

- Bond, Robert M., Fariss, Christopher J., Jones, Jason J., Kramer, Adam D. I., Marlow, Cameron, Settle, Jaime E. & Fowler, James H., 2012. "A 61-million-person experiment in social influence and political mobilization", *Nature* 489, s. 295-298.
- Boulianne, Shelley, 2015. "Social media use and participation: a meta-analysis of current research", *Information, Communication & Society*, 18(5), s. 524-538.
- Bäck, Emma, Bäck, Hanna & Gustafsson, Nils, 2015. "Ungas politiska deltagande. Nya former och aktivitet genom sociala medier?" Rapport till 2014 års Demokratiutredning.
- Dahlberg, Lincoln, 2007. "Rethinking the fragmentation of the cyberpublic: from consensus to contestation", *New Media & Society* 9(5), s. 827-847.
- Dahlberg, Lincoln, 2001. "Democracy via cyberspace", *New Media & Society* 3(2), s. 157-177.
- Hindman, Matthew, 2008. *The Myth of Digital Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Larsson, Anders Olof & Moe, Hallvard, 2012. "Studying political microblogging: Twitter users in the 2010 Swedish election campaign", *New Media & Society* 14(5), s. 729-747.
- Morozov, Evgeny, 2011. *The Net Delusion. How not to liberate the world*. New York: Allen Lane.
- Olson, M., 1965. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Rheingold, Howard, 2002. *Smart mobs: The next social revolution*. Cambridge, MA: Perseus.
- Shirky, Clay, 2008. *Here Comes Everybody. The Power of Organizing Without Organizations*. New York: Penguin Press.
- Sunde, Jenny, 2003. *Material Virtualities Approaching Online Textual Embodiment*. New York: Peter Lang.
- Surowiecki, James, 2004. *The Wisdom of Crowds: Why the Many are Smarter than the Few and How Collective Wisdom Shapes Business, Economies, Societies and Nations*. London: Abacus.
- Nils Gustafsson är verksam vid Institutionen för strategisk kommunikation, Lunds universitet.
E-post: Nils.Gustafsson@isk.lu.se

Nielsen, Amanda, 2016. *Challenging Rightlessness. On Irregular Migrants and the Contestation of Welfare State Demarcation in Sweden*. Växjö: Linneaus University Press.

Anmälan av Mikael Spång

Amanda Niensens avhandling *Challenging Rightlessness. On Irregular Migrants and the Contestation of Welfare State Demarcation in Sweden* är den första systematiska studien av parlamentarisk debatt om papperslöshet i Sverige. Nielsen analyserar offentligt tryck från 2000 till 2014 men beaktar också diskussionerna under 1990-talet då frågor om papperslöshet började uppmärksammas. Nielsen fokuserar på hur papperslöshet politiserats under de senaste årtiondena och de politiska partiernas ställningstaganden och argumentation.

Den huvudfråga som Nielsen ställer sig i sin studie är: "How has the appearance of irregular migrants, and the following debates and claims-making, affected the Swedish citizenship regime?" (s 9). Förutom problembeskrivningar och begreppsloggöranden av papperslöshet som uttryckts i riksdagsdebatter och annat offentligt tryck fokuserar Nielsen på två huvudsakliga teman i debatterna, dels om amnesti och regularisering, dels om sociala rättigheter (utbildning och vård) oavsett rättslig status. Avhandlingen omfattar sju kapitel, introduktion och analytiskt ramverk (1-2), ett bakgrundskapitel (3) och tre kapitel (4-6) som mer specifikt analyserar debatt i riksdagen, ett kapitel med slutsatser och ett kortare efterord samt appendix och bibliografi.

Nielsen menar att papperslöshet visar på den svenska välfärdsstatens exkluderande (nationella) dimensioner och tydliggör medborgarskapsregimens gränser. Med medborgarskapsregim avser Nielsen reglering av uppehållstillstånd och tillgång till rättigheter men också reglering av invandring. Medborgarskapsregim ges därmed en bred innebörd.

Papperslöshet tydliggör sammanhanget mellan olika dimensioner av denna medborgarskapsregim och dess exkluderande karaktär.

Utgångspunkterna för studien är dels medborgarskapsteorier, dels den diskursteori som Ernesto Laclau och Chantal Mouffe utvecklade och andra forskare sedan använt och vidareutvecklat. I den medborgarskapsteoretiska diskussionen framhäver Nielsen för det första medborgarskapets dualitet, att det är internt inkluderande och externt exkluderande. Denna dualitet gör det också förståeligt hur medborgarskap hänger samman med migrationskontroll och invandringspolitik, vilket är en andra dimension av medborgarskapsteorier som är av betydelse för Nielsens arbete. För det tredje uppmärksammar Nielsen hur medborgarskap är en arena eller plats för konflikt och förändring. Medborgarskap är ett sätt att ifrågasätta exkludering och ojämlikhet. Medborgarskap som arena för konflikt hänger vidare samman med spänningarna mellan medborgarskap och mänskliga rättigheter. Diskursteorin gör förståeligt hur sociala ordningar, exempelvis en medborgarskapsregim, skapas politiskt men också hur det politiska momentet tenderar att över tid falla i bakgrunden. Den sociala ordningen sedimenteras. Grundläggande institutionella regleringar, antaganden och föreställningar blir därmed tagna för givet. Det politiska momentet kan emellertid reaktiveras och därmed öppnas möjligheter till handling och förändring. Centralt för reaktivering av det politiska momentet är dislokalisering eller förskjutning (*dislocation*), det vill säga händelser, fenomen och liknande, som inte, i varje fall inte på något enkelt sätt, kan integreras i den bestående ordningen. Dislokalisering visar på den sociala ordningens gränser och ställer den ifråga. Nielsen menar att papperslöshet utgör en dislokalisering, något som visar på gränserna för, och exkluderande karaktären av, den etablerade medborgarskapsregimen i Sverige. Nielsen analyserar debatter om papperslöshet med hjälp av dessa begrepp som frågor om sedimentering och reaktivering.

Förutom att diskursteorin möjliggör en teoretisk förståelse av vad papperslöshet innebär i förhållande till sedimentering och reaktivering tjänar den också som metod för Nielsens empiriska undersökning. Nielsen diskuterar på ett ingående och intressant sätt olika dimensioner av diskursanalys och intar en självständig hållning i detta sammanhang. Nielsen argumenterar övertygande för att låta sig vägledas av vissa indikatorer i sin empiriska analys, närmare bestämt vilka antaganden och föreställningar som ifrågasätts och vad som förblir sedimenterat, hur problem och bakgrund liksom lösningar på problem begreppsliggörs och hur centrala anspråk uttrycks och länkas samman. Därtill arbetar Nielsen med två viktiga distinktioner i sitt arbete, att det är väsentligt att skilja mellan förändringar i förståelsen av antaganden och föreställningar å ena sidan och förändringar av lagstiftning och policy å den andra sidan samt att det är viktigt att skilja på ifrågasättande och förändring. Att en social ordning ifrågasätts behöver inte betyda att den också förändras. Det senare är avhängigt kamp om hegemoni.

I kapitel 3 tecknas en historisk bakgrund där Nielsen lägger särskild vikt vid hur den svenska medborgarskapsregimen gestaltats från 1960-talet och framåt. Nielsen betonar att centralt för regimen är principen om reglerad invandring och ambitionen att åstadkomma en jämlik levnadsstandard för invandrade personer och personer födda i Sverige. Över tid utvecklas detta till för-givet-tagna utgångspunkter. Konflikterna om invandringspolitiken, som började växa sig tydligare från mitten av 1980-talet, skedde inom den ram som etablerats tidigare. Att konflikter skedde inom denna ram, huvudsakligen fokuserade på frågan om flyktingpolitiken var för generös eller restriktiv, hade stor betydelse för hur papperslöshet kom att diskuteras under 1990-talet och början av 2000-talet. Det handlade då huvudsakligen om "gömda flyktingar" och debatten rörde mycket förståelsen av detta fenomen i relation

till frågor om flyktingskäl, administrativ och rättslig hantering av asylansökningar etc. Det senare fokuserar Nielsen på i kapitel 4 där hon visar hur politiseringen av papperslöshet till en början handlade mycket om asylprocessen. Medborgarskapsregimens sedimentering gör denna fokus förståelig. Samtidigt berör frågan om papperslöshet grundelement i denna regim. Papperslöshet utgör en dislokalisering i diskursteoretiska termer. Det är en fråga som inte helt enkelt kan hanteras inom de givna ramarna.

Nielsen tecknar hur statens ansats när det gäller gömda flyktingar växte fram under 1990-talets mitt. De svåra levnadsomständigheterna för gömda flyktingar, särskilt för barn, erkändes samtidigt som regeringen menade att det inte föranledde några ändringar av medborgarskapsregimen. Att upprätthålla principen om den reglerade invandringen ansågs vara avgörande. Företrädare för andra partier började emellertid argumentera för att policyförändringar behövdes. De svåra levnadsomständigheterna för gömda flyktingar sågs som en uteslutning från samhället och som en problematisk rättighetslöshet. Ett perspektiv på papperslöshet där rättslöshet och avsaknad av rättigheter står i centrum började växa fram. Detta hade betydelse för senare diskussioner. Samtidigt skedde diskussionen i hög grad inom den etablerade ramen. Även de som argumenterade för förändringar rörde sig inom denna ram, något som till exempel visas i den betydelse som kritiken av en rättsosäker och orättvis asylprocess spelade. I kapitel 4 tecknar Nielsen också hur diskussionen förändrades under 2000-talet när begreppet papperslösa växte fram som generiskt begrepp för gömda flyktingar och andra som av något skäl befinner sig på territoriet utan tillstånd till det. Nielsen påpekar att denna förändring också innebar en breddning av argument för förändringar, inte längre enbart fokuserat på frågor om asylskäl, dess bedömning, överklagande av beslut och så vidare.

I kapitel 5 diskuterar Nielsen anspråk och debatt om amnesti och regularisering, som

på samma sätt som frågan om papperslöshet mer allmänt till en början tog fasta på gömda flyktingar. Kraven på amnesti kulminerade i samband med förändringen av utlänningslagen 2005–2006, särskilt i det så kallade Påskuppropet 2005. Bakgrunden till dessa krav var kritik mot lagstiftningen men framförallt det administrativa och rättsliga asylsystemet. Från 1990-talets mitt hade handläggnings- och överklagandeprocessen kritiserats för att vara rättsosäker. Ett centralt argument bland förespråkarna för amnesti var att detta vore en gottgörelse för det tidigare rättsosäkra och orättvisa systemet. Motståndarna till amnesti menade att man inte kunde dra sådana slutsatser då personers bedömning av asylskäl hade prövats. Även om det fanns anledning att reformera det administrativa och rättsliga systemet kunde man inte dra slutsatsen att tidigare bedömningar av myndigheter varit orättvisa och inte uppfyllde rättssäkerhetskrav. Motståndarna menade också att amnesti skulle sända fel signaler och riskera leda till ett ökat antal gömda personer, att det skulle belöna dem som inte följt tidigare beslut om avvisning och utvisning och att det dessutom skulle strida mot tanken om att varje persons skäl att få stanna ska bedömas enskilt. Efter reformen av utlänningslagen 2005–2006 minskade betydelsen av kraven på amnesti men det skedde också en breddning av dem, från gömda flyktingar till papperslösa mer allmänt.

Det andra huvudtemat i debatterna om papperslösa har varit krav på tillgång till sociala rättigheter, oavsett rättslig status. Även denna debatt går tillbaka på diskussioner under 1990-talet om gömda flyktingar och då särskilt barns situation, bland annat i samband med Sveriges ratifikation av barnkonventionen. Vissa förändringar vidtogs vid detta tillfälle och det diskuterades om ytterligare steg skulle tas under 2000-talets första år. I argumentationen för förändringar påpekades att barn inte kunde hållas ansvariga för beslut om att gömma sig som deras föräldrar tog. Ansvarighetsargumentet spelade en viktig

roll i debatterna i början av 2000-talet. Även humanitära och etiska argument kopplade till den medicinska professionen hade betydelse. Hänvisningar till mänskliga rättigheter började samtidigt bli starkare. Till en början fokuserades på barns rättigheter men över tid skedde en breddning av människorättsargumentationen, till att också omfatta vuxna. Argument relaterade till mänskliga rättigheter innebar att ansvarighetsargumenten kom att spela en mindre roll. Därmed kunde också krav på sociala rättigheter för både barn och vuxna ges en stadigare grund. Den ökade betydelsen av människorättsargument visas också i de kommittéer som fick i uppdrag att utreda frågorna. Utredningar presenterades bland annat 2007 och 2010 som föreslog rätt till utbildning för papperslösa barn och en utredning 2011 som föreslog subventionerad vård för vuxna. Dessa utredningar visar på ett diskursivt skifte menar Nielsen då tidigare argument om den reglerade invandringen och särskilt behovet av konsekvens och konsistens i statens agerande tonades ned. Motståndare mot att vidta förändringar hade sedan länge betonat att statens politik måste vara konsistent, att man inte kunde ha en reglering där personer ska utvisas eller avvisas och samtidigt erkännas sociala rättigheter.

Den mer framträdande roll som mänskliga rättigheter fick hade betydelse för politiska ställningstaganden, vilket Nielsen ser som en förändring av medborgarskapsregimen, både vad gäller förståelse och lagstiftning. Samtidigt noterar Nielsen att detta enbart gäller för vissa rättigheter, rätt till skola och vård, men inte andra sociala rättigheter. Hon visar också att det i diskussionen framträder en skillnad mellan mänskliga rättigheter och rättigheter som förblir kopplade till medborgarskapsregimens princip om att tillgång till rättigheter ges via uppehållstillstånd. De lagstiftningsändringar som genomfördes 2013, rätt till skola för papperslösa barn och rätt till subventionerad vård för papperslösa vuxna i enlighet med lagstiftningen för vård för asylsökande, kan ses som betydelsefulla

förändringar av medborgarskapsregimen. Sammanhanget mellan reglerad invandring och tillgång till rättigheter har ifrågasatts och i viss mån också ändrats lagstiftningsmässigt. Förändringen kan emellertid också ses som en utveckling mot en mer differentierad medborgarskapsregim, som en uppluckring av jämlikhetsorienteringen och framväxten av skillnader mellan olika grupper av personer när det handlar om sociala rättigheter (och skydd av rättigheter mer allmänt).

I kapitel 7 noterar Nielsen att papperslöshet utgjort en dislokalisering av medborgarskapsregimen. Papperslöshet har öppnat för ifrågasättande av denna regim och det betyder att det politiska momentet i medborgarskapsregimen reaktiverats, i varje fall till viss del. Ifrågasättandet har också lett till förändringar, både vad gäller förståelse och diskussion om papperslöshet och också när det rör policy och lagstiftning. Diskussionen om vilka som befinner sig i ett papperslöst tillstånd har förändrats, från att huvudsakligen fokusera på gömda flyktingar till att ges en bredare innebörd. Mänskliga rättigheter har kommit att spela en mer framträdande roll när det gäller att beskriva papperslösas situation och när det handlar om anspråk och krav på politiska förändringar. Även lagstiftningsmässigt har en del förändringar skett när det rör erkännande av vissa sociala rättigheter. Nielsen menar att dessa förändringar antingen kan ses som första steg till mer omfattande förändringar utifrån ett människorättsperspektiv eller en utveckling av en mer differentierad medborgarskapsregim. Utvecklingen framgent är en öppen fråga. I sitt efterord, skrivet under hösten 2015, noterar Nielsen emellertid att frågor om avvisning och utvisning återigen hamnat på den politiska dagordningen.

Genom den analys av debatt och anspråk som Nielsen gör svarar hon på sin huvudfråga om hur papperslöshet påverkat den svenska medborgarskapsregimen. I detta avseende gör Nielsen en skillnad mellan förändringar när det gäller förståelse och förändringar gällande lagstiftning och policy. Denna uppdelning är

lämplig och Nielsen använder den på ett systematiskt sätt. Niensens teoretiska utgångspunkter är intressanta och lämpliga för hennes studie. Diskursteorin ger resurser för att förstå förhållandet mellan sedimentering och reaktivering av det politiska momentet och möjliggör också en förståelse av olika slags och olika grader av ifrågasättande. Vidare utvecklar Nielsen diskussionen om diskursteorin på ett föredömligt sätt. Diskussionen av teorins grunder och hur den kan användas för analys av det empiriska materialet är mycket klagörande.

Även diskussionen av medborgarskaps-teorierna har stora förtjänster men här finns också en del trådar som mycket väl skulle kunna ha vidareutvecklats. En sådan tråd är det slags reflektioner utifrån Giorgio Agambens (1998) arbeten som flera forskare om papperslöshet använder (se t. ex. Koshravi 2007; Sager 2011). Agambens analys kunde exempelvis tydliggöra hur förändringarna när det gäller sociala rättigheter ändå innebär att papperslösa hålls "fångna" i sin papperslöshet. En intressant men också något paradoxal utveckling är vidare att papperslöshet vuxit fram som en slags "grund" för att ha vissa rättigheter. Detta ligger i linje med Niensens analys av en differentierad regim. När det gäller diskussionen om differentiering hade det också varit möjligt att tydligare koppla denna till diskussioner om "interna gränser", den differentiering såväl rumsligt som socialt och ekonomiskt som en del forskare pekat på i bland annat Europa (se t. ex. Balibar 2009).

En annan viktig diskussion som Nielsen berör handlar om relationer mellan mänskliga rättigheter, flyktingskap och artikulering av ett humanitärt perspektiv. Det är påfallande tydligt att humanitära motiv spelar en viktig roll i riksdagsdebatterna, exempelvis för att beskriva utsatthet och sårbarhet för personer i en papperslös situation och att argumentera för förändringar. Detta tema hade kunna vidareutvecklas och knytas samman med forskning om "humanitarianism" (se t. ex. Fassin 2007). Ytterligare en teoretisk koppling

som hade varit möjligt rör teoretiseringen av invandringspolitikens demokratiska legitimitet. Nielsen diskuterar och analyserar olika slags argument i den politiska debatten, exempelvis argument som rör mänskliga rättigheter och suveränitet, tillgång till rättigheter och reglering av invandring, där dessa argument kunde ha begreppsloggjorts i förhållande till exempelvis Seyla Benhabibs (2004) diskussion om demokratisk legitimitet och andra forskares analys av politisk argumentation om reglering av invandring (se t. ex. Gibney 2004).

Nielsen skiljer mellan medborgarskapsregim och medborgarskapsordning. Med medborgarskapsregim avser hon lagstiftning, policy och regler rörande tillgång till rättigheter och också invandringsreglering. Begreppet är således brett. Det omfattar det som ofta faller under begrepp som välfärdsregim och migrationsregim. Bredden i begreppet är inte i sig ett problem även om det är av vikt att inte sammanblanda denna förståelse av begreppet med medborgarskap i snävare mening. Med medborgarskapsordning avser Nielsen den underliggande logik som kännetecknar regimen, exempelvis medborgarskapets dualitet. Det finns goda skäl att göra denna skillnad. Nielsen använder distinktionen i huvudsak för att kunna skilja mellan större och mindre förändringar, både vad gäller förståelse av papperslöshet och anspråk som kopplas samman med detta liksom förändringar i lagstiftning. Nielsen menar att vi delvis kan se regimförändringar, till exempel när det gäller lagstiftning om sociala rättigheter, men knappast förändringar av medborgarskapsordningen. Det är en rimlig tolkning. Man kan visserligen fundera över vilket slags förändringar som skulle kvalificera som ändringar av ordningen. Ordningen blir på sätt och vis "ahistorisk" trots att den också är skapad politiskt. Nielsen är naturligtvis medveten om det och pekar också på forskning som rör den historiska framväxten av medborgarskapsordningen, den moderna staten och kontroll över rörlighet och bosättning. Vid sidan av den analytiska funktion som

distinktionen mellan ordning och regim har för att diskutera omfattningen av förändringar är den också av vikt för att skilja mellan olika slags ifrågasättanden. Vissa ifrågasättanden innebär inget ifrågasättande av ordningen utan enbart av regimen men vissa ifrågasättande rör ordningen även om resultatet av de senare enbart omfattar förändringar av regimen. Nielsen berör denna andra betydelse av distinktionen mellan ordning och regim men menar att den inte är tillämplig på hennes material (s 177, not 141). I riksdagsdebatterna förekommer inte ett mer radikalt ifrågasättande av medborgarskapsordningen.

De diskuterade teoretiska dimensionerna har betydelse för analysen av det empiriska materialet. Genomgång och analys av det empiriska materialet är dock utfört på ett noggrant och övertygande sätt. Nielsen håller god styr på de övergripande linjerna och mer specifika aspekter i argumentationen. Citat från utredningar, propositioner, motioner och debatter är i de flesta fall lämpliga och klagörande. Emellanåt störs framställningen något av upprepningar och i något fall är den litet otydlig. Det senare gäller framförallt kopplingarna mellan arbetskraftsinvandring och amnesti i det femte kapitlet. I det tredje kapitlet är huvudsakligen invandringspolitiken i fokus. Även om välfärdsdimensionerna berörs och diskuteras såväl där som i andra delar av studien faller dessa också litet i bakgrunden. Jag hade gärna sett att reglering av välfärd och sociala rättigheter hade diskuterats mer ingående. Särskilt gäller detta bakgrunden till och implikationerna av skiftet från medborgarskaps- till bosättningsprincipen. Studien hade också vunnit på en tydligare diskussion kring det intressanta med Sverige som fall och tydliggöranden av hur debatt och reglering i Sverige förhåller sig till situationen i andra nordiska och europeiska stater.

Nielsen ser sitt eget bidrag i hög grad i förhållande till forskning om papperslöshet i Sverige. I detta avseende är studien ett viktigt bidrag. Det rör sig som sagt om den första systematiska analysen av parlamentarisk

debatt om papperslöshet. Niensens avhandling kommer att vara en självklar utgångspunkt för framtida forskning om papperslöshet i Sverige. Nielsen menar också att avhandlingen är ett bidrag till studier av papperslöshet som tar sin utgångspunkt i begreppet medborgarskap. I det avseendet har Nielsen också gjort ett viktigt bidrag till diskussionen. Det särskilt som användningen av diskursteori möjliggör en fördjupad förståelse av medborgarskapets dualitet och det politiska momentet i medborgarskapsregimen och medborgarskapsordningen. Sist men inte minst är avhandlingen också ett väsentligt bidrag i så motto att det placerar papperslöshet som centralt för att förstå reglering av rättigheter och reglering av tillträde till staten. Inte sällan hanteras papperslöshet som en residual när forskare diskuterar och analyserar grunderna i dessa hänseenden. Nielsen visar med all önskvärd tydlighet att papperslöshet är av central betydelse för att förstå medborgarskapsregimens grundelement och därmed också dess gränser.

LITTERATUR

- Agamben, Giorgio, 1998. *Homo sacer: Sovereign power and bare life*. Stanford University Press.
- Balibar, Etienne, 2009. *We, the people of Europe? Reflections on transnational citizenship*. Princeton University Press.
- Benhabib, Seyla, 2004. *The rights of others: aliens, residents, and citizens*. Cambridge University Press.
- Gibney, Matthew J, 2004. *The ethics and politics of asylum: liberal democracy and the response to refugees*. Cambridge University Press.
- Fassin, Didier, 2007. "Humanitarianism as a Politics of Life", *Public culture* 19.3: 499-520.
- Khosravi, Shahram, 2007. "The 'illegal' traveller: an auto-ethnography of borders", *Social Anthropology* 15.3: 321-334.
- Sager, Maja, 2011. *Everyday clandestinity: experiences on the margins of citizenship and migration policies*. Lund University.

Mikael Spång är docent i statsvetenskap vid Malmö högskola.
E-post: mikael.spang@mah.se