

Lars Bo Kaspersen

Stat og statsborgerskab under forandring i Vesteuropa

Statsborgerskabet i den moderne egalitære udgave med samme rettigheder og pligter for alle borgere, og som samtidigt definerer borgerens tilknytning til et specifikt statssamfund, er tæt forbundet med fremkomsten af den moderne vesteuropæiske nationalstat. Siden Anden Verdenskrig har denne tætte sammenhæng mellem nationalstat og statsborgerskab langsomt gennemløbet en forandringsproces. Vesteuropas ændrede forsvarsstruktur med NATO som omdrejningspunkt og senere udviklingen af EF og EU har medført, at den tidligere tætte forbindelse mellem nationalstat og statsborgerskab brydes. Betydningen af traditionelle borgerpligter som værnepligt og skattepligt omdefineres, og rettighederne betinges ikke længere udelukkende af nationalstaten.

Denne artikel omhandler et klassisk tema i sociologisk og politisk teori: Fremkomsten og udviklingen af det moderne statsborgerskabsbegreb.

Problemstillingen i denne artikel er en analyse af statsborgerskabets udvikling og forandring i Vesteuropa (primært de nordvesteuropæiske EU-medlemmer) fra den moderne nationalstats opkomst til i dag, hvor en lang række forhold tyder på, at den klassiske nationalstat og det tilhørende statsborgerskabsbegreb undergår nogle fundamentale forandringer.

De fleste diskussioner om statsborgerskabsbegrebet koncentrerer sig om økonomiske, sociale eller (indenrigs-)politiske forhold som indgang til at forstå udviklingen og forandringen af statsborgerskabet i Vesteuropa (Marshall, 1950; Turner, 1986, 1993; Hindess, 1993; Meehan, 1993; Barbalet, 1993). Vægten i denne artikel lægges primært på staternes sikkerheds- og forsvarspolitik som afgørende for at forstå det moderne statsborgerskabsbegreb. Forsvarsaspektet i bred forstand som en af statens mest fundamentale funktioner negligeres alt for ofte i den teoretiske litteratur om statsborgerskabsproblematikken.

En af artiklens grundlæggende teser er således, at udviklingen af det moderne statsborgerskab, det moderne demokrati og nationalstaten må ses i tæt sammenhæng med forandringer i de vesteuropæiske staters forsvarsstruktur i perioden fra midten af 1700-tallet og frem til midten af 1800-tallet. Det er frem for alt værnepligtens indførelse, der har betydning for udviklingen af statsborgerskabet i den moderne egalitære udgave med samme rettigheder og pligter for alle borgere, der samtidigt definerer borgerens tilknytning til et specifikt statssamfund.

Da forsvarsproblemet her er indgangsvinklen til at forstå statsborgerskabsbegrebet, er det oplagt at undersøge, hvilken betydning efterkrigstidens ændrede forsvarsstruktur med NATO som omdrejningspunkt har haft for det traditionelle (national-)statsborgerskab.

Artiklens anden hovedtese er, at NATO's dannelse og realiseringen af EF-projektet skal ses i tæt sammenhæng. EF betragtes derfor i denne forbindelse

Lars Bo Kaspersen

Stat og statsborgerskab under forandring i Vesteuropa

Statsborgerskabet i den moderne egalitære udgave med samme rettigheder og pligter for alle borgere, og som samtidigt definerer borgerens tilknytning til et specifikt statssamfund, er tæt forbundet med fremkomsten af den moderne vesteuropæiske nationalstat. Siden Anden Verdenskrig har denne tætte sammenhæng mellem nationalstat og statsborgerskab langsomt gennemløbet en forandringsproces. Vesteuropas ændrede forsvarsstruktur med NATO som omdrejningspunkt og senere udviklingen af EF og EU har medført, at den tidligere tætte forbindelse mellem nationalstat og statsborgerskab brydes. Betydningen af traditionelle borgerpligter som værnepligt og skattepligt omdefineres, og rettighederne betinges ikke længere udelukkende af nationalstaten.

Denne artikel omhandler et klassisk tema i sociologisk og politisk teori: Fremkomsten og udviklingen af det moderne statsborgerskabsbegreb.

Problemstillingen i denne artikel er en analyse af statsborgerskabets udvikling og forandring i Vesteuropa (primært de nordvesteuropæiske EU-medlemmer) fra den moderne nationalstats opkomst til i dag, hvor en lang række forhold tyder på, at den klassiske nationalstat og det tilhørende statsborgerskabsbegreb undergår nogle fundamentale forandringer.

De fleste diskussioner om statsborgerskabsbegrebet koncentrerer sig om økonomiske, sociale eller (indenrigs-)politiske forhold som indgang til at forstå udviklingen og forandringen af statsborgerskabet i Vesteuropa (Marshall, 1950; Turner, 1986, 1993; Hindess, 1993; Meehan, 1993; Barbalet, 1993). Vægten i denne artikel lægges primært på staternes sikkerheds- og forsvarspolitik som afgørende for at forstå det moderne statsborgerskabsbegreb. Forsvarsaspektet i bred forstand som en af statens mest fundamentale funktioner negligeres alt for ofte i den teoretiske litteratur om statsborgerskabsproblematikken.

En af artiklens grundlæggende teser er således, at udviklingen af det moderne statsborgerskab, det moderne demokrati og nationalstaten må ses i tæt sammenhæng med forandringer i de vesteuropæiske staters forsvarsstruktur i perioden fra midten af 1700-tallet og frem til midten af 1800-tallet. Det er frem for alt værnepligtens indførelse, der har betydning for udviklingen af statsborgerskabet i den moderne egalitære udgave med samme rettigheder og pligter for alle borgere, der samtidigt definerer borgerens tilknytning til et specifikt statssamfund.

Da forsvarsproblemet her er indgangsvinklen til at forstå statsborgerskabsbegrebet, er det oplagt at undersøge, hvilken betydning efterkrigstidens ændrede forsvarsstruktur med NATO som omdrejningspunkt har haft for det traditionelle (national-)statsborgerskab.

Artiklens anden hovedtese er, at NATO's dannelse og realiseringen af EF-projektet skal ses i tæt sammenhæng. EF betragtes derfor i denne forbindelse

primært som et sikkerheds- og forsvarspolitisk projekt. I forlængelse heraf ses nærmere på EF-integrationsprocessens betydning for statsborgerskabet.

Strukturen i artiklen er således: Efter nogle korte teoretiske overvejelser og gennemgang af hovedbegreberne gennemgås statsborgerskabets udvikling med særlig vægt på værnepligtens betydning. Herefter udpeges bestemte udviklingstræk, der i efterkrigstiden har medvirket til statens og statsborgerskabets forandring i Vesteuropa. Her diskuteres betydningen af den ændrede forsvarsstruktur med NATO som omdrejningspunkt og fremkomsten af EF/EU. Til sidst påpeges de konkrete implikationer for statsborgerskabet og herunder diskuteres udvikling af rettigheder i EU-regi.

Indledende teoretiske overvejelser

Forskellige teoretiske perspektiver rejser hver sin stats- og statsborgerskabsproblematik. Eksempelvis kan udviklingen af statsborgerskab ses som resultat af klassers eller individers indbyrdes kamp for flere rettigheder. Et andet perspektiv tillægger staten en autonomi, således at kampen om rettigheder og pligter ses som en magtkamp mellem stat og befolkning. En tredje tilgang kan medinddrage betydningen af statens og civilsamfundets eksterne relationer. En fjerde angrebsmåde ville være at fokusere på identitet og tilhørsforhold med inspiration fra socialpsykologien og kulturforskningen. Inddragelse af flere forskellige teorier kan være fordelagtig, men det er ikke udgangspunktet i denne artikel.

I stedet er der i denne sammenhæng valgt en teoretisk tilgang, der afskærer analysen fra at belyse en række i øvrigt vigtige sider af statsborgerskabet. Tilgangen indebærer, at der primært ses på statsborgerskabets fremkomst og udvikling med afsæt i staten og statens forsvarsstruktur. At sætte fokus på én facet af et problemfelt kan være formålstjentligt, da bestemte typer af ofte oversete relationer kommer frem i lyset. På samme måde som en kikkert giver et snævert og afgrænset, men skarpt udsnit af horisonten, så muliggør bestemte teoretiske begreber at sætte fokus på ét aspekt af genstandsfeltet.

At tage sit afsæt i statsbegrebet med vægten lagt på de forsvarsmæssige sider står i modsætning til de fleste teorier om statsborgerskab, der ofte tager udgangspunkt i samfundsteorier, der vægter økonomiske relationer. Således bliver statsborgerskabet til et spørgsmål om individers, grupper og/eller klassers kamp for rettigheder og dermed øget frihed (Marshall, 1950; Giddens, 1982; Held, 1989a; Turner, 1986). Statsborgerskab og social klasse forstås i disse teorier som to gensidigt betingede begreber, da samfundets ulige fordeling af goder og udviklingen af rettigheder ses som to sider af samme sag. Klassekampen eller individernes kamp for rettigheder bliver den afgørende dynamik, når statsborgerskabets udvikling skal forklares.

En sådan teoretisk tilgang belyser vigtige sider ved statsborgerskabsbegrebet og rejser centrale spørgsmål omkring status, ulighed og social integration. Men en klassevinkel på problematikken skaber også problemer, da statens fundamentale betydning som udsteder af og garant for statsborgerskabsrettigheder og -pligter negligeres. Staten har sine egne interesser uafhængig af specifik-

ke klasseinteresser, og staten forsøger at manøvrere rundt mellem interne og eksterne krav i et forsøg på at opnå sine egne mål: opretholdelse af sin status som fri og uafhængig stat i statssystemet. Et teoretisk perspektiv, der vægter staten og statens egne interesser som udgangspunkt for at forstå statsborgerskabet, udpeger dimensioner af statsborgerskabsbegrebet, som udelades i teorier baseret på et civilsamfundsperspektiv.

Stat og suverænitet

I modsætning til analyser af statsborgerskabets udvikling, der tager afsæt i marxistiske eller liberale teorier,¹ og som betragter staten som et middel for enten klassen eller den enkelte borger til at forfølge egne mål, vil denne artikel se problematikken fra statens side. Statsborgerskabet tænkes her som en del af statens praksis (forstået som et subjekts iværksættelse af midler til opnåelse af mål), hvorved standen/klassen/borgeren bliver et middel for staten til at opnå sit ultimative mål: opretholdelse af suverænitet og dermed fortsat anerkendelse som statssubjekt i statssystemet.

I det omfang staten inddrages som et element i de traditionelle analyser af statsborgerskab, fremstår staten oftest som en forlængelse af klassekampen (marxismen) eller en afspejling af befolkningens interesser (liberale teorier). I liberalismen (industrialismeteorier) tænkes samfund og stat som en sammenlutning af individer og i marxismen som en samfundsstruktur bestående af klasser. Staten forstås i begge traditioner som et politisk magtorgan og administrativt apparat direkte afledt af samfundet og fungerende som en nødvendig overbygning til opretholdelse af orden. Mann sammenfatter kritikken af disse statsteorier på denne måde:

“Nowadays there is no need to belabour the point that most general theories of the state have been false because they have been reductionist. They have reduced the state to the pre-existing structures of civil society. This is obviously true of the Marxist, the liberal and the functionalist traditions of state theory, each of which has seen the state predominantly as a place, an arena, in which the struggles of classes, interest groups and individuals are expressed and institutionalized, and - in functionalist versions - in which a General Will (or, to use modern terms, core values or normative consensus) is expressed and implemented. Though such theories disagree about many things, they are united in denying significant autonomous power to the state” (Mann, 1988: 1-2)

Samfund og stat forstås hermed som opbygget “indefra” af samfundets/statens interne elementer, og staten fremstår kun som et nødvendigt middel for individerne eller den herskende klasse til at sikre disses eksistensbetingelse, for eksempel i form af privat ejendomsret og næringsfrihed til erhvervsudøvelse. Disse teorier underbetoner derfor statens egen praksis, hvor staten, *qua* sin interaktion i forhold til andre stater og subsidiært i forhold til civilsamfundet, kæmper for at opretholde og udvikle sine egne eksistensbetingelser. Det er selve statens ageren indadtil og udadtil, der skaber staten. Staten er ikke skabt “indefra” af individer, men producerer og reproducerer sig selv i sin praksis.²

I stedet for at se staten som endogent betinget opereres her med et statsbegreb, hvor staten konstitueres i en dobbelt anerkendelsesrelation; dels i forhold til andre stater og dels i forhold til civilsamfundet. Af principielt logiske grun-

de går anerkendelsesrelationen til andre stater forud for relationen til civilsamfundet.³

Denne statsforståelse er især inspireret af Michael Mann (1984, 1986), Anthony Giddens (1985), Anders Boserup (1986) og Carl Schmitt (1976). Hvor Giddens og især Boserup med inspiration fra Clausewitz bidrager til at forstå staten som en praksis, skaber Mann grundlaget for at forstå staten som et sted med både institutionelle og funktionelle dimensioner. I denne sammenhæng ses bort fra statens institutionelle aspekter, og i stedet vendes blikket mod statens funktioner. En stat har flere funktioner, blandt andet opretholdelse af indre orden, opbygning af infrastruktur, økonomisk redistribution samt forsvar af domæne i forhold til ydre fjender. Som ovenfor påpeget fokuseres her på én af statens funktioner, nemlig forsvarsopgaven.

Clausewitz og Boserup pointerer, at forsvarsproblemet i bred forstand skal tænkes som en anerkendelseskamp - en kamp på liv og død. Kampen gælder statens eksistens som et selvstændigt, suverænt statssubjekt anerkendt af statssystemets andre stater. Denne anerkendelseskamp er i sidste instans politisk, men midlerne kan være militære, økonomiske eller ideologiske.

Denne måde at tænke staten på får også konsekvenser for suverænitetsbegrebet. I marxismen og liberalismen opfattes suverænitet som et forhold mellem staten og individerne/klasserne inden for statens grænser. Individerne fødes med suverænitet, som herefter overgives til staten. Mit perspektiv i denne artikel indebærer, at når staten konstitueres i en anerkendelsesrelation til andre stater, bliver suverænitet i første omgang til et forhold mellem den pågældende stat og andre stater. "At håndhæve suveræniteten er ikke at kunne forvalte og 'gribe ind', men at kunne hindre andre i det" (Boserup, 1986: 929).⁴ Statens kamp for bevarelse af suverænitet udadtil, tvinger staten til at gribe ind i civilsamfundet. Først på dette sted kommer stat-civilsamfundsrelationen ind i teorien, og først her bliver det interessant at undersøge suverænitets- og legitimationsrelationen mellem stat og civilsamfund, det vil sige suverænitetens interne aspekt (Held, 1989b: 215). Det er primært denne relation, der har optaget den politiske teori i et forsøg på at udvikle den mest retfærdige og demokratiske styreform. Men suverænitetsproblemet internt må ses i sammenhæng med statens forsvar af domænet udadtil. De fundamentale brydninger i styreform og forfatning kan sjældent ses som et resultat af indre kampe om suveræniteten. I vid udstrækning bestemmes tidspunktet for og omfanget af sådanne forandringer af ydre forhold. Da denne artikel primært har til formål at påpege faktorer, der bidrager til forandring af selve grundlaget for staten og dermed statsborgerskabet, vægtes derfor primært ændringer af statens eksterne relationer. Den indre suverænitetsproblematik spiller kun en sekundær rolle i min analyse.

Det er vigtigt at pointere, at når der tales om suverænitetsforandring i denne artikel, er det således kun et spørgsmål om, hvorvidt statens evne til forsvar af eget suverænitetsdomæne ændrer sig. Herved ses bort fra i øvrigt spændende diskussioner om selve suverænitetsbegrebets omkalfatring i perioden efter 1945 (Jackson, 1990; Ruggie, 1993).

Anerkendelseskampen tvinger staterne ind i et konkurrenceforhold, hvor det kan få skæbnesvangre konsekvenser ikke at deltage. Hvis en stat i sidste instans griber til militære midler, er det afgørende, at nabostaterne besidder tilstrækkelig forsvarsevne til opretholdelse af suveræniteten og dermed eksistensen som selvstændig stat. Derfor har kampen en lang række implikationer for både stat og civilsamfund. Staten er nødt til at skabe et ressourcegrundlag, således at den om nødvendigt kan mobilisere sit forsvar mod andre stater. Dette grundlag skabes i civilsamfundet. Derfor reflekteres statens anerkendelseskamp i civilsamfundets struktur, hvor staten for at sikre sin forsvarsevne i bred forstand må deltage aktivt i udviklingen af et velfungerende civilsamfund. Statsborgerskabet ses derfor her i artiklen primært som et middel for staten til at kunne styrke sit ressourcegrundlag i forhold til den ydre kamp.

Politikken, krigen og undtagelsestilstanden

Min indfaldsvinkel med den exogent konstituerede statsfigur implicerer, at betydningen af anerkendelseskampens omfang og karakter mellem staterne får en relativt større vægt end i de fleste andre teorier. Den tyske retsteoretiker Carl Schmitt fører denne tese videre, idet han ser anerkendelsesrelationen som en politisk relation, der dels eksisterer mellem stater og dels mellem personer, grupper, partier eller bevægelser i civilsamfundet inden for statens territorium. Schmitt argumenterer for, at kernen i politikken er en anerkendelseskamp, der udspiller sig i en ven-fjende relation (Schmitt, 1976). I en diskussion af Schmitts arbejde har Paul Hirst pointeret, at:

“the political exists when differences reach the point where groups are placed in a relation of enmity, where each comes to perceive the other as an irreconcilable enemy to be struggled against and if possible defeated. Such relations are political and possess an existential logic that overrides the motives which may have brought groups to this pass” (Hirst, 1990: 109).

Schmitt bifalder tesen om, at selve kampen mellem to væsener konstituerer deres respektive identiteter.

Ifølge Schmitt forudsætter statsbegrebet politikken, og staten skabes i den politiske kamp og dermed sagt også i krigen, der som hos Clausewitz er middel for politikken.⁵ Den politiske kamp og dermed også krigen skaber den sociale orden inden for selve statens grænser. Politik bliver i denne sammenhæng til en kamp mellem stater, hvor en social og politisk orden påtvinges og udvikles inden for statens grænser. Denne orden er forudsætningen for, at civilsamfundet herefter kan benyttes som middel til at forfølge statens mål i anerkendelseskampen. Dette får implikationer for statsborgerskabet. Anskuet fra nationalstaten er først og fremmest værnepligten og senere rettigheder en grundlæggende og nødvendig del af den sociale og politiske orden, da udviklingen af statsborgerskabet kan sikre støtte og legitimation til statens ydre kamp.

I modsætning til den herskende opfattelse i den liberale demokratiske tankegang, så er det ikke loven, der skaber den politiske orden. Schmitt ser ganske klart, at i sidste instans hviler retsordenen og forfatningen på noget “udenfor” retsordenen selv. Dette “udenfor” eksisterende er politikken. Politikken

og dermed staternes anerkendelseskamp går forud for loven, og loven konstitueres i "undtagelsestilstanden" (Schmitt, 1985).

En specifik forfatning og retlig orden overlever kun, hvis der eksisterer et permanent pres på den pågældende stat fra andre stater i statssystemet. Hvis dette pres ændrer sig (dvs. hvis anerkendelseskampen ændrer karakter), kan det føre til forandringer af den sociale orden og dermed til konstitutionelle reformer. Eksempler kan her være indførelse af enevælden og kongeloven i Danmark 1660 efter nederlaget til Sverige og freden i Roskilde 1658, Preussens reformer efter nederlaget til Napoleon i 1806 eller Jeltsins reformer og nye forfatning efter Sovjetunionens sammenbrud.⁶

Med andre ord vægtes politikken og statens betydning i denne analyse af statsborgerskabets udvikling i Vesteuropa. Inden analysen, skal relationen mellem staten og statsborgerskabet præciseres.

Statsborgerskab

Statsborgerskabet kan ses som resultatet af to typer praksis. Den første type praksis angår staten. Tilsynekomsten af rettigheder og pligter ses som resultat af statens praksis, der medierer mellem på den ene side relationerne til andre stater og på den anden side relationen til borgere, institutioner, partier og bevægelser i civilsamfundet. Staten bruger statsborgerskabet som middel til skabelse af social orden indadtil, således at den står stærkere i kampen udadtil. Staten producerer og reproducerer sig selv i denne praksis. Hertil anvendes statsborgerskabet som middel.

Individer, organisationer og sociale bevægelser bidrager også til statsborgerskabets udvikling. Det sker, når de i deres praksis til stadighed forsøger at producere og reproducere egne eksistensbetingelser, som kræver rettigheder til og medlemskab af et specifikt statssamfund.

I den følgende analyse vægtes statens praksis, men det er vigtigt at fastslå, at begge typer af praksis altid er til stede. Min teoretiske forståelse af statsborgerskabet indebærer altså ikke, at udvikling af rettigheder og pligter kun foregår fra oven og nedefter med befolkningen som passive tilskuere.

Statsborgerskabet har en formel og substantiel side (Brubaker, 1989; 1992). Den formelle side definerer et givet retssubjekts tilhørsforhold til staten. Statsborgerskabets formelle sider er dermed bestemmende for, hvem der er "inde", og hvem der er "ude". Den substantielle del angår forskellige typer af rettigheder og pligter. Det moderne statsborgerskabsbegreb, der fik sit gennembrud i forbindelse med den franske revolution og Napoleon, indbefatter en lang række pligter, men de primære er skatte- og især værnepligt. Rettigheder kan kategoriseres i tre grupper: civile, politiske og sociale rettigheder (jf. Marshall, 1950: 8). Det civile element består af rettigheder, der er nødvendige for den individuelle frihed. Her indgår tros- og ytringsfrihed, lighed for loven og ejendomsret. Den politiske kategori indeholder retten til deltagelse i politiske aktiviteter, stemmeret, valgharhed osv. Sociale rettigheder er defineret som ret til et minimum af økonomisk og social velfærd, således at man kan leve et liv i overensstemmelse med de normer, der eksisterer i et givent samfund.

Marshall anvender disse rettighedskategorier i sin analyse af England, hvor han fremfører, at udviklingen af de civile rettigheder kom til at fungere som platform for de politiske rettigheder. På samme måde kunne arbejderklassen anvende de politiske rettigheder som middel til sikring af sociale/økonomiske rettigheder. Denne udvikling kan, om end med enkelte variationer, også iagttages i det kontinentale Europa.

Marshall overså imidlertid værnepligtens betydning for rettighedernes udvikling. Dette uddybes i det følgende.

Statens, suverænitets og statsborgerskabets udvikling i Vesteuropa

Udviklingen af de rettigheder og pligter, som vi i dag forbinder med det nationale statsborgerskab, gennemløber en lang og meget uensartet proces i de vesteuropæiske stater. Processen foregår i et langt stræk, der udspringer af opgøret med den feudale samfundsstruktur.

Med den westfalske fred (1648) forandres det europæiske statssystem. Denne fredsslutning markerer det middelalderlige statssystems endelig sammenbrud. Feudalismen med den parcellerede suverænitet (Anderson, 1974: 19) afløses af territorialstaten, hvor suveræniteten i stigende grad bliver koncentreret ét sted - nemlig hos suverænen i form af konge eller parlament (Hobbes, 1651; Locke, 1989). De territoriale stater bliver suveræne, afgrænsede størrelser, der udgør grundenheden i det internationale statssystem. Staterne bliver nu formelt uafhængige og anerkender hinanden. Staten bliver efterhånden både territorielt afgrænset udadtil og centraliseret indadtil, da den formår at universalisere sin jurisdiktion og skatteopkrævning til at dække et specifikt territorium, der anerkendes af andre stater (Mann, 1986: 514ff). Samtidigt tilstræbes monopol på voldsmidlerne, hvilket gradvist sker. Fuldstændig monopol etableres først efter den franske revolution - i nationalstatens æra.

Udviklingen af den centraliserede territorialstat implicerer også forandringer på rettighedsområdet. Generelt kan siges, at perioden kendetegnes ved ændringer i relationerne mellem suverænen og civilsamfundets individer. I feudaltiden findes ingen direkte relation mellem fyrste/konge/kejser og størstedelen af samfundets individer. De rettigheder og privilegier, der eksisterer, er knyttet til stænder og laug og ikke til personer. I løbet af 1700-tallet ændres dette væsentligt, da naturretstænkningen udvikles og vinder fodfæste i de fleste europæiske stater. Dette sker samtidig med, at adelens magtmonopol nedbrydes, hvorved det hidtil eksisterende formidlingsled mellem bonde og stat langsomt forsvinder. Først med nationalstatens gennembrud etableres en direkte relation mellem stat/konge og bonde bestående af værnepligt og borgerrettigheder.

Det er forsvarsmæssige hensyn fra kongens og statens side, der langsomt underminerer den feudale samfundsorden og adelens magt. I løbet af 1700-tallet skifter forsvarsstrukturen i Vesteuropa, da de hvervede hære suppleres med et stigende antal værnepligtige. I starten har adelen kontrol med denne troppeudskrivning, men den overgår i stigende grad til kongen. Denne øgede

magt suppleres med kontrollen over skatteudskrivningen. Disse to ændringer er med til at ændre de traditionelle stænderprivilegier, således at individet langsomt kommer til syne og bliver interessant på en langt mere direkte måde for statsmagten. Statens magt bliver i stigende grad afhængig af individet som forsvarsmæssig ressource både som skatteborger og soldat. Egentlige borgerrettigheder og det personlige statsborgerskab, som vi kender i nationalstatsregi, fører det dog ikke til. Med andre ord er begrebet statsborger før nationalstaten af en fundamentalt anden karakter end det personlige statsborgerskab. Begrebet statsborger er i en vis forstand misvisende for perioden, da rettigheder ikke knyttes til personer, men derimod til standen.

Statsborgerskabet i den moderne egalitære udgave forstået som en udvikling hen imod samme rettigheder og pligter for alle borgere, og som samtidigt definerer borgerens tilknytning til et specifikt statssamfund, er tæt forbundet med fremkomsten af den moderne europæiske nationalstat. Udviklingen tog sin begyndelse i slutningen af 1700-tallet, da Frankrig - svækket i forhold til sine naboer - var tvunget til reorganisering af samfundsstrukturen. Suverænitetsdomænet var ikke mindst truet af den fremvoksende engelske søkrigsmagt (Giddens, 1985; Kennedy, 1988). Nederlaget i Nordamerika og det fremvoksende borgerskabs utilfredshed med at bære den største byrde (adelen var i vid udstrækning skattefritaget under enevælden) resulterede, som bekendt, i den franske revolution. Forskellige forhold havde svækket Frankrig, men ikke mindst havde forsvarsstrukturen, baseret på lejesoldater, vist sig mere og mere ineffektiv. Desuden var det en enorm skattebyrde for specielt borgerskabet, som derfor havde alle argumenter for at indføre det parlamentariske demokrati, hvor de selv skulle sidde ved bordet, når det skulle besluttes, hvem skattebetalingen skulle tilskrives.

Med Napoleons overtagelse skete den afgørende restrukturering, der gjorde Frankrig til Europas førende stormagt. De indførte reformer, der skabte en hær af borgersoldater med høj moral, da man nu ikke længere kæmpede for penge, men for fædrelandet, Trikoloren og Frankrig. Napoleons hær udfordrede magtbalancen i Europa og tvang derved de øvrige stater til at følge efter med reformer, hvis deres suverænitetsdomæne skulle kunne forsvares i fremtiden.

Med indførelsen af den generelle værnepligt i 1793 i Frankrig skabes fundamentet for det moderne borgerlige demokrati og den moderne statsborger. Denne værnepligtsreform igangsatte en række processer, hvor nogle af konsekvenserne var tilsigtede og andre utilsigtede. Skabelsen af "et folk", der med patriotisme og revolutionær fanatisme udgjorde en massehær, forårsagede en række ændringer både i forhold til de andre europæiske stater og i forhold til Frankrigs interne opbygning. Massehærens overlegenhed tvang modstanderne til lignende reformer, der dels styrkede de nationale elementer i den pågældende stat, og dels gav statsmagten "adgang til total mobilisering af nationens ressourcer i form af mandskab, penge og materiel" (Jespersen, 1991: 259). Desuden betød denne værnepligt et massivt krav om tilsvarende rettigheder, hvilket bragte "folket" - i første omgang borgerskabet - til magten. Selv om det efter

krigsperioderne lykkedes statsmagten at suspendere de mange reformer, var det kun en stakket frist. Udvikling og konsolidering af det parlamentariske demokrati og den moderne statsborger kunne ikke forhindres i det lange løb. Det var ikke muligt for staten at forpligte bonden/borgeren uden samtidig at tildele rettigheder. Derfor blev bonden/borgeren gjort til statsborger udstyret med både rettigheder og pligter. Da værnepligten var omdrejningspunktet i udviklingen af selve statsborgerskabet, blev det i første omgang kun manden, der fik fuld subjektstatus. Kvinderne kunne dermed ikke få del i de politiske rettigheder (Jespersen, 1991; Tilly, 1992: 54; Binzer Sørensen, 1994).

Det retsteoretiske grundlag for udviklingen af disse egalitære borgerrettigheder og pligter var stadig naturretlig idealer, men nu blev lovgivning nøje knyttet til nationalstaten (Tamm, 1991: 279ff) baseret på kontraktretlige principper (dvs. ret og pligt følges ad). Lovgivningen udstrækkes til at gælde inden for hele statens territorium. I modsætning til tidligere når den ud til statens yderste grænser. Den nationale lovgivning var dermed i sig selv medvirkende til en styrkelse af nationalstaten og dens magtdomæne.

Det borgerlige demokrati, kapitalisme og den "nationale bevidsthed" udvikledes i mange vesteuropæiske lande i et gensidigt betinget samspil med afgørende forandringer i statens eksterne relationer. Denne kompleksitet fik i perioden karakter af en "nation-building"-proces, hvor nationen og "det nationale" blev en dominerende ideologi (Herder og Fichte i Tyskland, Grundtvig i Danmark). Nation og stat faldt sammen og blev til en enhed for første gang i historien. Nationalstat og statsborgerskab udvikledes derfor som et tandempar med forsvarsproblemet som omdrejningspunktet.

Indholdet af statsborgerskabet blev ændret og udvidet adskillige gange frem til vor tid. De civile og politiske rettigheder (stemmeret, tale- og trykkefrihed, frihed til at rejse osv.) kom først, da de var den logiske betingelse for statsmagtens indgriben bag om de gamle privilegiesystemer under enevælden. Desuden var de en af forudsætningerne for udviklingen af kapitalismen og etablerede derfor en forbindelse mellem den individuelle borger og det voksende marked. Borgeren fik hermed ret til at fungere i det økonomiske system. I modsætning til tidligere var det nu nødvendigt, at borgeren fik individuelle rettigheder, da han skulle producere, købe og handle på markedet. Han må nødvendigvis anerkendes af staten som retssubjekt (Andreasen, 1989; Marshall, 1950). Den franske revolution med den efterfølgende borgerlige-demokratiske forfatning symboliserer stadfæstelsen af de civile og politiske rettigheder. Det samme gør Juni-grundloven 1849.

De sociale og økonomiske rettigheder som for eksempel arbejdsløshedsunderstøttelse, sygedagpenge, pension og minimumsløn kom først senere, da de voksede frem med den europæiske arbejderbevægelse. Disse rettigheder blev først for alvor en del af statsborgerskabet i det 20. århundrede, hvor genopbygningsårene efter de to verdenskrige bidrog væsentligt til udviklingen af disse. Det ultimative mål for arbejderbevægelsen var en total demokratisering af både kapital og beskæftigelse. Det lykkedes aldrig helt i Vesteuropa, hvor det grundlæggende forhold mellem arbejde og kapital aldrig blev rørt. Alligevel

lykkedes det op igennem århundredet den socialdemokratiske del af arbejderbevægelsen at tilkæmpe sig en regeringsmagt, der langsomt førte til udvidelse af de sociale rettigheder.

Sammenfattende kan siges, at nationalstatens udvikling i Vesteuropa er en proces, hvor staten i stigende grad får kontrol med sit suverænitetsdomæne såvel udadtil som indadtil. Den ydre trussel mod suveræniteten bliver fra slutningen af 1700-tallet og begyndelsen af 1800-tallet ikke alene startskuddet til en ny forsvarsstruktur, men også til forandring af civilsamfundet. Det var frem for alt hærreformer med værnepligten som omdrejningspunkt, der førte til udviklingen af hele det civile, politiske og sociale rettighedskompleks. Qua rettigheder og pligter regulerede, kontrollerede og intervererede staten i forhold til borgerne. Borgerne var blevet en livsvigtig ressource for staten, og opbygningen af uddannelsessystemer, sundhedsvæsen og andre velfærdsforanstaltninger kan delvis ses i forlængelse af statens understøttelse af ressourcegrundlaget.

Nationalstaten og det nationale statsborgerskab under forandring?

Ændringer i forsvarsstrukturen med værnepligten i en central rolle var i slutningen af 1700-tallet en medvirkende årsag til fremkomsten af det moderne statsborgerskab. I forlængelse heraf undersøges, hvilke implikationer den ændrede forsvarsstruktur efter Anden Verdenskrig, primært forankret i NATO, har haft for den vesteuropæiske nationalstat og især det her tilhørende statsborgerskab.

Der er selvfølgelig en række andre forhold ud over forsvarsproblematikken, som vedrører en mulig forandring af nationalstaten og statsborgerskabet. Her tænkes blandt andet på globaliseringsproblemet med stigende interdependens, internationale organisationer og multinationale selskaber. Disse ligger dog uden for artiklens rammer og grundproblematik.

I stedet skal jeg i det følgende fremhæve to vigtige institutionelle og strukturelle faktorer, der direkte eller indirekte stiller spørgsmål ved den klassiske nationalstats suverænitet - forstået som evnen til forsvar af eget domæne. Først diskuteres NATO's betydning dels for nationalstatens suverænitet og dels for dannelsen af EF. I forlængelse heraf tager jeg som det andet fat på den europæiske integrationsproces og EU samt implikationer for borgernes rettigheder.

“Blokisme” og imaginær krig

Anden Verdenskrig var i Schmitts forstand en undtagelsestilstand, der betød indsættelsen af en ny social orden såvel internationalt som i de enkelte stater. Krigen fortsatte som en virtuel krig (Boserup, 1986) eller imaginær krig (Kaldor, 1990) i et bipolar statssystem med to konfronterende blokke. Europa mistede endeligt sin hegemoniske position og magt. Privilegierne blev overtaget af USA og USSR, der dominerede de respektive to blokke. USA og Vesteuropa organiserede deres forsvar i NATO (1947). USSR og Østeuropa dannede Warszawa-pagten (1955).

I perioden fra 1947 til 1989 udspandt der sig en imaginær krig, hvor begge alliancer genoprustedede og forberedte sig på krig - eller rettere forberedte sig på at undgå den totale krig. Denne krig var umulig at føre, da begge besad a-våben. Men på det sub-nukleare niveau var de to supermagter enten direkte eller indirekte involveret i strategiske krige i den tredje verden med Vietnam og Afghanistan som de mest fremtrædende eksempler.

En konsekvens af den imaginære krig blev en kontinuerlig fredstilstand (eller mere korrekt en pause) mellem staterne inden for de to alliancer. Den stærke frygt for den ydre fjende havde en "positiv" virkning på de traditionelt stærke spændinger imellem de enkelte stater inden for de to blokke. Alle staterne samlede deres ressourcer og styrke i forhold den ydre fjende, som nu bestod af den anden blok.

Dannelsen af NATO i 1947 førte til en stærk intern pacificering i Vesteuropa, som betød en løsning på de interne forsvarsproblemer de vesteuropæiske stater imellem. Dette forårsagede en fuldstændig ny og usædvanlig situation i Europa.

NATO og den europæiske integration

I mere end 150 år udgjorde det fransk-tyske forhold Vesteuropas vigtigste sikkerhedsproblem. Modsætningerne de to lande imellem var store og havde ført til adskillige krige. Netop derfor stod ønsket om udbedring af relationen Frankrig-Tyskland højt på dagsordenen i hele Europa efter Anden Verdenskrig. Hovedproblemet var, hvordan man på afgørende vis kunne knytte de to stater sammen, således at de ikke endnu en gang kunne føre krig mod hinanden. Men opkomsten af "blokismen" (Kaldor, 1990) og NATO fjernede det interne vesteuropæiske forsvarsproblem. Hovedfjenden var nu Østblokken og ikke længere andre vesteuropæiske stater. Som pointeret ovenfor er statens mål at kunne forsvare sit suverænitetsdomæne, men når der ikke længere eksisterer et forsvarsproblem inden for Vesteuropa, så slækkes kravet til en sikkerhedsstruktur i forhold til disse stater.

NATO domineret af USA bliver Vesteuropas forsvarsmæssige fundament. Hermed sker en forskydning af forsvarrets tyngdepunkt hen imod alliancen. Om end NATO de jure består af selvstændige suveræne stater, så har pagten utilsigtede konsekvenser for de enkelte staters forsvar (Mann, 1993: 120).

"NATO and the Warsaw Pact were quite different from the nineteenth-century alliances, or from the wartime alliances of the twentieth century, in that they were rigid and institutionalized. In practice, through strategies, integrated command systems, the supply of equipment, joint exercises, etc., if not in theory, there were no really independent European armed forces within the blocs. Individual European countries retained their sovereignty, in the sense of administrative power over their citizens and their mutual recognition of each other, without the need for national military power" (Kaldor, 1990: 24).

Den ændrede forsvarsstruktur med NATO som omdrejningspunkt udgjorde en del af de nødvendige betingelser for udviklingen af et tættere samarbejde i Vesteuropa, der siden førte til dannelsen af EF (1957), EFTA (1959/60) og den Europæiske Union (1993). Når hovedfjenden nu var ikke-vesteuropæisk,

og forsvaret baseres på NATO-alliancen, fandtes ikke længere helt det samme behov for opretholdelse af et særskilt nationalt produktionsapparat (Boserup, 1989). Der var ikke længere nogen tvingende årsag til at forblive selvforsynende i samme udstrækning som tidligere, hverken for Tyskland eller Frankrig, inden for sværindustri, landbrug eller våbenproduktion. Når stater ikke har et gensidigt forsvarsproblem, findes der ikke længere et naturligt endepunkt for den økonomiske integration disse stater imellem (Boserup, 1989: 10).

Statsborgerskabet i Vesteuropa

Allerede umiddelbart efter afslutningen på Anden Verdenskrig ændres grundlaget for statsborgerskabet. Det tidligere uantastede sammenfald mellem nationalitet (natio/etnos-aspektet) og tildeling af rettigheder og pligter (demos-aspektet) problematiseres som følge af den massive indvandring fra de tidligere kolonilande til kolonimagterne, blandt andet England og Frankrig. Dette forstærkes af gæstearbejderbølgen i 1960'erne og flygtningestrømmen i 1980'erne. Denne problematik, som vedrører statsborgerskabets formelle side (dvs. hvem inkluderes og ekskluderes fra staten), berøres ikke i denne artikel (Hammer, 1986; 1990; Brubaker, 1989).

I stedet vægtes her implikationerne af nyoprettede organisationer som NATO og senere EF for den substantielle side af statsborgerskabet. Den tætte forbindelse mellem pligter og rettigheder forankret i nationalstaten begynder langsomt at ophøre. De fleste pligter forbliver i princippet i nationalstatsregi, mens forskellige typer rettigheder siden 1945 både forankres i nationalstaten og i forskellige internationale organisationer (FN, Europarådet og EF). Jeg vil her undlade at diskutere FN og Europarådet og i stedet koncentrere mig om NATO's og EF's betydning for statsborgerskabets substantielle side, dvs. hvilke pligter og rettigheder der følger med denne status.

I det følgende ses nærmere på konsekvenserne af borgerpligternes betydning for vore dages statsborgerskab i Vesteuropa. Herefter fokuseres på rettighedsdimensionen.

Borgerligt og statsborgerskab i Vesteuropa i dag

Nationalstatens og statsborgerskabets fundamentale omdrejningspunkt var værnepligten. Værnepligten blev indført dels af forsvarsmæssige hensyn, og dels fordi statsbudgetterne var tynget af udgifterne til den stående hær af lejesoldater. Som kompensation for at først bønderne og senere alle mænd skulle underkastes værnepligten, måtte staten tildele disse nye subjekter civile og politiske rettigheder. Tildeling af sådanne rettigheder sikrede en større grad af loyalitet og patriotisme, end penge havde gjort blandt lejesoldaterne. Ved at kæmpe for nationalstaten forsvarede de patriotiske værnepligtige i princippet sig selv og deres eget livsgrundlag, da de som borgere med rettigheder udgjorde samfundskontrakten og dermed staten. Værnepligten betød således, at borgeren på én gang demonstrerede sit nationale og demokratiske sindelag ved aktivt at kæmpe og i sidste instans dø for fædrelandet. Loyale værnepligtige udgjorde derfor dybden i nationalstatens forsvar - en dybde, der styrke-

des med borgernes tildeling af rettigheder som privat ejendomsret, næringsfrihed, stemmeret etc.

Fremkomsten af den moderne form for værnepligt blev derfor forudsætningen for det egalitære statsborgerskab og den tætte relation mellem værnepligt og borgerrettigheder har eksisteret siden - også efter Anden Verdenskrig. Værnepligten blev fastholdt og nogle steder endog styrket umiddelbart efter krigen.

Stater som England og USA opgav senere - ikke mindst som følge af deres geopolitiske placering som "ø-riger" - værnepligten til fordel for en professionel hær. De kontinentale lande fastholdt derimod værnepligten, om end i en ændret udgave. Det blev således muligt at afvikle civil værnepligt enten i form af bistan SARbejde, i civilforsvaret eller andet civilt arbejde (Shaw, 1991: 174; Bjerg, 1991: 80-90). Overordnet set indgår værnepligten stadigvæk som en del af borgerens pligter (læs mandens), men ikke med samme vægt som tidligere. Hvor denne pligt tidligere kunne betegnes som statsborgerskabets inderste væsen med både en forsvarsmæssig og ideologisk betydning, har den i dag karakter af noget symbolsk og ideologisk. Dette gælder i hvert fald i de nordvesteuropæiske stater.

Når betydningen af værnepligten er reduceret i de senere år, skyldes det primært to omstændigheder. For det første hænger det sammen med den ændrede forsvarsstruktur, der så dagens lys efter Anden Verdenskrig. Den klassiske national-patriotiske hær er ikke længere helt så vigtig, når forsvaret primært varetages af NATO-alliancen som helhed, hvor USA ovenikøbet bærer den største byrde.

For det andet har udviklingen betydet, at manpower i stor udstrækning kan erstattes af teknologi, som lettere og bedre kan betjenes af en professionel hær. Derfor har en lang række stater suppleret værnepligten med professionelle styrker.

Disse to forhold medvirker til at mindske værnepligtens betydning for statsborgerskabet i efterkrigstiden. Efter revolutionerne i Østeuropa og Sovjetunionen og den begyndende demilitarisering er denne tendens fortsat. Det har flere steder betydet en reduktion i antallet af troppstyrker i den værnepligtige hær. I Frankrig dristede Michel Rochard sig endog til at foreslå værnepligten afskaffet (Shaw, 1991: 173).

Selv om en stærkere genforsoning mellem værnepligten og statsborgerskabet er en mulighed i fremtidens Vesteuropa, synes den ikke umiddelbart nært forestående. Den nuværende verdensorden kræver andre former for militære operationer end den, der kan varetages af traditionelle styrker bestående af værnepligtige. Fjendebilledet er sløret, og til trods for usikkerheden i Rusland synes flere og flere militære operationer at finde sted i FN- eller NATO-regi. Disse udsender fredsbevarende styrker til konfliktområder som det tidligere Jugoslavien eller Somalia. Sådanne operationer udføres formodentligt bedst af professionelle og internationalt trænedede hære.

Også i EU-regi synes det svært at få øje på en forening af værnepligt og statsborgerskab. Statsborgerskabet er indtil videre forsøgt anvendt som et led i

en integrationsstrategi fra EU's side, og det vil formentligt også blive forsøgt fremover. Men det er næppe sandsynligt, at statsborgerstrategien vil indebære et forslag om fælles europæisk værnepligt. Det ville kun øge den folkelige modstand mod hele EU-projektet. Desuden ville en hær baseret på værnepligtige næppe være den mest brugbare hær i forhold til de konflikter, de europæiske stater står overfor i det nærmeste årti.

Sammenfattende kan siges, at staten ikke længere baserer sit forsvar på nationale massehære. Derfor svækkes borgerens betydning som statens vigtigste forsvarsressource. Da værnepligten i efterkrigstiden, måske særligt de sidste 20-30 år, primært har haft symbolsk betydning for statsborgerskabet, synes betaling af skat at stå tilbage som borgernes væsentligste pligt over for staten.

Da krigens betydning for de vesteuropæiske stater er mindsket - i alt fald i forhold til hinanden - og forsvaret ikke længere er statens primære opgave, så ændres skattepligtens betydning også. Ud over finansiering af den offentlige administration, tilvejebringelse af infrastruktur, uddannelsessystem mm. bruges skatten nu primært som omfordelingsmekanisme eller med andre ord som socialpolitisk instrument.

Skattepligten er et omdiskuteret politisk emne. De fleste borgere bifalder formodentligt denne pligt, men økonomiske og politiske magtkampe udkæmpes om størrelsen og arten af skatter, samt hvem der skal betale. Denne kamp foregår stadig i nationstatens regi. I lighed med værnepligten er skattepligten stadig et nationalstatsligt spørgsmål. Den øgede europæiske integration har ikke medført, at disse pligter er blevet lagt over i EU-regi. EU har højst indirekte indflydelse på medlemsstaternes skattepolitik. Vi tilpasser os andre europæiske skattesystemer, men det sker ikke på baggrund af juridiske krav fra EU. Det skyldes udelukkende det markedsmæssige pres, der følger af det indre marked (Clemmesen og Hoffman, 1993: 87).

Trods forandringerne skal det bemærkes, at begge pligter, som traditionelt udgjorde kernen i statsborgerskabet, stadigvæk er indlejret i nationalstaterne. Trods den politiske og økonomiske integration ligger pligtsiden af statsborgerskabet stadig i nationalstatsligt regi. Men værnepligten eksisterer nu i en reduceret udgave, og skattepligten findes i en omdefinert rolle.

Borgerrettigheder og statsborgerskab

En borger i et af EU's medlemslande besidder i dag rettigheder og pligter, som gives og sikres af den pågældende stat. Men adskillige lovgivningsområder, der tidligere lå entydigt i nationalstatsregi, udvikles og udøves nu fra Bruxelles. Ud over rettigheder kodificeret i den europæiske menneskerettighedskonvention udvikles deciderede borgerrettigheder i EU-regi.

Der eksisterer ikke en egentlig skriftlig forfatning i EU, skønt flere kommentatorer ser en sådan under udvikling (Mancini, 1989). De rettigheder, der udgør konturerne til et EU-statsborgerskab, findes nedlagt i de forskellige traktater eller skabes af EU-Domstolen.

Indtil videre har EU udviklet både civile, politiske og sociale rettigheder. De civile og politiske findes primært i traktaterne, mens de sociale oftest udvikles

via administrativ praksis samt på baggrund af EU-Domstolens afgørelser. Mængden af rettigheder indskrevet i traktaterne, nedfældet i domstolsafgørelser samt udsendt i forordninger, direktiver og henstillinger er enorm. Derfor gives blot nogle få eksempler på europæiske (EU) rettigheder.

Med Maastricht-traktaten har man, om end i beskedent omfang, forsøgt at råde bod på det såkaldt demokratiske underskud ved at traktatfæste nogle politiske og civile rettigheder. Traktaten styrker parlamentets rolle og derfor borgernes mulighed for at kontrollere magten i Kommissionen og Ministerrådet. Specifikt i forhold til den enkelte person giver traktaten EU-borgere bosiddende i et andet EU-land stemmeret og valgbarhed til lokale valg i dette land (artikel 8B,1). Samme ret gives til valg til Europa-Parlamentet (8B,2). Enhver unionsborger kan henvende sig til ombudsmanden, såfremt han finder sine rettigheder knægtet. En unionsborger kan også søge diplomatisk beskyttelse hos andre medlemslande i et tredjeland, hvor egen medlemsstat ikke er repræsenteret (8C). I artikel 8A fremgår det, at enhver unionsborger har ret til frit at færdes og opholde sig i andre medlemsstater (dog med visse begrænsninger). Denne civile rettighed er dog snæver, da der ikke findes ubegrænset frihed til bosættelse i andet medlemsland. Således skal man opfylde betingelsen om at være økonomisk uafhængig og dermed ikke eksisterer på nogen som helst form for offentlig ydelse (Martiniello, 1993: 18).

Det skal her tilføjes, at disse civile og politiske rettigheder i juridisk forstand er betinget af EU, men at de alle i vid udstrækning kræver besiddelse af et nationalt statsborgerskab til et af medlemslandene. "The main condition to be recognized as a citizen of the Union is to be first a citizen of one of the member States, that is a national of one of these member states" (Martiniello, 1993: 7).

Sociale og økonomiske rettigheder kan spores tilbage til 1958, hvor Rom-traktaten skabte grundlaget for regler om socialhjælp til gæstearbejdere (Meehan, 1993: 66). I 1970'erne og 1980'erne udvikledes rettigheder, der omhandlede lønmodtageres medindflydelse og ligestilling på arbejdspladsen (Meehan, 1993: 66). Det skal imidlertid understreges, at de fleste sociale og økonomiske rettigheder er udviklet administrativt som følge af EU-Domstolens praksis.

Meehan har undersøgt adskillige forordninger, direktiver og domstolsafgørelser og fundet en stor mængde rettigheder tildelt af EU. Eksempelvis har EU-Domstolen insisteret på retten til social beskyttelse. Allerede i 1960'erne stadfæstede retten, at der ikke måtte finde nogen som helst form for diskrimination sted, når retten til fri bevægelse skulle udøves (4/66 Labots v. Raad van Arveid; her fra Meehan, 1993: 87). Endvidere har EU-Domstolen med retten til socialhjælp og social støtte for selvstændige samt gæstearbejdere og deres familier understreget vigtigheden af den fri bevægelse og princippet om, at al diskrimination i forhold til nationalitet ikke er tilladt. Domstolen har "repeatedly upheld the inviolability of rights in matters of social security" (149/82 Robards v. Insurance Officer; her i Meehan, 1993: 88). Vedrørende kvinders rettigheder påpeger Meehan problemet om ligeløn. Lige løn for lige arbejde fremhæves i Rom-traktatens artikel 119 (Meehan, 1993: 109). Dette er udvik-

let til at omhandle ligestilling mere generelt, eksempelvis ved ansættelse, rekruttering, forfremmelse og uddannelse.

Som disse eksempler illustrerer, så eksisterer borgerrettigheder på EU-niveau. Rettigheder er ikke længere betinget af én myndighed, da både EU og nationalstaten tildeler rettigheder. EU besidder dog ingen sanktionsmuligheder af betydning, hvis EU-rettigheder overtrædes af medlemslandene. Forordninger og direktiver er ganske vist bindende og i Maastricht-traktaten åbnes op for, at EU-Domstolen inden for specifikke områder kan idømme bødestraf, såfremt loven overtrædes. Trods disse ændringer har medlemsstaterne stadig monopol på sanktionsmidlerne indadtil.

Afslutning

En ny social orden udvikledes i Europa efter Anden Verdenskrig. I Vesteuropa medførte denne sociale orden grundlæggelsen af NATO og senere EF. Den nye forsvarsstruktur ændrer ikke de vesteuropæiske staters suverænitet forstået som evnen til at kunne forsvare sig. Men en utilsigtet konsekvens af NATO bliver en tyngdepunktsforskydning af forsvarsevnen, hvorved den gensidige afhængighed bliver større.

Denne forskydning af en af statens vigtigste funktioner involverer også værnepligten, som er den mest centrale for nationalstatens udvikling. Betydningen heraf reduceres, da forsvaret bliver en NATO-opgave. Staten i efterkrigstidens Vesteuropa baserer ikke sin ultimative eksistens på forsvarsevnen. Andre funktioner, som tidligere stod i skyggen af forsvarsproblematikken, bliver nu vigtigere for staten. Statens primære opgaver bliver i stedet opretholdelse af intern orden, udvikling af infrastruktur og økonomisk redistribution. Dette får konsekvenser for en anden central borgerpligt, nemlig borgerens skattepligt. Denne fungerer nu ikke længere primært som ressourcegrundlag for det militære forsvaret, men derimod som middel til økonomisk redistribution.

Omlægningen af statens funktioner fra forsvar til primært interne opgaver bidrager til at styrke de velfærdstatslige tiltag, der igangsættes allerede i mellemkrigstiden. Da USA bærer hovedbyrden af forsvarsudgifterne, kan de vesteuropæiske stater operere med minimale forsvarsbudgetter og dermed skabe en økonomisk basis for velfærdssamfund af ganske unik karakter.⁷

NATO, løsning af det interne forsvarsproblem og den større gensidige afhængighed staterne imellem har medvirket til at muliggøre en europæisk integrationsproces, der dog (endnu?) ikke har fået karakter af supra-national myndighed. Borgerne i Europa føler meget lidt tilknytning til EU, hvilket ikke mindst skyldes manglende borgerrettigheder og -pligter. De ser ikke sig selv som partshavere i et europæisk projekt på samme måde, som de gjorde det under nationalstatens fremkomst og konsolidering. Efter den kolde krigs afslutning synes det endnu sværere at få folkelig opbakning til en decideret europæisk superstat. Store dele af den europæiske befolkning har svært ved at se egen fordel ved et integreret Europa.

Det var anderledes med nationalstaternes Europa i 1800-tallet, hvor begreberne nation, folk, stat og suverænitet udgjorde en enhed i en selvstændig dis-

kurs. Størstedelen af befolkningen kunne se egen fordel i at støtte staten, da man dels opnåede beskyttelse og dels rettigheder, der muliggjorde livsgrundlaget. Det er svært for et europæisk projekt at gennemløbe en lignende udvikling, da der i dag dels mangler et midtpunkt i Europa, hvorfra magten kan genereres, og dels en "anden" uden for Europa at sætte sig i forhold til.

Hvis Europa skal definere sig i forhold til en "anden" som for eksempel USA eller de asiatiske industrilande, så er krigen ikke en mulig løsning i en sådan anerkendelseskamp. Anerkendelseskampen føres i dag primært med økonomiske midler, men hvordan den vil forme sig i fremtiden er umuligt at forudsige, og det er netop derfor, at vi står ved en korsvej i historien.

Men indtil videre eksisterer ikke nogen "anden" i forhold til EU, og borgerne har derfor intet behov for at identificere sig med EU. Modsat nationalstatsdannelserne, hvor både statens og borgernes samtidige bestræbelser førte til udviklingen af en lang række rettigheder og pligter, så implementeres statsborgerskabet i EU-sammenhæng primært fra oven og nedefter. Når flertallet blandt EU's borgere ikke føler sig som deltagere i projektet, så opstår der heller intet pres nedefra i kampen for borgerrettigheder. Derfor bliver det kun de aktører, der ser en egen fordel i et integreret Europa, som får tilkæmpet sig privilegier og rettigheder. Indtil videre er det primært erhvervslivet, der har opnået de fleste privilegier. Dette ligner til forveksling perioden før nationalstatens konsolidering med egalitære rettigheder. Rettigheder er i EU-regi i vid udstrækning blevet til særlige privilegier, der uddeles til særlige grupper. Herved forstærkes EU's integrationsproblemer, da store befolkningsgrupper kun kan få bekræftet opfattelsen af deres manglende muligheder i det europæiske projekt.

Noter

1. I betegnelsen liberale teorier indgår både handlingssociologiske og funktionalistiske tilgange. Oftest kategoriseres disse teorier også som industrialisme-teorier (Giddens, 1982; Lee og Newby, 1989).
2. En uddybende kritik af denne forståelse af stat og samfund kan findes i Kaspersen, 1993 samt Kaspersen, 1994.
3. Anders Boserup (1986) demonstrerer i artiklen "Staten, samfundet og krigen hos Clausewitz" hvorledes en stat "i sin rene, mest abstrakte form ... skal forstås som *andres* anerkendelse af den som fulgyldigt medlem af et system af stater, en anerkendelse, der altid er usikker og foreløbig." (1986: 924). Selve statsbegrebet bliver absurd uden mindst to stater, der kan anerkende hinandens suverænitetsdomæner. Boserup argumenterer for, at staten får sin eksistens som stat i en social relation med en anden stat ved inddrage ejendomsbegrebet "mit" som eksempel. "Mit" kan ikke tænkes, uden at der sættes en grænse mellem "mit" og "ikke-mit". Denne grænse må nødvendigvis sættes udefra af en anden.
4. Samme pointe findes hos Otto Hintze (1975).
5. Det skal tilføjes, at Clausewitz er opmærksom på, at krigen, og dermed anerkendelseskampen, har sin egen selvstændige dynamik, der påvirker og sætter bestemte krav til politikken. Politikken og krigen betinger hinanden gensidigt, men krigens formål sættes af politikken.
6. Når Sovjetunionen bryder sammen, skal det primært ses i sammenhæng med den ændrede militærstrategi og omstillingen til ikke-offensivt forsvar. Dette træk medførte en total omstilling af relationerne dels til de øvrige Warszawa-pagt lande og dels til den øvrige verden, primært USA og NATO.
7. "Thus Western Europeans could run military expenditures averaging approximately 3 percent of the GNP - half of both the United States' and the whole world's levels and very small in historical terms" (Mann, 1993: 120).

Litteratur

- Anderson, Perry (1974). *Lineages of the Absolutist State*, London: Verso.
- Andreasen, P.H. (1989). "Ændret militærstrategi bag demokrati-reformer", Kronik i dagbladet *Information*, 14. september.
- Barbalet, J.M. (1993). "Citizenship, Class Inequality and Resentment", pp. 36-57 i Brian S. Turner (ed.), *Citizenship and Social Theory*, London: Sage.
- Binzer Sørensen, Anne (1994). *Staten, samfundet og familien*, København: Sociologisk Institut (upubliceret afhandling).
- Bjerg, Hans Chr. (1991). *Til fædrelandets forsvar*, København: Værnepligtstyrelsen.
- Boserup, Anders (1986). "Staten, samfundet og krigen hos Clausewitz", pp. 911-930 i C. von Clausewitz (red. Niels Berg), *Om krig*, bd. 3, København: Rhodos.
- Boserup, Anders (1989). Forord til T. Højrup, *Lønkapital under folkestyre*, København: Rosinante.
- Brubaker, W.R., (ed.) (1989). *Immigration and the Politics of Citizenship in Western Europe and North America*, Lanham: University Press of America.
- Brubaker, W.R. (1992). *Citizenship and Nationhood in France and Germany*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Clemmesen, Frans og Henrik Hofman (1993). "Skattesystemet uden grænser", *GRUS*, nr. 38.
- Det nye EF: Traktaten om Den Europæiske Union* (1992). København: Centralorganisationen af Metalarbejdere i Danmark, Industriens Arbejdsgivere og Den Danske Europabevægelse.
- Giddens, Anthony (1982). *Profiles and Critiques in Social Theory*, London: Macmillan.
- Giddens, Anthony (1985). *Nation-state and Violence*, Cambridge: Polity Press.
- Hammar, Tomas (1986). "Citizenship: Membership of a Nation and of a State", *International Migration*, nr. 4, pp. 735-747.
- Hammar, Tomas (1990). *Democracy and the Nation State*, Aldershot: Avebury.
- Held, David (1989a). "Citizenship and autonomy" i D. Held og J.B. Thompson, *Social Theory of Modern Societies*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Held, David (1989b). *Political Theory and The Modern State*, Stanford: Stanford University Press.
- Hindess, Barry (1993). "Citizenship in the Modern West", pp. 19-35 i Brian S. Turner, (ed). *Citizenship and Social Theory*, London: Sage.
- Hintze, Otto (1975). *The Historical Essays of Otto Hintze*, F. Gilbert (ed.), New York: Oxford University Press.
- Hirst, Paul (1990). *Representative Democracy and Its Limits*, Cambridge: Polity Press.
- Hobbes, Thomas (1992) (opr.1651). *Leviathan*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jackson, Robert (1990). *Quasi-States: Sovereignty, International Relations, And The Third World*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Jespersen, Knud (1991). *Stat og Nation*, bd. 4 i serien: "Det europæiske hus", Søren Mørch (red.), København: Gyldendal.
- Kaldor, Mary (1990). *The Imaginary War*, Oxford: Basil Blackwell.
- Kaspersen, Lars Bo (1993). *Samfunds- og statsbegrebet i sociologien - en kritik af fusionsteorien i sociologien*, arbejdsrapport, Institut for Statskundskab, Århus Universitet.
- Kaspersen, Lars Bo (1994). "Samfunds- og statsbegrebet i sociologien", *Dansk Sociologi*, 4. årgang (under udgivelse).
- Kennedy, Paul (1988). *The Rise and Fall and Great Powers*, London: Fontana.
- Lee, David og Howard Newby (1989). *The Problem of Sociology*, London: Unwin Hyman.
- Locke, John (1989). *Two Treatises of Government*, London: J. M. Dent & Son Ltd.
- Mann, Michael (1988). *The Sources of Social Power*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Mann, Michael (1988). *States, War and Capitalism*, Oxford: Blackwell.
- Mann, Michael (ed.) (1990). *The Rise and Decline of the Nation State*, Oxford: Basil Blackwell.
- Mann, Michael (1993). "Nation-States in Europe and Other Continents: Diversifying, Developing, Not Dying", *Dædalus*, Summer.
- Mancini, G. Federico (1989). "The Making of a Constitution for Europe", *Common Market Law Review*, vol. 26, pp. 595-614.
- Marshall, T.H. (1950). *Citizenship and Social Class*, Cambridge: Pluto Press.
- Martinello, Marco (1993). "European Citizenship, European Identity and Migrants: Towards the Postnational?", paper præsenteret ved ECPR Joint Sessions of Workshops 1993, Leiden.
- Meehan, Elisabeth (1993). *Citizenship and the European Community*, London: Sage.
- Ruggie, John G. (1993). "Territoriality and Beyond: Problematizing modernity in international relations", *International Organization*, vol. 47, no. 1, winter.

- Schmitt, Carl (1976). *The Concept of the Political*, New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Schmitt, Carl (1985). *Political Theology*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Shaw, Martin (1991). *The Post-Military Society*, Philadelphia: Temple University Press.
- Tamm, Ditlev (1991). *Retshistorie*, bd. 2, København: Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Tilly, Charles (1992). *Coercion, Capital and European States*, Cambridge, Mass.: Blackwell.
- Turner, Brian S. (1986). *Citizenship and Capitalism*, London: Allen & Unwin.
- Turner, Brian S. (ed.)(1993). *Citizenship and Social Theory*. London: Sage.