskap i världen. Landet är inte medlem i EU ännu, men har andra fördelar. Till skillnad från småstaterna i Västindien eller Vanuatu eller till och med Malta är Istanbul en världsstad som är fullständigt beboelig för en välbärgad landsflykting. Först kom de flesta ansökningarna från Irak, Afghanistan, Palestina och Egypten. Utländska invånare i Dubai blev iblandade. I och med Covid-19 och sedan kriget i Europa fick de sällskap av ukrainare och pakistanier. För iranier som har det bättre ställt är Turkiet särskilt lockande – inte bara för att det är ett grannland och en av de få länder som iranier kan resa in i utan visum, utan också på grund av att den turkiska liran har minskat kraftigt i värde (de senaste två åren har den förlorat hälften av sitt värde mot dollarn) på grund av en hög inflation (39% i år). När iranier köper fast egendom i Turkiet drabbas de mindre av sin egen värdeminskning och inflation än om de köper på andra

ställen: för närvarande köper de i genomsnitt 10.000 bostadsenheter varje år. Det är lönsamma tillgångar eftersom huspriserna stiger i Istanbul, precis som längs hela Medelhavskusten. Som en agentur för ansökan av medborgarskap uttryckte det: ”Ni kan tänka er Turkiet som ett hem, en försäkring och en investering.”

På detta sätt har medborgarskap finansialiserats, omvandlats till en vara närbesläktad med strukturerade investeringsverktyg. Även om naturalisering med hjälp av investeringar är oändligt få – omkring 50.000 per år – jämfört med det världsomfattande flödet av migranter (omkring 200 miljoner), så avslöjar de mer om medborgarskap än vi kanske antar. Exempelvis om hur medborgarskap påverkar medborgarskap utanför staten, eftersom vi alltid bär det med oss och inte kan frigöra oss från det. När jag besöker Indien blir jag alltid häpen över lokalbefolkningens förmåga att gissa de europeiska turisternas nationalitet. Jag insåg att vårt system av nationaliteter för dem är en sorts kastsystem, och de är oerhört väl skolade i att skilja mellan de många kaster som de har vuxit upp med (det finns totalt 3.000, och 25.000 underkaster).

Kanske det märkligaste fenomen som Surak redogör för är amerikaner som ansöker om dubbla nationalitet. Många av dem är utländska invånare som inte vill fortsätta att betala skatt till USA (där skattereglerna föreskriver att man måste hosta upp pengarna oavsett var i världen man bor eller tjänar in sina inkomster). Andra vill ha en andra nationalitet så att de kan resa. En känd sociolog med dubbel nationalitet sa till mig att hon sedan 11 september alltid reser med sina europeiska papper. Andra ansökte efter valet av Trump. Vem vet vad de kommer att göra efter 5 november nästa år.