

**Roskilde Universitetscenter**

Institut VIII, Forvaltning

Thea Wiborg

Speciale maj 2006

Vejleder: Karsten Skjalm

# **Statsborgerskab i skæringspunktet mellem menneskelig mobilitet og nationalstat**

## **Abstract**

This thesis examines the organization of the citizenship and the challenges that are to this organization as well as possible solutions for an alternative organization of the citizenship in a multi-level system. I have therefore built the thesis at the constellation *conventional organization – challenge – solution*. The main issue is which impact increasing human mobility has to the organization of citizenship. In relation to this issue there's a democratic aspect of the inconsistency between mobility and political rights.

I start with the conventional understanding of citizenship as an expulsion mechanism in relation to the “container-model” and the concepts of rights, obligations, identity and participation. The citizenship is a relationship between individual and state and it's connected to the principle of sovereignty as well as to democracy. This link gives the citizenship a special and nearly sacred status. The basic principles of nationality; *jus sanguinis* and *jus soli*, relates respectively to the belonging as ethnic or territorial. In the EU member states the predominant principle is *jus sanguinis* which indicates the citizenships relation to national identity. This relationship is also visible in the naturalization demands which in several countries include language skills and knowledge of the society and culture. In this way it is becoming harder to obtain citizenship and thereby become a member of the political community. This leads to that an increasing number of the members of the society have no political rights. Though, at the same time non-citizens are gaining social and civil rights by the principle of domicile which results in an unbundling of the relationship between citizenship and rights. The non-citizens divergent status, such as EU-citizen, individuals with permanent respectively temporary residency permit, asylum seekers and illegal immigrants, leads to different sub-national communities of rights which possess separate rights, obligations and therefore different levels of participation. With increasing heterogeneity there is also more than one collective identity but the national identity is still the dominating. The result is an “unbundling” of the conventional components of the citizenship. Simultaneously the increasing numbers of individuals with dual citizenship – and accept hereof – implicates that the belonging is not only a matter between one state and one individual. The identity does not have to be in accordance with the participation and in relation to that loyalty, rights and obligations

can be divided between two states. With an increasing number of institutionalized transnational communities this separation between state and individual even exists independently from the dual citizenship.

Whereas these changes are caused by globalization processes, mainly the combination between the intensity in human mobility, interconnectedness and improved communication structures there's a different set of changes which are caused by the states top-down regulation in an international context; human rights, international conventions on nationality and of course the EU-citizenship. As a matter of impact at the conventional citizenship and alternative organization, the EU citizenship is the clearest example but human rights and international law concerning nationality has also an impact as they are an instrument according to which minorities have reached rights and recognition. The EU citizenship, however, is an instrument to stimulate mobility in the region and to assure social, economic and to some extent political rights of EU citizens resident in another member state. While this citizenship has developed from being an employees citizenship to include all nationals of the member states it still excludes third-country nationals which recently has been subject for debate in the European Parliament. I discuss the character and development of the EU citizenship in relation to Christian Fernández model of transnational citizenship. This model suggests that a transnational citizenship shall be based at a demos consisting of political and democratic values, the principle of inclusion to reach political equality and an interaction between the national and post national citizenship. An important concept to this is the constitutional patriotism and a concrete suggestion is to make the transnational citizenship reliant of domicile. Though the EU citizenship has a long way to reach these ideals, important changes have been made – especially at the level of vision. The framework of the EU citizenship has changed from the economic integration and the Internal Market to political integration and the Area of Freedom, Security and Justice. In relation to that the Commission has launched several programmes to stimulate dialogue through a 'public European space' and a joint European identity which can be seen as cautious steps towards a European demos. However these programmes are meticulous to emphasize the cultural diversity as a foundation for the European identity which eclipses the political values. This is even visible in the

interaction between the EU citizenship and the national citizenship. In relation to the criterion of inclusion there's in recent years a greater awareness of the third country nationals. The idea of making the EU citizenship based on domicile and thereby including third-country nationals has been discussed but there is opposition to this idea. However third-country nationals have recently got a possibility to apply for the status of 'long-term resident' which improve the rights of third country nationals in the Union.

I conclude that the national citizenship is narrowed as it now mainly consists of political rights on national level and a partly constructed but dominating national identity. Rights, belonging, participation and identity are attached to other communities above, below and beside the citizenship. The sub national communities of rights are based on their formal status and possess different rights, obligations and level of participation which results in inequality. Therefore the citizenship has to less extent a concerted function as it is the role and status of the individual which are decisive for the participation. For this reason the citizenship can not be considered as embracing all individuals affected by the political solutions (Dahl 1989). Even though the state is still a relevant actor in most of these communities, the EU plays a larger role for the citizen's rights in the European Union and possesses some opportunities to extend this role.

Keywords: *citizenship, human mobility, political rights, EU citizenship and transnational citizenship*

# INDHOLDSFORTEGNELSE

<b>1. PROBLEMFELT .....</b>	<b>3</b>
1.1 STATSBOGERSKABETS ORGANISERING, UDFORDRING OG LØSNING .....	4
1.5 PROBLEMFOMULERING .....	5
<b>2. METODISKE OVERVEJELSER .....</b>	<b>6</b>
2.1 GENERELLE OVERVEJELSER OM FELTET .....	6
2.2 FOKUS OG FREMGANGSMÅDE .....	8
2.3 AFGRÆNSNING .....	9
2.4 BEGREBSAFKLARING .....	10
2.4.1 Statsborgerskab og nationalitet – to forskellige begreber .....	10
2.4.2 Globalisering og regionalisering .....	11
2.4.3 Suverænitet og nationalstat .....	14
2.4.4 Demokrati .....	16
2.5 VALG AF TEORI .....	17
2.6 VALG AF EMPIRI .....	20
2.7 PROJEKTDESIGN .....	21
<b>3. TEORETISK RAMME.....</b>	<b>23</b>
3.1 DEN KONVENTIONELLE MEDBORGERSKABSMODEL .....	23
3.1.1 Statsborgerskab – relevante begreber .....	23
3.1.2 Statsborgerskab og suverænitet .....	27
3.1.3 Statsborgerskab - et medlemskab i et politisk fællesskab .....	28
3.2 MENNESKELIG MOBILITET SOM EN TEORETISK UDFORDRING .....	29
3.2.1 Statsborgerskab og det grænseoverskridende – et demokratisk problem? .....	30
3.3 DET POSTNATIONALE MEDBORGERSKAB OG MULTI-LEVEL GOVERNANCE – TEORETISKE LØSNINGER .....	33
3.3.1 Multi-level governance .....	33
3.3.2 Kosmopolitisk medborgerskab .....	34
3.3.3 Transnationalt medborgerskab .....	36
3.4 SAMMENFATNING AF DET TEORETISKE RÆSONNEMENT .....	39
<b>INTRODUKTION TIL ANALYSE AF STATSBOGERSKABETS ORGANISERING I NATIONAL OG INTERNATIONAL KONTEKST .....</b>	<b>41</b>
<b>4. STATSBOGERSKABET I NATIONAL KONTEKST – DEN KONVENTIONELLE ORGANISERING .....</b>	<b>43</b>
4.1 REGULERING AF STATSBOGERSKAB .....	44
4.2 NATURALISATION - INKLUSION? .....	47
4.3 STEMMERET – EN POLITISK RETTIGHED .....	50
4.3.1 Det danske bopælskrav .....	51
4.3.2 Stemmeretten og det altomfattende medborgerskab .....	54
4.4 SAMMENFATNING .....	56
<b>5. UDFORDRING AF STATSBOGERSKABET .....</b>	<b>58</b>
5.1 SUBNATIONALE RETTIGHEDSFÆLLESSKABER .....	59
5.2 DOBBELT STATSBOGERSKAB .....	64
5.3 SAMMENFATNING .....	67
<b>6. STATSBOGERSKAB I INTERNATIONAL KONTEKST - LØSNINGER .....</b>	<b>69</b>
6.1 MENNESKERETTIGHEDER OG MEDBORGERRETTIGHEDER .....	69
6.2 UNIONSBOGERSKABET – FRA IDÉ TIL TRANSNATIONALT MEDBORGERSKAB? .....	72
6.2.1 Udvikling af unionsborgerskabet .....	73
6.2.2 Uenighed om unionsborgerskabets udvikling .....	78
6.3 UNIONSBOGERSKABETS RETTIGHEDER OG FUNKTION .....	81

6.3.1 <i>Den politiske dimension</i> .....	83
6.3.2 <i>Den administrative dimension</i> .....	87
6.3.3 <i>Den retslige dimension</i> .....	88
6.3.4 <i>Den sociale og økonomiske dimension</i> .....	90
6.4 SAMMENFATNING .....	92
<b>7. ET VISUELT OVERBLIK</b> .....	<b>94</b>
<b>8. KONKLUSION</b> .....	<b>97</b>
<b>LITTERATURLISTE</b> .....	<b>99</b>
<b>BILAG 1 STATSBOGERSKABSPRINCIPPER</b> .....	<b>105</b>
<b>BILAG 2 NATURALISATIONSKRAV</b> .....	<b>106</b>
<b>BILAG 3 UDVALGTE ARTIKLER FRA TEF &amp; TEU</b> .....	<b>107</b>
<b>BILAG 4 DANMARKS ERKLÆRING OM UNIONSBOGERSKAB</b> .....	<b>110</b>

## 1. Problemfelt

Myron Weiner fremhæver et væsentligt dilemma mellem suverænitet og menneskerettigheder i relation til menneskelig mobilitet. Retten til at emigrere er indskrevet i FN's menneskerettighedserklæring (art. 11, stk. 2) og kan dermed betragtes som en universel rettighed, mens retten til at immigrere til et andet land er anset for at være et nationalt anliggende knyttet til suverænitet. "...if people are free to leave, where are they to go?"<sup>1</sup>. En diskussion om et sådant dilemma kan let stagnere i spørgsmålet om åbne versus lukkede grænser, men kan også ses i forhold til den enkelte mobile borger. For med retten til at immigrere, følger også et spørgsmål om, hvilke andre rettigheder den mobile borger skal besidde ved opholdstilladelse i en anden stat. Dermed bliver omdrejningspunktet hvilke rettigheder, forpligtelser og deltagelsesmuligheder individet skal have i værtslandet:

"The possibilities for exploiting displaced persons are too great if we make capital and labour mobile but political rights immobile. We cannot treat the world as a global economic village but define it as a collection of remote islands for the purpose of political participation. Eventually we may define a human right to democratic participation."<sup>2</sup>

Med stigende menneskelig mobilitet<sup>3</sup> har staterne været tvunget til at tage stilling til rettighedsspørgsmålet. Ikke-statsborgernes rettighedskatalog er blevet udvidet fra enkle arbejds- og opholdstilladelser til at indeholde flere sociale og civile rettigheder. Som citatet ovenfor problematiserer, har ikke-statsborgere dog ikke ret til at deltage i det politiske fællesskab, hvilket er et demokratisk aspekt, som kan siges at være motiverende for dette speciale. Men der er også et andet aspekt i dette, nemlig hvilken betydning den menneskelige mobilitet har for statsborgerskabets organisering – det er her jeg tager afsæt.

---

<sup>1</sup> Weiner (1996): 171. Se også Benhabib (2005).

<sup>2</sup> Raskin (1993): 1460.

<sup>3</sup> Jeg anvender begrebet mobilitet, da jeg anser det har en bredere, og mere positiv, betydning end migration, indvandring el. Mobilitet omfatter således menneskers bevægelighed både når det gælder turisme, flugt, emigration, immigration, familiesammenføring, ophold pga. studier, arbejde el.

## 1.1 Statsborgerskabets organisering, udfordring og løsning

Statsborgerskab er på den ene side, tæt knyttet til suverænitetsprincippet, idet det omhandler statens enekompetence til at bestemme, hvem der kan betragtes som retmæssige borgere indenfor statens territorium. På den anden side, er statsborgerskab knyttet til demokrati og idealet om, at alle medborgere skal have mulighed for indflydelse i den politiske beslutningsproces. Uanset om der ses på statsborgerskabet i forhold til staten eller til demokratiet, forventes det, at der er overensstemmelse mellem medlemskab, territorium og identitet.<sup>4</sup> Menneskelig mobilitet kan siges at udfordre denne antagelse. Indvandringen til EU-landene under 1960'erne og 70'erne samt øget flygtningemodtagelse under den senere del af det 20. århundrede har resulteret i mere heterogene samfund bestående af grupper med forskellige rettigheder, kollektive identiteter og tilhørsforhold til staten.<sup>5</sup> Med udviklingen mod accept af dobbelt statsborgerskab findes der yderligere et stigende antal personer med formelt tilhørsforhold til mere end én stat.

Efter konventionel forståelse består statsborgerskabet af rettigheder, forpligtelser, identitet og deltagelse. Disse komponenter bliver sat i relation til andre fællesskaber i mere eller mindre institutionaliseret form. Et fællesskab der er specielt interessant i denne sammenhæng, er naturligvis Den Europæiske Union. Med visionen om fri bevægelighed og etableringen af unionsborgerskabet har EU udfordret relationen mellem stat og statsborgerskab.<sup>6</sup> Men også menneskerettigheder kan anses for at udgøre et alternativt rettighedskatalog. Disse universelle rettigheder bærer individet i princippet med sig og de har dermed kunne bidrage til subnationale gruppers stræben efter rettigheder og accept, ligesom de har påvirket nationale lovgivningers udformning.<sup>7</sup>

Der er altså flere forandringstræk, som påvirker statsborgerskabets organisering efter den konventionelle medborgerskabsmodel. De førstnævnte handler om hvorledes statsborgerskabets status og substans påvirkes i relation til andre rettighedsfællesskaber indenfor statens grænser og de internationale rettighedsfællesskaber omhandler

---

<sup>4</sup> Jerneck et al (2001): 256-257. Se også Fernández (2005): 95-99 om hans ræsonnement om overensstemmelsen mellem stats- og nationstilhørighed.

<sup>5</sup> Jerneck et al (2001): 260.

<sup>6</sup> Preuss et al (2003): 4.

<sup>7</sup> Se eks. Sassen (1999): 185.



etablering af alternative rettighedskataloger, der skal sikre borgerne grundlæggende rettigheder uanset hvor de er. Mens den menneskelig mobilitet kan siges at forårsage forandringer nedefra, kan de internationale rettighedskataloger siges at forårsage forandringer oppefra, idet det er på staternes initiativ og kan dermed også ses som mulige løsninger på de mobile borgeres rettighedsproblemer. Statsborgerskabets organisering kan dermed siges at blive udfordret på forskellige måder, hvilket er specialets formål at analysere.

## **1.5 Problemformulering**

### *Hvordan påvirker menneskelig mobilitet statsborgerskabets organisering?*

Med denne problemformulering vil jeg forsøge både at forstå og forklare, hvordan menneskelig mobilitet påvirker statsborgerskabets organisering. Først og fremmest vil jeg redegøre for hvordan statsborgerskabet efter konventionel forståelse er organiseret – dette kobler jeg til statsborgerskabet i national kontekst. Derefter vil jeg se på hvorfor denne organisering udfordres, hvilket jeg gør i relation til de subnationale rettighedsfællesskaber og dobbelt statsborgerskab. Til sidst ser jeg på hvilke alternative løsninger der findes for et medborgerskab, der kan imødegå disse udfordringer, både teoretisk og i praksis. Jeg opstiller derfor tre nedenstående underspørgsmål som strukturer specialet efter konstellationen *konventionel – udfordring – løsning*.

*Hvordan er statsborgerskabet organiseret?*

*Hvorfor udfordres denne organisering?*

*Hvilke alternative løsninger findes der for et medborgerskab?*

## 2. Metodiske overvejelser

I dette kapitel vil jeg først gøre mig nogle generelle overvejelser omkring feltet, hvorefter jeg kort beskriver mit fokus. I følgende afgrænsning redegør jeg for mit valg af afgrænsning af nært tilknyttede emner. Dernæst definerer jeg flere af specialets relevante begreber; nationalitet og statsborgerskab, globalisering og regionalisering, nationalstat og suverænitet samt demokrati. Overvejelser omkring valg af teori og empiri efterfølger og jeg afslutter med en disposition over specialet.

### 2.1 Generelle overvejelser om feltet

Mit speciale tager afsæt i det skæringspunkt hvor *nationalstat, demokrati (rettigheder) og menneskelig mobilitet (som et element i globalisering)* omhandler *statsborgerskabet*. Statsborgerskab og medborgerskab handler både om formelle rettigheder og forpligtelser, men også om deltagelse, identitet, kultur og struktur. Jeg bevæger mig således i et felt mellem sociologiske, retlige og politologiske tilgange. Udgangspunktet er de politologiske teorier omkring statsborgerskab og retlig empiri, men jeg har ikke skåret skarpt imellem sociologiske og politologiske teorier, eftersom grænsen mellem dem ikke er tydelig. Flere af de anvendte teoretikere bevæger sig frem og tilbage mellem de to områder. Statsborgerskabet har desuden også en social dimension, som eksempelvis ses i den symbolske betydning som unionsborgerskabet, men også statsborgerskabet generelt, tillægges i forhold til fællesskabet og identitetsskabelse. En betydning som jeg ikke kan lade gå ubemærket forbi.

Statsborgerskab og medborgerskab er omdiskuterede emner i den samfundsvidenskabelige disciplin. Oftest sættes disse i relation til nationalstaten, men i de seneste årtier, har flere teoretikere behandlet emnet omkring statsborgerskab og demokrati i en international eller global kontekst.<sup>8</sup> Anledningen til dette er flere, men migration er en af disse. Migration er ikke et nyt fænomen i verdenshistorien, men som Fernández fremhæver, har efterkrigstidens migrationer haft en stor indflydelse på den politiske og økonomiske udvikling i Vesteuropa og Nordamerika.<sup>9</sup> Det er derfor et aktuelt emne, som er interessant i relation til statsborgerskab og politisk fællesskab og ikke mindst i forhold til EU-landenes integration, unionsborgerskab og etableringen af

---

<sup>8</sup> Eks. Brodie (2003), Delanty (2002), Fernández (2005), Jerneck et al (2001), Linklater (1998), Held (1998).

<sup>9</sup> Fernández (2005):107-110.

området med frihed, sikkerhed og retfærdighed – visionen om den frie bevægelighed. Jeg har valgt at fokusere på EU-landene. Ikke for at EU kan repræsentere en udvikling - for EU er enestående både som organisation og politisk område - men fordi udviklingen i EU er interessant i forhold til statsborgerskabsbegrebet. Som Ulrik Preuss et al påpeger, så er EU relevant i diskussioner omkring fremtidens statsborgerskab, eftersom unionen udgør en udfordring for koblingen mellem stat (stateness) og statsborgerskab.<sup>10</sup>

Globalisering er et omdiskuteret begreb og det er ikke helt ”ufarligt” at bevæge sig ind i debatten. Globalisering er svært at definere, eftersom det er et mangfoldigt begreb og der kan derfor være forbundet visse metodiske vanskeligheder ved at arbejde med begrebet. Jeg anser dog at med en klar definition og diskussion af begrebet, er det muligt at benytte globalisering som begreb (se afsnit 2.4.2 for begrebsafklaring). Jeg beskæftiger mig desuden med relationen mellem to områder, som er aktuelle i forhold til globalisering (og regionalisering). Først og fremmest tager jeg udgangspunkt i menneskelig mobilitet, ”menneskeglobalisering”. Stephen Castles anser at international migration er et resultat af global forandring, men også en kilde til yderligere forandring i ”modtagerlande” såvel som ”afsenderlande”. Migration spiller således en væsentlig rolle for et flertal sociale transformationer, idet migration påvirker kultur, økonomi, sociale relationer, nationalpolitik og internationale relationer - men migration skal dog ikke ses som eneste faktor til disse forandringer.<sup>11</sup> Udover at jeg koncentrerer mig om ”menneskeglobalisering”, og på denne måde afgrænser begrebet globalisering, fokuserer jeg på rettighedsområdet, hvor bl.a. Christian Fernández anser, at det politiske rums divergens som følge af globaliseringen er specielt tydeligt – i det mindste teoretisk set. Den konventionelle ”containermodel” forudsætter at individets rettigheder sikres gennem, og kun gennem, det nationale statsborgerskab, men individets rettigheder omfordeles til nye medlemskab, eksempelvis gennem universelle menneskerettigheder.<sup>12</sup> At jeg har valgt netop disse to områder, hænger naturligvis først og fremmest sammen med, at de er relevante i forhold til statsborgerskabets organisering, men det er også væsentlig at jeg indsnævrer globaliseringsbegrebet ved at

---

<sup>10</sup> Preuss et al (2003): 4.

<sup>11</sup> Castles (1998): 179.

<sup>12</sup> Fernández (2005): 99-101.

fokuserer på menneskelig mobilitet og behandler et emne, hvor globaliseringsprocessers effekter er synlige (rettighedsområdet).

## **2.2 Fokus og fremgangsmåde**

Statsborgerskabet kan siges, som konsekvens af globaliseringsprocesser, at blive suppleret af fællesskaber ovenover, ved siden af og under nationalstaten. Mere konkret kompletteres statsborgerskabet af unionsborgerskab, dobbelt statsborgerskab og menneskerettigheder samt subnationale fællesskaber. Jeg har valgt at se på dem alle. Til trods for at jeg favner bredt, anser jeg at det er nødvendigt at behandle flere aspekter af statsborgerskabets organisering for at kunne føre en frugtbar diskussion og pege på ændringstræk, problemer og mulige løsninger.

Som nævnt i problemfeltet, så har jeg valgt at bygge specialet op efter konstellationen *konventionel organisering – udfordring – løsning*. Dette indebærer at jeg har opdelt både teori og empiri efter denne konstellation. Det er dog lettere sagt end gjort, eftersom elementerne hænger sammen og både teoretisk og empirisk set befinder vi os et sted der imellem. Jeg har dog fastholdt ideen, da jeg anser at den har været en god sorteringsmekanisme i det teoretiske såvel som det empiriske litteraturstudie. I forhold til det teoretiske ræsonnement, har det været relativt let at skelne mellem den konventionelle medborgerskabsmodel, udfordringerne for denne og en alternativ løsningsmodel. Jeg vil dog fremhæve at hvad jeg benævner den konventionelle medborgerskabsmodel indeholder elementer fra liberalisme, konservatisme (rettigheder og forpligtelser), kommunitarisme (identitet) og (ny-)republikanisme (deltagelse og demokrati), i forhold til hvilke specielt den sidstnævnte ikke betragtes som konventionel i andre sammenhænge. Det der har været afgørende for min distinktion mellem konventionel og alternativ er om de sætter medborgerskabet i relation til staten eller ej. Ydermere er det vigtigt at fremhæve, at den konventionelle medborgerskabsmodel altså ikke henviser til én model, men en sammenfatning af flere teories medborgerskabselementer.

I relation til empirien har det været sværere at skelne mellem udfordring og løsning, eftersom løsningerne også udgør en udfordring for statsborgerskabets konventionelle forståelse og organisering, eksempelvis er både unionsborgerskabet og menneskerettigheder en kilde til forandring af forståelsen af relationen mellem

statsborgerskab og rettigheder. Jeg har dog valgt at skelne mellem *de uregulerede og de regulerede forandringer*. Med uregulerede forandringer skal ikke forstås, at de ikke reguleres, men at forandringerne er opstået bottom-up i forbindelse med forskellige globaliseringsprocesser og det er således effekterne som reguleres. Dette medfører en udfordring for statsborgerskabets organisering i national kontekst. Jeg behandler derfor subnationale rettighedsfællesskaber og det dobbelte statsborgerskab som uregulerede forandringer og dermed som *udfordringer* for den konventionelle organisering af statsborgerskabet. De regulerede forandringer er derimod en top-down regulering i en international kontekst. Det er transnationalt samarbejde mellem staterne, der har ledt til disse forandringer. Disse forandringer kan dermed ses som *løsninger* og jeg behandler derfor menneskerettigheder, internationale konventioner om medborgerrettigheder samt unionsborgerskabet som regulerede forandringer og alternative løsninger for et medborgerskab, idet det er staterne der har indgået aftaler omkring disse institutioner – konsekvenserne heraf er delvist ureguleret, men staterne har stadig den formelle kontrol over institutionerne.

### **2.3 Afgrænsning**

Til emner som globalisering, migration og statsborgerskab hører et utal af mulige perspektiver på og tilgange til projektet, men her vil jeg bare nævne tre af de mest oplagte emner, som jeg har valgt ikke at beskæftige mig videre med i dette speciale; identitet, asyl- og indvandringspolitik/grænsekontrol og den nordiske pasunion.

Først og fremmest er sammenhængen mellem statsborgerskab og *identitet* relevant, men for omfattende at gå i dybden med i dette speciale og er desuden af mere sociologisk karakter. Men det er ikke muligt at overse identitetsbegrebet i bestemte sammenhænge og jeg noterer derfor identitet som et vigtigt begreb i relation til statsborgerskabet. Der hvor identitetsspørgsmålet ikke kan udelukkes er eksempelvis i forhold til inklusion og eksklusion samt identitet som base for fællesskabet (demos) og i relation til den indre fragmentering. Statsborgerskab hænger også sammen med *grænsekontrol og asyl- og indvandringspolitik*, i og med det handler om eksklusion og inklusion. Schuster & Solomos pointerer, at et studie af statsborgerskab i Europa nødvendigvis også skal inkludere en diskussion omkring indvandringskontrol, eftersom det er ved "entréen", at

der skelnes mellem kommende medlemmer og ikke-medlemmer.<sup>13</sup> Jeg har alligevel valgt ikke at komme ind på grænsekontrol her, idet der ganske enkelt ikke er plads og tid til at behandle dette emne. Dog behandler jeg regler for naturalisation, som også er en del af indvandringspolitikken. Det vil sige at jeg ikke berører det første skridt på vejen, muligheden for at komme ind i et europæisk land, men det næste; muligheden for at kunne blive et fuldstændigt medlem i det demokratiske fællesskab.

Jeg havde oprindeligt planlagt at medtage *den nordiske pasunion* i de mulige løsningsforslag, eftersom det ville være relevant i forhold til transnationale aftaler omkring statsborgerskab og rettigheder. Men undervejs i litteraturstudiet af pasunionen fandt jeg, at den har mistet en del betydning, eftersom EU, EES og Schengen har overtaget de fleste bestemmelser og regulering omkring fri bevægelighed og fælles arbejdsmarked.<sup>14</sup> Jeg har derudover ikke kunnet tilbyde den nordiske pasunion den plads som den er berettiget, uden at skulle reducere diskussionen om unionsborgerskabet.

## **2.4 Begrebsafklaring**

Det er nødvendigt at klargøre min forståelse af væsentlige begreber, således at der ikke kan opstå uklarheder om hvilken betydning jeg tillægger begreberne. Det er først og fremmest vigtigt at skelne mellem statsborgerskab og nationalitet. Dernæst fremlægger jeg en transformatorisk forståelse af begreberne globalisering og regionalisering. Derefter behandles suverænitetsbegrebet og nationalstaten og til sidst demokrati.

### **2.4.1 Statsborgerskab og nationalitet – to forskellige begreber**

Det er nødvendigt at skelne mellem statsborgerskab og nationalitet, eftersom disse to begreber ofte flyder sammen og desuden ofte har forskellig betydning på forskellige sprog. På engelsk anvendes ”nationality” til at beskrive den juridiske relation mellem individ og stat. Preuss et al definerer ”nationality” som: ”..a legal relationship between an individual and a state according to which the individual is subject to the public authority and the legal order of that state”<sup>15</sup>. Citizenship er derimod et mere teoretisk begreb og omhandler den aktive status, rettigheder og forpligtelser samt deltagelse i det politiske fællesskab.

---

<sup>13</sup> Schuster & Solomos (2002): 39. Se også Weiner (1985).

<sup>14</sup> Se eks. Norrback (2002): 32-33.

<sup>15</sup> Preuss et al (2003): 7.

Nationality anvendes ofte i international ret<sup>16</sup> og har her netop den betydning, som Preuss et al beskriver, men som i Danmark benævnes *statsborgerskab* eller indfødsret. Ved statsborgerskab forstås, ifølge Nudansk Leksikon: ”den status som giver en person rettigheder og forpligtelser som borger i en stat, fx opholdsret, adgang til tjenestemandstillinger, valgret og værnepligt. Erhverves ved fødslen el. ved *naturalisation*.”. *Nationalitet* i dansk kontekst handler derimod om sprog- og herkomsttilhørighed og mere om et tilhørsforhold til en bestemt nation. Det er dog ikke ualmindeligt at man både i dansk og international kontekst anvender begreberne som synonyme.<sup>17</sup> Derudover findes der et begreb i dansk vokabularium, der kan svare til det engelske citizenship, nemlig *medborgerskab*. Det handler om medlemskab i demokratiet og normen om den engagerede borger. Medborgerskab behøver således ikke at have noget med nationalstaten at gøre, hvorfor jeg har valgt at anvende medborgerskab, der hvor begrebet *statsborgerskab* kan virke misvisende, det vil sige i international kontekst. Jeg vil i specialet ikke beskæftige mig med nationalitet, da dette begreb handler om kultur og identitet. I stedet vil jeg med distinktionen mellem statsborgerskab og medborgerskab operere med to begreber der henviser til medlemskab i henholdsvis staten og det demokratiske fællesskab.<sup>18</sup> Så vidt det er muligt anvender jeg statsborgerskab i empirisk sammenhæng, mens medborgerskab er et mere teoretisk begreb.

#### **2.4.2 Globalisering og regionalisering**

Globalisering er et omdiskuteret begreb. Meningerne om hvordan det skal defineres, hvad det indebærer og om det overhovedet er muligt at tale om globalisering, er mange og divergerende. Groft set kan meningsholderne opdeles i tre kategorier. Den første gruppe med teoretikere og debattører anser, at globaliseringen er et faktum, der undergraver nationalstatens suverænitet og det internationale politiske system (såkaldte globalister). Den anden gruppe består af de som anser, at globaliseringen udelukkende er en floskel uden reelt indhold og empirisk overensstemmelse (såkaldte skeptikere) og sidst er der gruppen af de der anser, at globaliseringen er et mangfoldigt, men udbredt fænomen hvis konsekvenser er mere eller mindre tydelige i flere forskellige

---

<sup>16</sup> Eksempelvis European Convention on Nationality. Se også Lokrantz Bernitz (2004): 37-42.

<sup>17</sup> Se eks. Preuss et al (2003): 7-8 og Lokrantz Bernitz (2004): 37-50.

<sup>18</sup> Se Fernández (2001):111-112 og Wind (2002): 190-191 for lignende argumentation. Endvidere anvendes også distinktion mellem det aktive og det retslige statsborgerskab eller det formelle og uformelle statsborgerskab.

sammenhænge. Udgangspunktet for denne gruppe er, at globalisering er en proces, der leder til transformation, og skal således ikke forstås som en tilstand (en såkaldt transformatorisk holdning).<sup>19</sup> Dertil kan lægges, at hvis globaliseringen anerkendes som fænomen, er der yderligere uenighed om dens konsekvenser er negative eller positive.

Jeg anser ikke at det er muligt at se bort fra de forandringsprocesser der driver individer og stater nærmere hinanden. Globaliseringen er i mine øjne ikke et tomt begreb, dog er globaliseringsprocessernes rækkevidde og konsekvenser af forskellig grad i forskellige områder og på forskellige niveauer. Men det som i de fleste tilfælde er tydeligt i dag er måske i højere grad regionalisering end globalisering, eftersom de stærke ”overlappende skæbnefællesskaber” primært findes på regionale niveauer og ikke er tværkontinentale. Nationalstaten må dog stadig betragtes som en stærk og betydningsfuld aktør i dagens internationale system, som i nogen grad kan udvikle og regulere globaliseringens konsekvenser. Desuden er det ikke muligt at se bort fra nationalstatens forankring i befolkningen. Selv om nationalstaten muligvis er svækket politisk og økonomisk i forhold til grænseoverskridende processer, er idéen om nationalstaten som identitetsbase stadig stærk blandt borgerne og derfor kan dens stilling ikke erklæres unødvendig, men muligvis utilstrækkelig. Jeg har valgt at tage udgangspunkt i en bred transformatorisk forståelse af globalisering, der giver mulighed for at indkapsle flere forskellige processer og former af globalisering. David Helds definition af globalisering og dertilhørende ræsonnement står ikke uimodsagt, kritikerne er mange, men jeg anser alligevel at hans definition er frugtbar for forståelsen af det komplekse begreb globalisering. Ifølge Held kan globalisering forstås som et rumligt fænomen med yderpunkterne lokal og global. Det er *ikke* et nyt fænomen, idet stater og samfund altid har været forbundet med hinanden i højere eller mindre grad. Det der er kendetegnende for globaliseringen er at menneskelig organisation, aktivitet, interaktion og magtudøvelse ændrer rumlig karakter til transkontinentale og interregionale mønstre, og at handlinger og beslutninger, relationer og institutioner får en længere og dybere rækkevidde på tværs af tid og rum. To overordnede fænomener kan udskilles af

---

<sup>19</sup> Se eks. Held & McGrew (2005) for opdeling af kategorier indenfor globaliseringsdebatten. Som repræsentant for skeptikere anvendes ofte Hirst & Thompson (se eks. Hirst & Thompson (2000)). Som repræsentant for globalisterne, anvendes ofte Ohmae (1990). Held repræsenterer den transformationalistiske holdning.



globaliseringens betydning. For det første er politisk, økonomisk og social aktivitet i højere grad interregional eller tværkontinental. For det andet intensiveres interaktionen og den indbyrdes samhørighed (*interconnectedness*) mellem stater og samfund. Globalisering er ikke en tilstand eller en lineær proces, men et *multidimensionalt fænomen*, der involverer forskellige aktiviteter og interaktioner af økonomisk, politisk, teknologisk, militærisk, retlig, kulturel og miljømæssig karakter. Effekten på individer, lande og grupper varierer.<sup>20</sup> Held fremstiller, sammen med McGrew, Goldblatt & Perraton, følgende definition af globalisering:

”a process (or a set of processes) which embodies a transformation in the spatial organization of social relations and transactions – assessed in terms of their extensity, intensity, velocity and impact – generating transcontinental or interregional flows and networks of activity, interaction, and the exercise of power”<sup>21</sup>

Her er begreberne *ekstensitet*, *intensitet*, *hastighed* og *effekt* vigtige begreber. *Ekstensiteten* angiver omfatningen af sociale, politiske og økonomiske aktiviteter på tværs af grænserne, således at handlinger og beslutninger i en region berører flere end regionens borgere, hvilket hænger sammen med den tværregionale samhørighed (transregional interconnectedness). *Intensiteten* omhandler den stigende samhørighed i form af stærkere interaktionsmønstre og øget rørlighed (flow) af varer, kapital, mennesker, ideer og information på tværs af de etablerede stater og samfunds grænser. Dette bevirker, sammen med bedre infrastruktur og kommunikationssystemer, at *hastigheden* i globale interaktioner og processer sættes op. Sidst medfører øget ekstensitet, intensitet og hastighed en dybere involvering af det lokale og globale, således at *effekten* af enkelte sager bliver større og når længere.<sup>22</sup> Det jeg vil fokusere på er menneskers øgede bevægelighed - det jeg kalder menneskelig mobilitet – og de elementer, der er knyttet til dette.

Globalisering har en kompleks og dynamisk relation til andre rumlige processer, så som lokalisering, regionalisering og internationalisering, idet processerne gensidigt kan stimulere eller hæmme hinanden, men disse processer kan altså ikke betragtes som et

---

<sup>20</sup> Held (1998): 13-14.

<sup>21</sup> Held, McGrew, Goldblatt & Perraton (2000): 55.

<sup>22</sup> Held, McGrew, Goldblatt & Perraton (2000):54-55.

delelement af globaliseringen. Regionalisering defineres som; "...clustering of transactions, flows, networks and interactions between functional or geographical groupings of states or societies..."<sup>23</sup>. Eftersom jeg primært beskæftiger mig med EU, er det først og fremmest regionalisering, og ikke globalisering, der er det rette begreb at arbejde med. Jeg har alligevel valgt at arbejde med begge begreber, idet jeg anser at den indbyrdes afhængighed mellem nationalstaten, regionalisering og globalisering - og i dette konkrete tilfælde, statsborgerskabet, unionsborgerskabet og global migration og menneskerettigheder - nødvendiggør globaliseringsbegrebet i dette speciale. Min diskussion tager udgangspunkt i statsborgerskabet som en national institution, der er veletableret og forankret i det internationale system. Statsborgerskabet sættes derefter i relation til intensiteten i den menneskelige bevægelighed over grænserne, hvilket er et globalt anliggende, men særlig interessant i forhold til EU, hvor visionen om fri bevægelighed har medført en række tiltag i relation til ydre grænsekontrol og regional rettighedseksponering. De tiltag og diskussioner der føres i EU - på mange områder, men her specielt i forhold til unionsborgerskab og grundlæggende rettigheder - er ikke alene et spørgsmål om nationalstaternes regionalisering, men også om global mobilitet, idet det handler lige så meget om tredjelandsstatsborgere som unionsborgere. Det er dermed ikke muligt at se bort fra globalisering i dette speciale.

### ***2.4.3 Suverænitet og nationalstat***

Suverænitet og stat er begreber der defineres meget forskelligt alt efter hvilken samfundsvidenskabelig disciplin og hvilket teoretisk udgangspunkt man taler fra, men der er bred enighed om at de to begreber hører sammen. En stat kan siges at bestå af territorium, befolkning, autoritet og anerkendelse, og kan defineres som; "an organization, which claims ultimate authority over the population within a well-defined territory"<sup>24</sup>. Nationalstaten symboliserer "ægteskabet mellem kultur og politik" og forudsætter kongruens mellem de statslige institutioner og det kulturelle system.<sup>25</sup> Mens jeg godtager disse definitioner og ikke har i sinde at føre en videre diskussion om begreberne stat og nation, vil jeg i

---

<sup>23</sup> Held, McGrew, Goldblatt & Perraton (2000): 55.

<sup>24</sup> Jönsson et al (2000): 60.

<sup>25</sup> Jönsson et al (2000): 61. Denne definition er enkel og kan naturligvis problematiseres og nuanceres, eksempelvis ved at skelne mellem stat-nationer og nationalstater, hvilket jeg dog ikke vil komme ind på her.

stedet vise suverænitetetsbegrebets flertydighed ved hjælp af Stephen Krasners fire definitioner af suverænitet:<sup>26</sup>

- 1) Suverænitet som en institutionel aftale der organiserer det politiske liv, baseret på principperne autonomi og territorialitet (non-intervention)<sup>27</sup> (*westfalisk eller vatteliansk suverænitet*)
- 2) Suverænitet som graden af statens kontrol og regulering af aktiviteter indenfor de territoriale grænser (*indenrigssuverænitet*)
- 3) Suverænitet som graden af statens kontrol over grænsestrømme (*interdependenssuverænitet*)
- 4) Suverænitet som staternes ret til at indgå internationale aftaler og betydningen af international anerkendelse (*international rets suverænitet*)

Der er altså forskellige opfattelser af hvornår suverænitet krænkes, idet forståelserne af suverænitet varierer. Eksempelvis anses manglende evne til at holde orden og regulere økonomiske aktiviteter som et suverænitetsbrist ifølge indenrigssuveræniteten. I forhold til interdependenssuveræniteten fokuseres der på uformåen at kontrollere strømmen af personer, varer og ideer over grænserne som en mindskning af suveræniteten, hvilket giver eksterne aktører større mulighed for at påvirke statens autonomi. Forståelsen af suverænitet efter den internationale retlige skole, lægger vægten på staternes ret til at indgå internationale aftaler og konventioner, hvilket i modsætning til den westfaliske suverænitetsovfattelse ikke krænker suveræniteten. Der vil ofte være tale om krænkelser af flere suverænitetsformer, eftersom reaktionen på den ene kan medføre en krænkelser af en anden.<sup>28</sup> Som Jönsson, Tägil & Törnqvist, fremhæver så betyder dette at suverænitet er et komplekst begreb, der skal defineres som et sådant: *en multidimensional institution der kan variere over tid og rum.*<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Krasner (1995/1996): 118-119 og Krasner (2001): 19-21. Krasner anvender westphalian sovereignty som definition i den tidligere artikel, mens han anvender vatteliansk sovereignty i den senere, idet han anser at hvad som benævnes den westfaliske model ikke har noget med den westfaliske fred at gøre. Principperne for den suveræne stat fastlagdes først med juristerne Emmerich de Vattel og Christian Wolff i slutningen af 1700-tallet.

<sup>27</sup> Med *territorialitet* menes politisk autoritet over et bestemt territorium, og med *autonomi* menes at ingen ekstern aktør kan udøve sin autoritet indenfor statens grænser.

<sup>28</sup> Krasner (1995/1996): 116-119.

<sup>29</sup> Jönsson et al (2000): 72-73.

#### 2.4.4 Demokrati

Med demokrati mener jeg *repræsentativt demokrati*, som det ses i de fleste liberale demokratier. Som Robert Dahl fremhæver, er nationen siden 1700-tallet set som den naturlige enhed for suverænt repræsentativt demokratisk styre (siden den såkaldte anden forvandling fra bystat til nationalstat).<sup>30</sup> Dahl opstiller fem overordnede kriterier for det perfekte demokrati, men påpeger samtidig deres idealistiske karakter og fremhæver at der nok ikke eksisterer noget demokratisk styre, der kan leve op til alle kriterierne. Først og fremmest anser Dahl at medborgernes *effektive deltagelse* i hele beslutningsprocessen og *lige stemmeret ved endelig afgørelse* (politisk lighed) er forudsætninger for demokrati. Dette hænger sammen med borgernes *oplyste forståelse* og deres mulighed for at have *kontrol over dagsordenen*.<sup>31</sup> Transparens, legitimitet og ansvarsplacering er her tæt koblede begreber, ligesom begrebet effektivitet er blevet tillagt i de seneste år.<sup>32</sup> Det sidste kriterium handler om *det altomfattende medborgerskab*, hvilket er specielt relevant i forhold til min problemstilling. Medborgerskabet hænger sammen med begrebet *demos*. *Demos* betyder *folk* og er det politiske fællesskab, som består af de individer, der er berettiget til at deltage i den politiske demokratiske proces; *medborgerne*. *Demos'* sammensætning og rækkevidde kan være svær at definere; hvem skal medregnes i *demos* og hvilke grænser findes der for *demos'* autoritet? *Demos'* omfatning er ofte mindre end dets rækkevidde, dvs. at færre individer har ret til at påvirke den politiske beslutningsproces end de individer der påvirkes af beslutningen. Dahl anser at *demos* skal omfatte alle voksne medlemmer som er underkastet de bindende beslutninger, men han moderer kategorien voksne medlemmer til at udelukke personer på midlertidigt besøg samt mentalt handicappede.<sup>33</sup> Jeg anser at Dahls demokratikriterier er et godt fundament for et demokratiideal og kan tjene som demokratiforståelse i dette speciale. Jeg har ikke i sinde at diskutere overensstemmelsen mellem normativ og reelt demokrati, men vil fokusere på koblingen mellem medborgerskab og demokrati og dermed henvise til *demos*, *det altomfattende medborgerskab* og dertilhørende aspekter.

---

<sup>30</sup> Dahl (1989): 332-333.

<sup>31</sup> Dahl (1989): 170-178.

<sup>32</sup> Elofsson & Rindeljäll (1998): 14-18.

<sup>33</sup> Dahl (1989):186-203.

## 2.5 Valg af teori

I teorien tager jeg udgangspunkt i relevante begreber frem for én model eller en teoriretning. Som base for mit teoretiske ræsonnement anvender jeg hovedsagligt Christian Fernández (2005) og Gerard Delanty (2002), men jeg kompletterer med andre teoretikere for at uddybe og belyse udvalgte aspekter i forhold til medborgerskabets relation til suverænitet<sup>34</sup> og kosmopolitisk medborgerskab og multi-level governance<sup>35</sup>. Delantys og Fernández' ræsonnement kompletterer hinanden i redegørelsen for den konventionelle medborgerskabsmodels centrale begreber. Relationen mellem demokrati og medborgerskab baseres på Fernández (2001) og Robert Dahl (1989), mens den teoretiske udfordring, afkoblingen af den konventionelle medborgerskabsmodel, er baseret på Delanty og Seyla Benhabib (2005). Modellen om det transnationale medborgerskab er udelukkende Fernández (2005) ræsonnement.

De valgte teoretikere kan placeres i den alternative del af den samfundsvidenskabelige disciplin, idet de fleste har et mere eller mindre socialkonstruktivistisk udgangspunkt. De fleste af de valgte teoretikere fører et ræsonnement med implicit eller eksplicit kritik af mere konventionelle teorier, der tager udgangspunkt i den såkaldte "containermodel" (så som realisme og liberalisme). "Containermodellen" (eller den westfaliske model<sup>36</sup>), som jeg vil henviser til, anvendes indenfor forskellige samfundsvidenskabelige teorier og er egentlig ikke en model, men mere en referenceramme eller en grundlæggende antagelse om nationalstatens karakter.<sup>37</sup> Som John Agnew påpeger, så har konventionelle teorier benyttet sig af tre dominerende geografiske antagelser i opfattelsen af det internationale system. For det første bliver stater opfattet som *rumligt*

---

<sup>34</sup> Myron Weiner (1985) og Andrew Linklater (1998) og desuden Krasner (1995/96, 2001) og Jönsson et al (2000) til at definere suverænitet i begrebsafklaringen.

<sup>35</sup> Marks & Hooghe (2002), Held (1998, 1999), Schuster & Solomos (2002), Chandler (2003), Murphy & Harty (2003)

<sup>36</sup> Ræsonnementet om "containermodellen" og den westfaliske model bygger stort set på de samme principper om den moderne stats karakter. Der har været meget diskussion om hvorvidt den westfaliske fred overhovedet kan betragtes som startskuddet for det moderne verdenssystem bestående af suveræne stater (Krasner (2001) som ellers har defineret suverænitet på flere måder, hvoraf en som westfalisk, trækker i artiklen denne opfattelse tilbage. Se også Jönsson et al (2000): 65-66.). Derfor vælger jeg at anvende udtrykket "containermodellen". Det væsentlige er, at antagelsen om nationalstatens karakter som lukket og absolut kan være mere eller mindre repræsentativ. Om containertanken se også; Jerneck et al (2001): 256-257 og Jönsson et al (2000): 13-16.

<sup>37</sup> Ifølge Stephen Krasner benytter både neo-realistiske, neo-liberale og konstruktivistiske teorier sig af den westfaliske model enten som et empirisk analyseinstrument eller en analytisk antagelse, Krasner (1995/1996): 115-116.

*fikserede suveræne enheder*. For det andet anvendes *internationale og indre anliggender som polariteter* og for det tredje bliver staten opfattet som en *samfundscontainer*.<sup>38</sup> Som Krasner, og Fernández, påpeger så kan denne opfattelse berettiges i de fleste tilfælde, men der skal tages hensyn til at hovedprincipperne, autoritet og territorialitet, ofte krænkes - eksempelvis ved indgåelse af internationale aftaler eller bristende grænsekontrol. Krasner anser, at dette ikke er et nyt problem, men krænkelser forekommer dog hyppigere, i og med globaliseringen opbløder grænserne.<sup>39</sup> Containerantagelsen har derfor, i lyset af globaliserings- og regionaliseringsprocesser, været udsat for kritik i senere år. Flere teoretikere anser, at det er vigtigt at anerkende at alternative aktører på den internationale arena også spiller en rolle og at probleminternationalisering leder til et øget behov for internationalt samarbejde, hvilket tilslører grænsen mellem national og international politik og udfordrer staten som en fast størrelse (container). De teoretikere jeg anvender, er nogle af disse kritikere.<sup>40</sup> I forhold til globaliseringsdiskussionen vil jeg placere dem i ”den transformatoriske lejr”, idet de anerkender statens rolle og position som den stærkeste aktør på den internationale scene, men ikke den eneste. Vægten ligges således på forskellige udfordringer som globaliseringsprocesser betyder for stat, kultur, demokrati og statsborgerskab uden at påstå at ”staten er død”.<sup>41</sup> Jeg bevæger mig måske i nogles øjne uden for den etablerede teori, men vil fremhæve at politisk teori, både når det gælder international politik og public policy, under de seneste år er blevet ”more diverse and more cosmopolitan”.<sup>42</sup> Teoretikere som David Held og Gerard Delanty er velkendte og ofte refererede i forskellige sammenhænge. Jeg finder dog, at deres teorier om henholdsvis kosmopolitisk demokrati og civil kosmopolitisme ikke egner sig til at belyse min problemstilling. Jeg anvender derfor ikke deres modeller i sin helhed, men brudstykker af deres ræsonnement. Delanty tager udgangspunkt i globalisering, hvor jeg fokuserer på det regionale plan, og hans ræsonnement om en kosmopolitisk offentlig sfære er ikke så konkret og derfor vanskelig at anvende. Dette hindrer dog ikke anvendelsen af

---

<sup>38</sup> Agnew (1994): 59.

<sup>39</sup> Krasner (1995/1996): 121-123, 144-147. Fernández (2005): 100.

<sup>40</sup> Held anvender begrebet ”political community of fate”; et selvbestemmende kollektiv der former sin egen dagsorden og vilkår, Held (1998): 21. Fernández kritiserer containermodellen i forhold til organiseringen af statsborgerskabet, Fernández (2005): 91-92, ligeledes Brodie (2003): 324-325. Andre eksempler: Agnew (1994), Ruggie (1993).

<sup>41</sup> Eks. Fernández (2005): 99. Held (1998): 13. Delanty (2002): 142. Benhabib (2005): 673-674.

<sup>42</sup> Stoker & marsh (2002): 3.

Delantys gennemgang af forskellige medborgerskabsmodeller og udfordringer for disse, idet denne kan bidrage til en diskussion af relevante begreber for medborgerskabet. Helds teori er hovedsagligt indrettet med henblik for at forbedre demokratiet på flere niveauer og han beskæftiger sig ikke indgående med medborgerskabet. Desuden har han også fokus på det globale, og den konkrete del af hans ræsonnement, det kosmopolitiske demokrati, tager primært udgangspunkt i en omorganisering af FN.<sup>43</sup> Christian Fernández, som jeg i høj grad læner mig op af, er ikke en etableret teoretiker på samme måde som Held og Delanty. Hans model om det transnationale medborgerskab er hentet fra hans doktorafhandling og er således ikke en velkendt teori (endnu). Til trods for det, har jeg fundet hans ræsonnement mest fyldestgørende og anser, at det har en konkret relation til min problemstilling. Fernández anvender begreberne postnationalitet og transnationalitet i stedet for globalisering, eftersom han anser at globaliseringsterminologien indeholder en antagelse om en overgang fra nationalt til globalt, hvilket hæmmer belysningen af andre fænomener som er hverken eller. Fernández anvender i stedet de eksisterende begreber til at bestemme hvad det nationale er og hvad det *ikke* er; og dermed hvad der er postnationalt, men understreger at det ikke er et spørgsmål om enten-eller, eftersom det nationale kan eksistere side om side med det postnationale.<sup>44</sup> Begrebet transnationalitet anvender Fernández i forhold til hans medborgerskabsmodel for at betone modellens horisontale karakter.<sup>45</sup> Fernández benytter konstruktiv analyse og søger dermed at balancere mellem det ønskelige og det eksisterende for at opstille det mulige<sup>46</sup>. Jeg vil dog understrege, at jeg naturligvis ikke anvender det empiriske ræsonnement og kun det normative i begrænset omfang i teorirammen, men fokuserer på hans konstruktive model. Den tager udgangspunkt i EU og unionsborgerskabet, hvorfor hans teori er det bedste bud, jeg har fundet i min søgen efter postnationale medborgerskabsteorier, der ikke er alt for idealistiske eller flydende. I analysen vil jeg således ”afprøve” om Fernández’ model nu også udgør det mulige.

Jeg anvender altså fragmenter fra forskellige teoretikers ræsonnement, der er relevant idet de kan supplere hinanden i forståelsen af relevante begreber og bidrage til en

---

<sup>43</sup> Held (1998): 21-26.

<sup>44</sup> Fernández (2005): 31-33.

<sup>45</sup> Fernández (2005): 130-131.

<sup>46</sup> Fernández (2005): 17-23.

frugtbar teoretisk diskussion af statsborgerskabets organisering og dets udfordringer. Eftersom min teoretiske ramme skal bidrage til både at analysere den konventionelle organisering af statsborgerskabet, dets udfordring og løsninger, er det vigtigt at både diskutere hvordan statsborgerskabet er organiseret, hvilke eventuelle problemer der findes samt hvordan det kan organiseres alternativt.

## **2.6 Valg af empiri**

Der findes en stor mængde materiale om statsborgerskab og det europæiske unionsborgerskab. Jeg beskæftiger mig hovedsagligt med de ”gamle” EU-lande (EU-15), men vil ofte gå mere i dybden med dansk og svensk lovgivning og diskussion på statsborgerskabsområdet. Dette skyldes ikke kun mit tilhørsforhold til de to lande og en uudvigelig inspiration fra aktuelle debatter omkring det valgte emne, men også at Danmark og Sverige rent faktisk adskiller sig på væsentlige punkter set i forhold til øvrige EU-lande i relation til min problemstilling. Danmark adskiller sig eksempelvis ved forbeholdet for unionsborgerskab, forbeholdet for EU’s samarbejde omkring retlige og indre anliggender, bopælskravet for stemmeret i henhold til Grundloven og de restriktive indfødsretsbestemmelser. Sverige har derimod haft nogle parlamentariske diskussioner og offentlige udredninger, der vidner om en mere liberal opfattelse af naturalisationsregler, dobbelt statsborgerskab og stemmeret.

Jeg har valgt at både anvende primær og sekundært materiale. Størstedelen af materialet omhandlende dansk og svensk lovgivning om statsborgerskab/indfødsret og stemmeret er de gældende retsakter og nyere udredninger, mens øvrige europæiske landes statsborgerskabslovgivning er hentet fra Lokrantz Bernitz (2004). Det er derfor ikke usandsynligt, at der er blevet foretaget ændringer i disse landes lovgivninger siden 2004, men det har ikke været muligt at opdatere samtlige landes lovgivning på området. Materialet omkring EU’s bestemmelser om unionsborgerskab, området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og charteret om grundlæggende rettigheder består af retsakter og udredninger (direktiv, KOM-dokumenter og EP betænkninger) samt Europaparlamentsforhandlinger. Jeg har gennemlæst samtlige forhandlinger, der er tilgængelige på nettet omhandlende unionsborgerskab eller grundlæggende rettigheder og har således fået et godt indblik i forskellige europæiske røster om



unionsborgerskabet. Det meste af materialet er fundet på Internettet gennem folketinget (www.folketinget.dk), statsministeriet (www.stm.dk), EU-oplysningen (www.eu-oplysningen.dk), Riksdagen (www.riksdagen.se), den svenske stats offentlige udredninger (www.sou.gov.se), EU (www.europa.eu.int) samt retsinfo, prelex, celex og eur-lex. Derudover er materiale om international ret også hentet fra hjemmesider som Europarådets (www.coe.int) og FN's hjemmeside (særlig www.ohchr.org) samt i Lokrantz Bernitz (2004). Jeg anvender derudover nogle artikler, der diskuterer relevante spørgsmål, så som indvandreres politiske rettigheder (Raskin (1993)), migration (Clarke & Salt (2000)) dobbelt statsborgerskab (Weil & Hansen, Spiro (2002)), transnationale fællesskaber (Kastoryana (2000)) og unionsborgerskabet (Friis et al).

## 2.7 Projektdesign

Specialet er opbygget over konstellationen *konventionel organisering – udfordring – løsning*. Jeg anser at det er nødvendigt at præsentere både konventionel og alternativ forståelse af statsborgerskabet, idet vi i dag befinder os et sted imellem. Mere konkret præsenterer jeg konventionel teori og empirisk forståelse af statsborgerskabet som primært har nationalstaten som referenceramme. Dernæst fokuserer jeg på udfordringer der har globaliseringen/menneskelig mobilitet og mere eller mindre uregulerede forandringsprocesser som udgangspunkt og til sidst ser jeg på løsninger, der tager afsæt i transnationale aftaler og multi-level governance.

I det følgende kapitel præsenteres det teoretiske ræsonnement, som ligger til grund for forståelsen af statsborgerskab i konventionel og alternativ kontekst. Jeg starter med at præsentere begreber i relation til den *konventionelle medborgerskabsmodel* (afsnit 3.1), det vil sige at her lægges vægt på statsborgerskabet som en eksklusions- og inklusionsmekanisme, der betoner rettigheder, forpligtelser, deltagelse og identitet og er tilknyttet nationalstaten, suverænitetsprincippet og demokrati. Dernæst diskuterer jeg de *teoretiske udfordringer* (afsnit 3.2) der findes for den konventionelle medborgerskabsmodel. Udgangspunktet er hvorledes medborgerskabets komponenter frakobles og knyttes til andre fællesskaber, hvilket jeg belyser i et demokratisk perspektiv. Til sidst i teorikapitlet diskuterer jeg forskellige *løsningsforslag* på hvordan disse udfordringer kan imødekommes ved hjælp af transnationale supplement til statsborgerskabet (afsnit 3.3) Afslutningsvis sammenfatter jeg den teoretiske ramme,

som ligger til grund for analysen af statsborgerskabets organisering i national og international kontekst (afsnit 3.4).

Analysen er opbygget på samme måde og består af en samlet introduktion og tre kapitler der behandler hver sit delement. Jeg indleder med en kort præsentation af statsborgerskabets organisering set i et historisk perspektiv. Herunder diskuterer jeg på aktuelle områder af den *konventionelle* statsborgerskabsforståelse i relation til distinktionen mellem statsborgere og ikke-statsborgere; naturalisation og stemmeret (kapitel 4). Derefter bevæger jeg mig mod *udfordringerne*, indre fragmentering forårsaget af subnationale og transnationale fællesskaber samt dobbelt statsborgerskab (kapitel 5). Emnerne som behandles under *løsninger* (kapitel 6) er menneskerettigheder og unionsborgerskabets udvikling, rettigheder og funktion. Jeg lægger vægten på unionsborgerskabet, idet dette er det mest interessante i et statsborgerskabs- og medborgerskabsperspektiv. Jeg afslutter med en sammenfatning, som hovedsagligt består af tre figurer der skal give et visuelt overblik over statsborgerskabets konventionelle organisering, dets udfordring og en alternativ organisering. (kapitel 7). Naturligvis konkluderer jeg til sidst hvilke tendenser og muligheder der er indenfor statsborgerskabets organisering (kapitel 8).

### 3. Teoretisk ramme

Feltet omkring statsborgerskab og medborgerskab er bredt og rummer både sociologiske og politologiske teorier, som naturligvis lægger forskellige perspektiver på statsborgerskabet. Jeg tager ikke udgangspunkt i nogen speciel teori eller teoriretning, men præsenterer nogle begreber, der knytter sig til statsborgerskabet efter *konventionel* opfattelse, hvorefter jeg diskuterer den teoretiske *udfordring* for den konventionelle opfattelse af statsborgerskabet. Afslutningsvis vil jeg præsentere og diskutere forskellige løsningsmodeller med udgangspunkt i alternative demokrati- og statsborgerskabsteorier, der ikke udelukkende tager udgangspunkt i nationalstaten, men ser det politiske system på flere niveauer – multi-level governance.

#### 3.1 Den konventionelle medborgerskabsmodel

##### 3.1.1 Statsborgerskab – relevante begreber

Statsborgerskab, eller medborgerskab, kan siges at være en gammel ide under konstant forandring. Det er forskelligt hvilke begreber, der bliver sat i centrum for statsborgerskabet, alt efter hvilken teoritilgang der tages udgangspunkt i. De liberale statsborgerskabsteorier betoner dets *rettigheder*, mens konservative teorier lægger vægten på *forpligtelser*. Kommunitaristiske og republikanske teorier fokuserer på *deltagelse* og nationalistisk inspirerede statsborgerskabsteorier, og visse kommunitaristiske teorier, fremhæver *identitet*.<sup>47</sup> Overordnet kan alle teorierne dog siges at omhandle *eksklusion og inklusion*. Jeg vil i det følgende belyse disse begreber.

##### *Eksklusion - inklusion*

Statsborgerskab handler om medlemskab og må derfor nødvendigvis også handle om medlemmer og ikke-medlemmer. Gerard Delanty anser at en redegørelse for statsborgerskab ikke kan undvige det faktum at statsborgerskabet etableredes for at kunne ekskludere grupper eller individer fra et fællesskab.<sup>48</sup> Men *hvem der skal inkluderes i statsborgerskabet*, mener Christian Fernández, er et sjældent stillet spørgsmål. Traditionelt set har liberalismens universalitetstanke betydet at statsborgerskabet skal omfatte *alle*. Men hvilken gruppe udgør *alle*? Fernández

---

<sup>47</sup> Delanty (2002):30.

<sup>48</sup> Delanty (2002):32

fremhæver Aristoteles tanke om ”den som bliver styret, skal også styre”, men stiller samtidig spørgsmålstejn ved muligheden for at vurdere *hvem der påvirkes* af magten. Svaret er forskelligt alt efter hvilket politisk system der ses på. I den moderne stat er det, ifølge Fernández, først og fremmest individets tilhørsforhold til statens territorium, der afgør om hun skal inkluderes og ekskluderes. Men i den moderne nationalstat forudsættes det yderligere, at der er en alliance mellem statsborgerskab og nationalitet. Fernández anser at der overordnet kan skelnes mellem to forskellige tilhørsforhold mellem individ og fællesskab; statstilhørighed og nationstilhørighed (med andre ord statsborgerskab og nationalitet). *Statstilhørighed* er den officielle klassificering som inddeler jordens befolkning i forskellige folk. Dette tilhørsforhold opnås gennem fødsel, efter princippet om territorialitet (*jus soli*) eller herkomst/blodsbånd (*jus sanguinis*) eller gennem forskellige former for naturalisation. Hvordan reglerne for statstilhørighed er udformet afhænger af statens praktiske omstændigheder og ideologi. *Nationstilhørighed* hænger sammen med kultur og historie, sprog, traditioner og symboler og er svært at definere, idet der ikke er nogen tydelige kriterier for inklusion og eksklusion. Nationstilhørigheden kan opdeles efter civil eller etnisk nationsopfattelse (andre teoretikere anvender begrebne politisk eller kulturel nationsopfattelse), hvor førstnævnte lægger vægt på konstitutionen og den politiske kultur, betoner sidstnævnte den etniske samhørighed. *Statstilhørighed* og *nationstilhørighed* er altså ikke det samme, men det forventes ofte at de udgør en enhed. Derfor markerer de en grænse mellem eksklusion og inklusion i det politiske fællesskab, og bliver dermed svaret på *hvem der inkluderes i statsborgerskabet*.<sup>49</sup> Distinktionen mellem medlem og ikke-medlem bliver tydeligere, i og med de to medlemskaber, nations- og statstilhørighed, forventes at stemme overens. Dette betyder at individet skal opfylde nationalitetskriterier for at blive anerkendt som medlem i statsborgerens fællesskab og etniske minoriteter er derfor svære at tolerere. Den ”fremmede” betragtes derfor hverken juridisk, fysisk eller socialt som en del af medlemskabet. Statsborgerskabet bliver dermed en absolut inklusion og eksklusionsmekanisme.<sup>50</sup> At kunne trække en grænse mellem medlem og ikke-medlem på baggrund af kulturelle faktorer har, ifølge Fernández, været en målsætning for nationalstaten som afspejles i statsborgerskabets inklusionskriterier.<sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Fernández (2005): 95-99.

<sup>50</sup> Fernández (2005): 98-99.

<sup>51</sup> Fernández (2005): 99. Se også Castles (2000): 279.

### ***Rettigheder og forpligtelser***

Det er som nævnt hovedsagligt de liberale teorier, der sætter rettigheder i fokus. Den traditionelle form for liberale statsborgerskabsteorier har en markeds- og statscentreret forestilling om statsborgerskabet som en formel og retlig status. Vægten lægges på det formelle og passive statsborgerskab, og statsborgerskab anses ofte at være lig med nationalitet.<sup>52</sup> Individet forventes ikke at være aktivt i civilsamfundet, men skal indgå en kontrakt med staten om hvilke rettigheder og forpligtelser de to parter har mod hinanden. Individets integritet og frihed er traditionelt set nogle af de vigtigste rettigheder og grænsen mellem det offentlige og private forventes derfor at være tydelig.<sup>53</sup> Rettigheder opdeles ofte, efter T.H. Marshalls model, i civile, politiske og sociale rettigheder.<sup>54</sup> Borgerens forpligtelser overfor staten kan være mere eller mindre konkrete, som eksempelvis bidrage til samfundet, værnepligt eller skattebetaling.<sup>55</sup> Forpligtelserne kan ses som et bidrag til det politiske fællesskab, idet de skaber loyalitet og gensidighed mellem stat og medborger.<sup>56</sup>

### ***Deltagelse og identitet***

Teoriene der fremhæver deltagelse og identitet har, i modsætning til de liberale teorier, fokus på det aktive statsborgerskab og tager udgangspunkt i fællesskabet og ikke individet. Deltagelse kan siges at hænge sammen med medborgerskabsbegrebet, mens identitet mere er en uformel side af statsborgerskabet, som ofte er tilknyttet nationalitet. Der findes forskellige kommunitaristiske retninger. Delanty fremhæver liberal, konservativ kommunitarisme og medborgerlig republikanisme (nyrepublikanisme).<sup>57</sup> Den liberale kommunitarisme bygger på moralsk og kulturel kollektivism og har fokus på identitet. De modererer således liberalismen ved at tage udgangspunkt i den kulturelle identitet i stedet for individet.<sup>58</sup> Den konservative kommunitarisme fremhæver nationen som udgangspunkt for kollektiv identitet, men også religion, tradition og familie er begreber som kan sammenholde den kollektive identitet ifølge de konservative kommunitarister. Men de fleste kommunitarister forstår kollektiv identitet

---

<sup>52</sup> Delanty (2004): 29-30.

<sup>53</sup> Fernández 2005: 56-58.

<sup>54</sup> Delanty (2002): 38-39.

<sup>55</sup> Delanty (2002): 41.

<sup>56</sup> Fernández (2001): 113.

<sup>57</sup> Delanty (2002): 51-52.

<sup>58</sup> Delanty (2002): 54-58.

som national identitet.<sup>59</sup> Som Fernández fremhæver så har nationalismen skabt en fælles identitet, der hviler på fælles sprog, traditioner og historie, hvilket bevirker at medborgerne fremstår som en mere sammenhængende og homogen masse.<sup>60</sup> Den medborgerlige republikanisme tager udgangspunkt i det offentlige engagement og fokuserer dermed mere på deltagelse, demokrati og civilsamfund end nogen af de øvrige teorier.<sup>61</sup> Fernández, der i sit udgangspunkt kan sige at høre hjemme her, fremhæver *offentlighed, gensidighed og lighed* som væsentlige begreber for medborgerskabet. Med offentlighed vil han understrege vigtigheden af det offentlige rum, der skal forene medlemmerne. Han taler om det *samordnende medborgerskab*, der samler alle de roller et individ besidder. Hvert individ har flere roller, eksempelvis forældre, konsument, kollega, kvinde osv. Disse roller er ofte synligere og vigtigere for individet, og en større del af hendes liv end statsborgerskabet, men de står ofte i modsætning til hinanden, idet individets ønsker som forælder måske ikke stemmer overens med ønskerne individet har som konsument. Medborgerskabet er derfor vigtigt, eftersom det er overordnet de øvrige roller og har en betydning for disse og fællesskabet, og kan dermed samle alle roller og tale ud fra summen af disse. De to andre begreber skal forstås ud fra den samordnende offentlighed. Med gensidighed mener Fernández den gensidige afhængighed mellem medlemmerne og mellem stat og individ – et udbytte af magt som skaber balance mellem individ, fællesskab og stat. Medborgerskabet behøver både fællesskab og individets frihed, almennytte og egennytte. Menneske og medborger skal kombineres i et og samme individ. Fernández anser, at det er vigtigt at fællesskabet bygger på politiske værdier, så som deltagelse, dialog og tolerance og ikke på kultur, så som religion og historie. Det tredje begreb Fernández nævner som fundamental for det samordnende medborgerskab er *lighed* - medborgerlig lighed i den offentlige sfære, hvilket omhandler fordelingen af offentlig magt og borgernes rettigheder. Trods at der har været fokus på lige muligheder for alle, er statsborgerskabet altid blevet brugt som instrument til at ekskludere diverse grupper fra samfundet og begrænse "alle". Fernández anser, at lige muligheder ikke kun hænger sammen med den formelle

---

<sup>59</sup> Delanty (2002): 59-62.

<sup>60</sup> Fernández (2005): 56-58.

<sup>61</sup> Delanty (2002): 62-68.

mulighed, men også med individets egne resurser. Derfor bør uligheden også bekæmpes for at alle kan få lige muligheder.<sup>62</sup>

### 3.1.2 Statsborgerskab og suverænitet

”Det moderna medborgarskapet uppstod och formades i gränsytan där den suveräna och den nationella staten sammansmälte”<sup>63</sup>.

Derfor er statsborgerskabet knyttet til den suveræne stat og den territoriale jurisdiktion med støtte i international ret. Nationalstaten og det moderne statsborgerskab kommer fra samme tanke – 1700-talets revolutioner i Frankrig og Nordamerika.<sup>64</sup> Det er derfor ikke så mærkværdigt at sprog og begreb indenfor statsborgerskabsforskningen, såvel som megen anden samfundsvidenskabelig forskning, gennemsyres af en national symbolik. Den foretrukne model har været nationalstaten som en *social container*, der er selvtilstrækkelig og separeret fra omverdenen – en model der forudsætter *overensstemmelse mellem stat, nation, territorium og medlemskab*.<sup>65</sup> Dette forudsætter, som Fernández fremhæver, at det politiske rums (nationalstaten) rækkevidde er den samme hvad enten det er kulturelle, sproglige, juridiske eller økonomiske spørgsmål. Dermed er en tydelig grænse mellem nationale og internationale spørgsmål vigtig, idet de markerer spørgsmålenes rækkevidde.<sup>66</sup> Ifølge en sådan forståelse hænger statsborgerskabet unægtelig sammen med suverænitet, eftersom det er en forudsætning at staten har fuld kontrol over territoriet, dets offentlige enheder og dets medlemmer (indenrigssuverænitet) samt kontrol over grænsestrømme (interdependenssuverænitet). Det handler med andre ord om statens autoritet til at bestemme, hvem der skal betragtes som statsborgere og hvem der har ret til at betrede statens territorium. Som Myron Weiner fremhæver så er det universel opfattelse:

”However difficult it may be to define what constitutes a sovereign state, on one point there is a universal agreement: states claim the exclusive authority to decide who shall enter and who shall be permitted to become a citizen.”<sup>67</sup>

---

<sup>62</sup> Fernández (2005): 60-75.

<sup>63</sup> Fernández (2005) s. 89.

<sup>64</sup> Fernández (2001): 110.

<sup>65</sup> Fernández (2005): 91-92.

<sup>66</sup> Fernández (2005): 99-101.

<sup>67</sup> Weiner (1985): 442.

Denne stærke relation mellem suverænitet og statsborgerskab kan uddybes ved hjælp af fire punkter i, hvad Andrew Linklater benævner, den klassiske suverænitedoktrin; 1) ingen kan være subjekt for mere end en suveræn, 2) kun en suveræn magt kan herske over et givet territorium, 3) alle statsborgere skal have nøjagtig samme rettigheder og status og 4) båndet mellem suveræn og statsborger ekskluderer fremmede.<sup>68</sup>

### **3.1.3 Statsborgerskab - et medlemskab i et politisk fællesskab**

Selvom det ikke er alle med- og statsborgerskabsteoriretninger der kobler statsborgerskab til demokrati, og selvom det naturligvis ikke er alle stater, der er demokratiske<sup>69</sup>, hænger statsborgerskabet sammen med demokratiet. Det handler med andre ord om den aktive side af statsborgerskabet: medborgerskabet.

“Without a state, there can be no citizenship; without a citizenship, there can be no democracy”<sup>70</sup>

Ovenstående citat understreger sammenhængen mellem stat, medborgerskab og demokrati. Preuss et al. mener at demokrati skal forstås i relation til staten og suverænitet, eftersom demokratiet er organiseret indenfor staten og gennem dens medborgere.<sup>71</sup> Delanty understreger ligeledes, at demokratiet i den moderne stat primært er baseret på medborgerskabet<sup>72</sup>, hvilket også ses i Dahls femte demokratikriterium om det altomfattende medborgerskab. Dette kan forklares ud fra Fernández' ræsonnement. Han anser at både rettigheder og forpligtelser er en forudsætning for, at det politiske fællesskab skal kunne fungere, men at en fælles kultur, som borgerne kan identificere sig med, også er vigtig. Dermed bliver medborgerskabet et gensidigt afhængighedsforhold mellem borger og stat, men også en mere følelsesmæssig relation, som gør at individet kan identificere sig med det politiske fællesskab, også kaldet demos. Som tidligere nævnt anser Dahl, at det kan være svært at vurdere demos sammensætning og rækkevidde. Men ifølge Fernández kan demos i relation til den moderne nationalstat, siges at bestå af to kriterier; *autonomi og identitet*. Førstnævnte omhandler det politiske fællesskabs uafhængige og afgrænsede karakter.

---

<sup>68</sup> Linklater (1998): 129. Se også Jönsson et al (2000): 72.

<sup>69</sup> Flere og flere lande skifter fra autoritære styreformer til demokratiske. Jönsson et al vurderer at det i dag kun er omkring en tredjedel af verdens stater, der kan kaldes autoritære. Jönsson et al (2000): 85.

<sup>70</sup> Preuss et al. (2003): 4, henviser til Linz & Stephan (1996): 28.

<sup>71</sup> Preuss et al. (2003): 4.

<sup>72</sup> Delanty (2002): 19. Se også Jönsson et al (2000): 84-85.



Afgrænsningen er territorial (statens territorium) og autonomien kommer til udtryk gennem suverænitetetsprincippet – dette er dermed principper for demos rækkevidde. Det andet kriterium, identitet, handler om sammensætningen af demos, dvs. identitetsbasen som i den moderne nationalstat udgøres af nationen. Ideen om nationen har legitimeret det statsbaserede demokrati, idet den skaber en følelse af fællesskab og sammenhørighed hos borgerne, hvilket Fernández mener, er ekstra vigtigt for at legitimere det repræsentative demokrati.<sup>73</sup>

Demos består dermed af medborgere, der forventes at kunne identificere sig med den suveræne stat såvel som nationen. Nationalstat, demokrati og suverænitet hænger altså sammen og har alle en stor betydning for medborgerskabet. Med andre ord er *medborgerskabet koblet til idealbilledet af en demokratisk suveræn nationalstat*. I det følgende vil jeg se på hvorledes menneskelig mobilitet påvirker medborgerskabets væsentligste begreber og dermed dette idealbillede.

### **3.2 Menneskelig mobilitet som en teoretisk udfordring**

”Containermodellens” antagelse om overensstemmelse mellem *stat, nation, territorium og medlemskab* medfører en forventning om at bevægeligheden over grænserne er begrænset. Statsbytte forventes at være mere eller mindre permanente og forudsætter fuldstændig integration, både demokratisk, kulturel og juridisk.<sup>74</sup> Øget mobilitet resulterer i et stigende antal personer uden statsborgerskab, dobbelt statsborgerskab eller med et statsborgerskab, der knytter sig til en anden stat end der personen er bosat. Flere individer besidder fra fødselen, eller opretter i løbet af et livsforløb, tilhørsforhold til mere en end stat. Dermed opstår der, med stigende menneskelig mobilitet og øget fokus på minoriteters rettigheder, et behov for revurdering af ”containermodellen” i studiet af statsborgerskab. Som Delanty fremhæver, er det nødvendigt at have mobilitetens konsekvenser for øje: ”Ingen medborgarskapsteori kan bortse från det ökande antalet icke-medborgare, invandrare och människor med dubbla medborgarskap”<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Fernández (2001):114-115.

<sup>74</sup> Fernández (2005): 106. Se også Delanty (2002): 109 om det nationale statsborgerskabs antagelse om begrænset bevægelighed.

<sup>75</sup> Delanty (2002):45. Se også Benhabib (2005): 673.

### 3.2.1 Statsborgerskab og det grænseoverskridende – et demokratisk problem?

Den menneskelige mobilitet og multikulturelle bevægelser har betydning for statsborgerskabets organisering, idet de medvirker til - men er *ikke* alene årsag til – en frakobling af den konventionelle medborgerskabsmodels centrale elementer. Disse elementer, inklusion/eksklusion, rettigheder/forpligtelser, deltagelse og identitet, separeres fra hinanden og delvis fra statsborgerskabet, idet de sættes i relation til andre sammenhænge.

Først og fremmest handler *rettighederne* ikke kun om relationen mellem borger og stat, men som Delanty fremhæver, så strækker rettighederne sig udenfor statens rækkevidde, eksempelvis gennem menneskerettigheder - og specielt i takt med at grænsen mellem menneske- og medborgerrettigheder er blevet mere flydende, idet sociale og økonomiske menneskerettigheder anerkendes. Desuden handler alternative rettighedsformer, så som kollektive rettigheder, ikke om relationen mellem individ og stat, men om et kollektivs rettigheder og krav på anerkendelse.<sup>76</sup> Seyla Benhabib pointerer desuden bestemte rettigheders separation fra statsborgerskabet, hvilket bevirker at primært sociale rettigheder kan nydes uden at være medlem i det politiske fællesskab og besidde statsborgerskab.<sup>77</sup> Når det gælder forpligtelser, fremhæver Delanty at medborgeren ikke kun har et ansvar overfor staten, men også et mere kollektivt ansvar overfor eksempelvis naturen og kommende generationer i ”risikosamfundets ånd”.<sup>78</sup> Dette ekstra ansvar har måske ikke den store betydning for den konventionelle medborgerskabsmodels omorganisering, men det har deltagelsen derimod. *Deltagelse* bliver relevant i forhold til andre fællesskaber end det nationale, hvilket hænger sammen med forandringen af kommunikationsstrukturer. Deltagelse bliver dermed aktuelt i forhold til overlappende netværk på subnationalt, nationalt, regionalt og transnationalt niveau. Dette kan både ses som en rumlig forandring som skaber deltagelse i andre og mere uformelle fællesskaber end staten, men også deltagelse på andre niveauer end det nationale, eksempelvis fremhæver Delanty byen og

---

<sup>76</sup> Delanty (2002): 201-204. for yderligere uddybning af Delantys ræsonnement omkring menneskerettigheder og medborgerrettigheder se også kap. 5 i samme bog.

<sup>77</sup> Benhabib (2005): 674-675.

<sup>78</sup> Delanty (2002): 205-206.

det lokale plan.<sup>79</sup> Han fremhæver yderligere et aspekt, som er specielt interessant i relation til min problemstilling:

”Även om den nationella medborgarskapsmodellen fortfarande dominerar som bakomliggande kriterium, så finns det ett allt större erkännande av att uppehållsorten medför rätt till medborgarskap och rätt till deltagande i den medborgerliga gemenskapen. Detta pekar, tillsammans med det dubbla medborgerskapet, mot ett alltmer flytande tillstånd i förhållandet mellan medborgerskap och nationalitet.”<sup>80</sup>

Dette indebærer, som Benhabib pointerer, at der kan være individer i det politiske fællesskab, som ikke deler den kollektive *identitet*.<sup>81</sup> Identiteten som ligger til grund for statsborgerskabet er blevet mangfoldig, som følge af indvandring og et stigende antal forskellige kulturelle grupper i samfundet. Delanty påpeger at dette har en betydning for medborgerskabets lighedsideal, som nødvendigvis skal kombineres med accepten af forskelligheder.<sup>82</sup> National identitet bliver dermed en blandt flere kollektive identiteter, hvilket resulterer i en opløsning af koblingen mellem nationalitet og statsborgerskab. Nationalismen er ikke længere et statsprojekt, som det var tidligere, hvor staten ”ovenfra” forsøgte at nationalisere befolkningen og ved hjælp af sprog, etnicitet, religion og territorium skabe en homogen identitetsbase – nationen - som kunne tilknyttedes staten. Den nye nationalisme, mener Delanty, kommer ”nedefra” og er ikke en statspatriotisme, men en identitet som bliver defineret ud fra skellet til ”de andre” og får sit udtryk i ekstreme nationalistiske bevægelser. Den nye nationalisme har altså fokus på eksklusion, hvorimod den gamle form for nationalisme handlede om inklusion.<sup>83</sup>

Disse forandringer i den konventionelle medborgerskabsmodel har en overordnet betydning for *inklusion/eksklusion* aspektet. Med en gradvis frakobling af rettigheder og forpligtelser, etablering af alternative deltagelsesformer og medlemskabsniveauer samt fragmentering af identitetsbasen bliver det sværere at definere en grænse mellem medlemmer og ikke-medlemmer. Set i et større perspektiv har disse ændringer ikke bare konsekvenser for den konventionelle medborgerskabsmodel, men for også demokratiet generelt. Fernández anser som nævnt tidligere, at to vigtige elementer i

---

<sup>79</sup> Delanty (2002): 206-208.

<sup>80</sup> Delanty (2002): 209.

<sup>81</sup> Benhabib (2005): 674-675.

<sup>82</sup> Delanty (2002): 210-211.

<sup>83</sup> Delanty (2002): 157-161.

relation til demos er, at der findes et *autonomt* fællesskab af medborgere med en form for fælles *identitet*. Netop disse to kriterier, identitet og autonomi, mener Fernández udfordres af indre og ydre pres af politisk, økonomisk, kulturel såvel som retlig art. På den ene side betyder den stigende afhængighed staterne imellem – de overlappende skæbnefællesskaber for at bruge Helds udtryk – at det politiske fællesskabs autonomi udfordres. På den anden side indebærer, som jeg har været inde på, tiltagende kulturelt udbytte og fremvæksten af alternative kollektive identiteter, at den nationale identitetsbase udfordres.<sup>84</sup> Dette betyder med andre ord, at problemet med at definere demos' *sammensætning og rækkevidde*, som Dahl pointerer, stadig er relevant. Demos sammensætning er ikke udelukkende baseret på den nationale identitetsbase og demos rækkevidde stopper ikke altid ved statens territoriale grænser. Trods at problemet med at definere demos' sammensætning og rækkevidde ikke er et nyt problem, er det aktuelt i og med det forårsages af andre, og muligvis stærkere, forandringsprocesser og har samtidig nogle andre konsekvenser. I relation til demokratikriteriet om *det altomfattende medborgerskab* betyder dette, at problemet med at vurdere hvilke der påvirkes af de bindende beslutninger er mere komplekst. For det første betyder *ekstensiteten* i den tværregionale samhørighed at *effekten* af handlinger og beslutninger berører mennesker i andre regioner end der hvor beslutningerne tages, hvilket umuliggør kravet om at demos skal omfatte alle, der berøres af beslutningerne. Dernæst betyder *intensiteten og hastigheden* i det grænseoverskridende, at demos identitetsbase fragmenteres og medborgerskabet forandres, idet rettigheder, forpligtelser, deltagelse og identitet til en hvis grad frakobles. Der eksisterer således flere parallelle rettighedsfællesskaber indenfor nationalstatens grænser, som ikke omfattes af demos. Kriteriet om *det altomfattende medborgerskab* er dermed svært at opfylde, idet der både er borgere indenfor og udenfor statens grænser, der ikke omfattes. Dette kan, fra en demokratisk synsvinkel, ses som et problem. Jeg vil i det følgende se på mulige løsninger på dette problem.

---

<sup>84</sup> Fernández (2001): 118-120.

### 3.3 Det postnationale medborgerskab og multi-level governance – teoretiske løsninger

I ovenstående fremgår det at forskellige globaliseringsprocesser, hovedsaglig menneskelig mobilitet og kulturelle bevægelser, har en effekt på statsborgerskabets organisering, idet relevante begreber i medborgerskabsmodellen udfordres og knyttes til andre institutioner. I det følgende vil jeg se på alternative måder at organisere demokrati og medborgerskab – med udgangspunkt i multi-level-governance.

#### 3.3.1 Multi-level governance

Multi-level governance (MLG) er en bred betegnelse for institutionelle teorier, der tager udgangspunkt i omfordelingen af central statskontrol og autoritet til fordel for en politisk proces med *interaktion mellem flere forskellige aktører på overnationalt, nationalt og subnationalt niveau*. Marks & Hooghe anser at selvom udgangspunktet er det samme – at governance er baseret i multi-level system - er der mange forskellige bud på, hvorledes disse forskellige niveauer skal organiseres.<sup>85</sup> Her vil jeg naturligvis fokusere på hvad multi-level governance betyder for medborgerskabet. Fernández fremhæver at i et system med overlappende autoriteter, decentraliserede magtstrukturer og forskellige aktørtyper - hvoraf staten stadig er den vigtigste, men ikke den eneste - kan magtrelationen mellem niveauerne variere over tid og i forhold til forskellige spørgsmål. I et sådant system vil medborgerskab have flere forankringspunkter på forskellige niveauer i systemet, der hver især indeholder forskellige rettigheder og regler.<sup>86</sup> Delanty pointerer at med medborgerskabets fragmentering og fremvæksten af styresystem på flere niveauer, opererer demokratiet også på flere niveauer og efter forskellige modeller. Det demokratiske medborgerskab skal derfor betragtes som relevant på det subnationale, nationale og transnationale niveau. Delanty anser, at det subnationale niveau skaber mulighed for direkte deltagelse i højere grad end på det nationale eller transnationale niveau, eftersom disse ofte er for komplekse. Det nationale niveau er, ifølge Delanty, stadig det vigtigste niveau i det flerdimensionale system, eftersom det er her velfærdsstaten og dertilhørende sociale rettigheder er etableret, mens

---

<sup>85</sup> Marks & Hooghe (2003): 233-235. Som eksempler på discipliner der beskæftiger med multi-level governance, nævner de eks. Europæisk integration, internationale relationer, føderalisme, lokal government og public policy.

<sup>86</sup> Fernández (2005): 174-176.

det transnationale niveau får mere indflydelse når det gælder politiske og retslige spørgsmål. Styring på det transnationale niveau har karakter af regulering og er ofte ikke særlig demokratisk. Det handler derfor i mindre grad om individuel deltagelse på dette niveau.<sup>87</sup> Samtidig stiller Delanty spørgsmålstejn ved om det demokratiske styre er den bedste måde at løse dagens problemer. Han anser at det er en nødvendighed at problemer løses på forskellige niveauer, idet det er mest effektivt, men alle disse niveauer behøver altså, af hensyn til effektiviteten, ikke at være lige demokratiske.<sup>88</sup> En af de mest kendte modeller for etablering af demokrati og medborgerskab på flere niveauer er det kosmopolitiske medborgerskab, hvilket jeg vil diskutere nedenfor.

### **3.3.2 Kosmopolitisk medborgerskab**

Kosmopolitisme kan siges at tage sit udgangspunkt i det ovennævnte problem om, at nationalt demos sammensætning ikke kan afspejle alle de personer, som berøres af de beslutninger, der tages indenfor statens grænser. Demos rækkevidde kan dermed ikke afgrænses og demokratiet skal derfor nødvendigvis omorganiseres. Et fællestræk ved kosmopolitiske teoretikere er, ifølge Delanty, at kriteriet for et kosmopolitisk medborgerskab bør være opholdspladsen og ikke fødselspladsen.<sup>89</sup> Men overordnet kan ”kosmopoliterne” opdeles i højre- og venstreliberalister. Førstnævnte ligger vægt på den økonomiske frihed og individets ret til at vælge, hvor hun vil bo og arbejde, mens venstreliberalisterne fokuserer på retfærdigheden i at åbne statsgrænserne.<sup>90</sup>

David Held er en af de mest kendte fortalere for kosmopolitisk demokrati. Han anser at globaliseringsprocesser påvirker nationalstaten som magtcenter og muligheden for demokratisk ansvarsplacering. Hans kosmopolitiske projekt har til formål at opstille principper og institutionelle arrangement for ansvarsplacering på de magtområder og – former, der falder udenfor demokratisk kontrol. Held anser, at medborgerne skal lære også at være ”kosmopolitiske medborgere”, der kan bygge bro over nationale traditioner og skæbnefællesskaber. Hver enkelt borger skal være medborger i flere forskellige medlemskaber på forskellige niveauer. Dette er nødvendigt, eftersom flere parallelle

---

<sup>87</sup> Delanty (2002): 216-218.

<sup>88</sup> Delanty (2002): 184-185.

<sup>89</sup> Delanty (2002): 93-94.

<sup>90</sup> Et eksempel på en ganske ekstrem ”kosmopolit” er Joseph Carens.

magtinstitutioner på forskellige niveauer træffer beslutninger og har ansvar for spørgsmål som berører alle borgere. Derfor anser Held at der skal etableres nye institutioner, der kan forene medborgere uanset i hvilken nationalstat de er født i, vokset op i eller bor i. Dette indebærer en nytolkning af politisk legitim autoritet som knyttet til faste og gensidigt ekskluderende territorier, og i stedet forstå det som en attribut til grundlæggende demokratiske institutioner og lovgivning, der forankres i forskellige former og på forskellige niveauer (eks. by, stat, region eller globale netværk).<sup>91</sup> Dette mål kan anses for værende idealistisk og svært at opnå. Held, og flere andre, anser dog at det er vigtigt med idealisme og optimisme omkring globale demokratiske rettigheder. Men det er netop også dette de kosmopolitiske teoretikere kritiseres for. Eksempelvis påpeger Schuster & Solomos, at hvis der eksisterer et globalt medborgerskab, så berører det kun de ressourcestærke borgere, der let kan røre sig over grænserne og er velkomne i de fleste lande.<sup>92</sup> Chandler pointerer at etableringen af et nyt globalt demokratisk system kan lede til at borgerne får færre rettigheder end hvad de har i dag<sup>93</sup> og Murphy & Harty fremhæver at kosmopolitiske rettigheder ikke løser problemet med understatslige nationers ret til selvbestemmelse.<sup>94</sup> Fernández kritiserer kosmopolitismens fokus på fri bevægelighed, fordi medborgerskabet dermed bliver ”for tyndt”, idet individet ikke knyttes til noget specielt sted og dermed heller ikke har nogen forpligtelser. Derudover ser Fernández et problem i at definere hvem der skal inkluderes i et foranderligt demos.<sup>95</sup>

Kosmopolitisme kan synes for optimistisk og samtidig anser jeg at fokus på fri bevægelighed og universelle rettigheder ikke er tilstrækkeligt. Desuden er det ikke muligt at bortse fra nationalstatens forankring i befolkningen og det er vigtigt at erkende at en hvis form for regulering af mobiliteten er nødvendig – en grænseoverskridende retfærdighed i mine øjne behøver ikke at betyde fuldstændig fri bevægelighed. Schulster & Solomos pointe om at de reelle kosmopolitiske borgere udelukkende består af de ressourcestærke er vigtig - som så mange andre liberale teorier er kosmopolitismen for enkel i sit udgangspunkt omkring formel lighed. Det er nødvendigt at indse demos’

---

<sup>91</sup> Held (1999) i SOU 1999:11, s. 43-50. For mere detaljeret beskrivelse af foranstaltninger i skabelsen af et kosmopolitisk demokrati se også Held (1998).

<sup>92</sup> Schuster & Solomos (2002): 48-49.

<sup>93</sup> Chandler (2003): 347.

<sup>94</sup> Murphy & Harty (2003):184.

<sup>95</sup> Fernández (2005): 116-123.

begrænsninger for omfatning og det er derfor vigtigt at et postnationalt medborgerskab ikke har som ideal at omfatte ”alle”, da det let resulterer i ingen. Jeg tror derfor at en teori om postnationalt medborgerskab behøver flere konkrete begreber for at sikre reel lighed og inklusion, så det ikke kun er ressourcestærkes ret at bevæge sig frit og udnytte sine rettigheder. En sådan model opstiller Christian Fernández.

### **3.3.3 Transnationalt medborgerskab**

Fernández kritiserer, som oven nævnt, kosmopolitismen og opstiller en ny model for transnationalt medborgerskab - en postnational model, som han mener, kan komplettere containermodellen og repræsentere samtidens politiske landskab.<sup>96</sup>

Fernández tager ikke afsæt i et globalt medborgerskab, men et transnationalt. Udgangspunkt for det transnationale medborgerskab er en offentlighed, der giver udtryk for politiske værdier og strukturer. Her henter Fernández inspiration fra Habermas’ *konstitutionelle patriotisme*<sup>97</sup>, med hvilket der menes at individet kan være ”patriot” gennem loyalitet overfor konstitutionen. Fernández mener, at denne ide om konstitutionel patriotisme kan anvendes i det transnationale medborgerskab, men mener dog ikke at Habermas kobling mellem konstitutionalismen og det deliberative demokrati er givtigt. Det transnationale medborgerskab skal ses som et supplement til det nationale og skal altså ikke separeres fra dette. Det transnationale medborgerskab skal være det, som det nationale statsborgerskab ikke er, nemlig post-westfalisk og postetnisk. Den konstitutionelle patriotisme skaber således et gensidigt afhængighedsforhold mellem det nationale og det overnationale niveau og det der er væsentligt at se på i denne forbindelse, er mødet mellem det overnationale og det nationale og hvorledes disse påvirker hinanden.<sup>98</sup> Fernández opstiller tre kriterier for et transnationalt medborgerskab<sup>99</sup>:

- 1) *Demos* – Det transnationale medborgerskab skal baseres på et værdigrundlag der holder fællesskabet sammen og giver det legitimitet, men værdierne skal ikke

---

<sup>96</sup> Fernández (2005): 91-92.

<sup>97</sup> Habermas har arbejdet med tesen om konstitutionel patriotisme i forhold til EU og Tyskland, hvor der er behov for fokus på politiske værdier i stedet for national og kulturelt fællesskab. Begrebet kan til en vis del forstås som civil nationsopfattelse.

<sup>98</sup> Habermas anser at Tysklands møde med Europa har betydet at tyskerne ser på sig selv på en anden måde. Fernández (2005): 131-135.

<sup>99</sup> Fernández (2005): 136-138.



være baseret på etnicitet eller kultur. Værdigrunden skal i stedet være politisk og omfatte de fundamentale demokratiske værdier; frihed, lighed og tolerance.

- 2) *Inklusion* – Det transnationale medborgerskabs formål er ekspansion både indad og udad, og kan dermed forene de fællesskabsformer der findes i nationalstatens grænseområde. Medborgerskabet bør derfor være integrerende, der hvor nationaliteten ekskluderer, fremhæve lighed, der hvor nationaliteten er hierarkisk og gensidig, der hvor nationaliteten er ensidig.
- 3) *Relationen mellem det nationale og det postnationale medborgerskab* – Det transnationale medborgerskab skal forstås som et supplement til det nationale statsborgerskab og de to former for medborgerskab samarbejder. Medborgerens relation til det postnationale fællesskab går gennem det nationale fællesskab, men samtidig vil det postnationale fællesskab også påvirke medborgerens måde at opfatte det nationale fællesskab.

Fernández konkretiserer hans model om transnationalt medborgerskab ved at anvende den i forhold til EU og unionsborgerskabet. Han anser at unionsborgerskabet er et godt udgangspunkt for, at i realiteten skabe et transnationalt medborgerskab, der kan opfylde ovenstående kriterier, men det kræver naturligvis ændringer. Først og fremmest anser Fernández, at det transnationale unionsborgerskab bør bygge på domicilprincippet, således at individets tilknytning til retsordenen bestemmes af bopælen. Dette vil indebære en separation mellem nationalitet og rettigheder – en udvikling som allerede er tydelig ved tildelingen af visse nationale rettigheder til personer med permanent opholdstilladelse.

”Domicilprincippet kan följaktligen ses som en naturlig konsekvens av att människor flyttar och skapar sig en tillvaro på nya platser utan att helt klippa banden till ursprungslandet. Den har blivit ett sätt att upprätta ett medlemskap för den växande grupp av människor som lever ”mellan” två nationella gemenskaper [...] domicilprincippet är ett *juridiskt* erkännande av det *sociala* faktum att politiskt gemenskap kan vara av lösare och mindre permanent slag än vad nationalitetsprincipen – *jus sanguinis* och *jus soli* - tillåter”<sup>100</sup>.

Derudover fremhæver Fernández, at det vil være EU, der bestemmer hvem, der skal omfattes af det transnationale unionsborgerskab og det vil derfor være uafhængig af nationalitet. Det er således alle der har fast bopæl i unionen der omfattes af

---

<sup>100</sup> Fernández (2005): 206

medborgerskabet og dets rettigheder. Dermed er det ikke længere af nogen betydning at nationalstaterne i unionen har forskellige naturalisationskrav og et homogeniseringskrav bliver ikke aktuelt. Et transnationalt unionsborgerskab, som bygger på domicilprincippet kan derfor, ifølge Fernández, løse flere problemer. For det første modvirker domicilprincippet fremmedhed. Fællesskabet bliver bygget på et konstitutionelt demokratisk værdigrundlag og fokuserer altså ikke på kultur og historie. Tredjelandstatsborgere med fast bopæl i et medlemsland bliver inkluderet, fordi de skal have mulighed for at påvirke unionen, eftersom de også er subjekter for unionens magtudøvelse. For det andet skaber domicilprincippet en større lighed blandt de underliggende medlemskaber - ikke ved at erstatte det nationale princip, men supplere det. Det transnationale unionsborgerskabs fokus skal være på det lokale niveau og er et tyndere og mindre forpligtigende medborgerskab, men et som, for indvandrere, bør opnås inden det nationale. For det tredje modvirker domicilprincippet at unionsborgerskabet reduceres til en funktion, eksempelvis for arbejdstageres frie bevægelighed, men er mere selvstændigt og dermed et mål i sig selv. Fernández mener at dette ville kunne betragtes som et lille skridt mod etableringen af et demos i EU og dermed også et skridt mod en postnational offentlighed baseret på *konstitutionel patriotisme*.<sup>101</sup> Delanty er enig i at den konstitutionelle patriotisme kunne udgøre en mulig fælles identitet for europæerne, idet et multikulturelt Europa behøver engagement i konstitutionelle normer og ikke kulturelle traditioner.<sup>102</sup> Fernández erkender at domicilprincippet har sine vanskeligheder, idet det er svært at gennemføre, eksempelvis pga. modstand fra medlemsstaterne og det kan risikere at ”fryse” harmoniseringen af de nationale statsborgerskabsregler.<sup>103</sup> Jeg vil endvidere tilføje at med forfatningstraktatens skæbne for øje, ser den konstitutionelle patriotisme dog umiddelbart ikke ud til at have vundet fæste i EU. Tvært imod hersker der en stor mistro til forfatningsrelaterede initiativ, eftersom forfatninger og grundlove traditionelt set kun anvendes i anknytning til nationalstaten og at tale om forfatning i relation til EU giver associationer til en føderalstat, hvilket mange europæiske borgere ikke ønsker. Yderligere kan diskussionen forinden østudvidelsen vidne om at det er følsomt at udvide kredsen af unionsborgere, idet det medfører forskellige sociale rettigheder i medlemslandene og derfor frygtes

---

<sup>101</sup> Fernández (2005): 207-210.

<sup>102</sup> Delanty (2002): 187-188.

<sup>103</sup> Fernández (2005): 211.

såkaldt social turisme. Jeg vil naturligvis komme ind på flere aspekter omkring det transnationale medborgerskabs mulighed for at blive indført som et transnationalt unionsborgerskab i analysen. På trods af disse omstændigheder anser jeg at modellen om et transnationalt medborgerskab er brugbar, ikke mindst på grund af dens nære kobling til unionsborgerskabet og den er dermed et godt udgangspunkt for en diskussion af unionsborgerskabet. Desuden anser jeg at Fernández fokus på politiske værdier og rettigheder er et vigtigt element som de fleste andre medborgerskabsteoretikere ikke beskæftiger sig med - specielt ikke på et så konkret niveau. Som Murphy & Harty fremhæver så overser postnationalister ofte vigtigheden af politiske rettigheder, idet de fokuserer på hvorledes ikke-statsborgere kan opnå sociale og civile rettigheder gennem internationale konventioner (menneskerettigheder). Men eftersom staten har den eksklusive kontrol over bevilling af politiske rettigheder, forbigår postnationalisterne problemer med individets ret til repræsentation og deltagelse.<sup>104</sup> Fernández kommer ud over dette problem, idet det transnationale medborgerskab indeholder politiske rettigheder på lokalt og overnationalt niveau og er på denne måde uafhængigt af staten. Men samtidig fastholder Fernández det nationale statsborgerskab som supplement til det transnationale medborgerskab og bevarer dermed statens position i forhold til nationale politiske rettigheder. Det er ydermere vigtigt at fremhæve at det transnationale medborgerskab kan siges at leve op til Dahl's altomfattende medborgerskab, idet det inkluderer alle voksne som berøres af beslutninger på det pågældende område med undtagelse af de personer med midlertidigt ophold.

### **3.4 Sammenfatning af det teoretiske ræsonnement**

Statsborgerskabet i en national og international ramme er nu blevet gennemgået. Konventionel organisering, udfordring og løsning er blevet præsenteret. Teoretisk set bliver medborgerskabet og dets centrale elementer udfordret og der er behov for nytænkning af statsborgerskabets organisering.

De begreber som blev præsenteret i forbindelse med den konventionelle medborgerskabsmodel bliver ofte sat i relation til nationalstaten og nationalitet. Staten og nationen afgør hvem der skal inkluderes og ekskluderes. Medlemmernes relation til staten udformes som et katalog af rettigheder og forpligtelser, men handler også om

---

<sup>104</sup> Murphy & Harty (2003): 184.

identitet og deltagelse. Medlemmerne deltager i det nationale politiske fællesskab, der er baseret på en kollektiv identitet, hvilken ofte forventes at være lig med den nationale identitet. Det er altså nationalstaten, der udgør rammerne for statsborgerskabet – både som identitetsbase og som regelværk. Det forventes at der kan drages en klar linie mellem ikke-medlemmer og medlemmer, således at det let kan afgøres, hvem der har hvilke rettigheder og forpligtelser og hvem der har ret til at deltage i fællesskabet. Den konventionelle teori forudsætter, at der er overensstemmelse mellem stat, nation, territorium og medlemskab efter tanken om nationalstaten som en container. Suveræniteten bliver dermed også et vigtigt element i statsborgerskabet, idet det er statens absolutte ret at bestemme, hvem der skal være statsborgere i staten. Medborgerskabet er et vigtigt element i demokratiet, idet demos består af medborgerne. Sammensætningen forventes at kunne defineres ud fra en fælles identitet og rækkevidden forventes at stemme overens med staternes territoriale grænser. Konklusionen på denne korte gennemgang af konventionelle opfattelse af statsborgerskabet, bliver dermed at statsborgerskabet er koblet til idealbilledet af en demokratisk suveræn nationalstat.

Men staten kan ikke længere ses som den eneste garant for rettigheder og nationen ikke som den eneste som identitetsbase. De begreber som konventionelt set danner en medborgerskabsmodel kobles til andre fællesskab og niveauer. Grænselinien mellem medlemmer og ikke-medlemmer er derfor ikke længere er så tydelig. Dette bliver også et demokratisk problem, eftersom det vanskeliggør definitionen af demos sammensætning og rækkevidde.

Multi-level governance har været udgangspunkt for at diskutere de løsningsmodeller, der tilbyder alternativ organisering af medborgerskabet, eller frem for alt organisering af medborgerskab på flere niveauer. Det transnationale medborgerskabs centrale begreb er konstitutionel patriotisme, der tager udgangspunkt i loyalitet overfor konstitutionen og demokratiske værdier og ikke kultur eller etnicitet. Det transnationale medborgerskab søger dermed at skabe et demos baseret på politiske værdier og at inkludere underliggende fællesskaber og skabe politisk lighed gennem domicilprincippet.

## **Introduktion til analyse af statsborgerskabets organisering i national og international kontekst**

For at få en forståelse for begrebet statsborgerskab er det nødvendigt at se på udviklingen af både nationale og internationale regler og normer omkring statsborgerskab. Her bevæger jeg mig i et felt der ligger mellem migrationsforskning, national - og international/europæisk ret. Migration er ikke et nyt fænomen - mennesker har i alle tider bevæget sig over grænser for at søge efter nye opholdssteder – men formen på migrationen; flygtninge og reguleret arbejdskraftindvandring er anderledes og desuden er mobilitet blevet mere aktuel i takt med ønsket om den frie bevægelighed i EU. Derudover er der kommet en større bevidsthed omkring de mobile borgere og dertilhørende rettighedsproblemer, og emnet er gået fra at være et udelukkende nationalt anliggende til at være *delvis* præget af international ret. Respekten for staternes suverænitet og selvbestemmelsesret til at afgøre, hvem der skal betragtes som statsborgere, og hvem der skal have ret til at opholde sig indenfor statens grænser, er dog stadig stor. Mobiliteten har en betydning for statsborgerskabets organisering, særligt koblingen mellem rettigheder og statsborgerskab. Jeg vil i det kommende se på hvordan statsborgerskabet er organiseret, hvilke udfordringer mobiliteten medfører og hvilke løsninger der er iværksat.

Analysen er, ligesom teorirammen, opbygget efter *konventionel organisering-udfordring – løsning*. For at besvare problemformuleringens første underspørgsmål; *Hvordan er statsborgerskabet organiseret*, indleder jeg med en kortere redegørelse for statsborgerskabsinstitutionens forskellige udformninger. Statsborgerskabet har set forskelligt ud gennem historien og regler og normer for statsborgerskabet varierer stadig i forskellige lande – også inden for EU. Hensigten med afsnittet er ikke at kortlægge samtlige EU-medlemslandes statsborgerskabslovgivning, men give et overblik over forskellige traditioner – de historiske og eksisterende – og dertilhørende rettigheder og måder at regulere statsborgerskabet. Jeg fokuserer på de politiske rettigheder og muligheden for indvandrere at opnå statsborgerskab - naturalisation. Den *konventionelle organisering* af statsborgerskabet er her den organisering, der er vokset frem siden slutningen af 1700-tallet og som er tæt koblet til nationalstaten. Derefter bevæger jeg

mig, i det derpå følgende kapitel, fra koblingen mellem nationalstaten og statsborgerskabet til de institutioner og regler, der knytter statsborgerskabet til det subnationale og det transnationale. Jeg skal her besvare problemformuleringens andet underspørgsmål: *Hvorfor udfordres denne organisering?* Dette gør jeg ved at se på hvorledes menneskelig mobilitet resulterer i forandringer af statsborgerskabets organisering og tilknytning til staten; subnationale rettighedsfællesskaber og dobbelt statsborgerskab, hvilket kan siges at udfordre sammenhængen mellem medborgerskabets centrale elementer. Derefter diskuterer jeg internationale *løsninger* på ”de mobile borgeres” rettighedsproblem – menneskerettigheder, internationale konventioner i relation til statsborgerskab samt Den Europæiske Unions unionsborgerskab – for at besvare det sidste underspørgsmål: *Hvilke alternative løsninger findes der for et medborgerskab?*

Til sidst sammenfatter jeg svarene på de tre underspørgsmål ved hjælp af tre figurer. Formålet med disse figurer er først og fremmest at give et visuelt overblik, mens en mere overordnet sammenfatning naturligvis findes i konklusionen.

#### **4. Statsborgerskabet i national kontekst – den konventionelle organisering**

Statsborgerskabet er en eksklusionsmekanisme – en relation mellem borger og stat, der indebærer rettigheder og forpligtelser, som kun tildeles de, der på baggrund af et fastlagt princip, tilhører staten. Statsborgerskabet ses som stærkt knyttet til staten, idet statsborgerskabet kan ses som en grundforudsætning for statens eksistens og omvendt er staten også en forudsætning for statsborgerskabet<sup>105</sup>. Men statsborgerskabet har ikke altid været tilknyttet en stat. I antikken tilhørte statsborgerskabet (citizenship) bystaten - og statsborgerskabet var ikke afgrænset af territorium, men af herkomst, dvs. at det ikke var stadens territorium, der afgjorde hvem der var inkluderet og ekskluderet i det politiske fællesskab, men om vedkommende var i slægt med en af de familier, der havde opbygget bystaten. Som Lokrantz Bernitz fremhæver, var antikkens Rom derfor mere et "personforbund" end en territorialstat. I antikkens Grækenland blev borgerne opdelt i kategorier, statsborgere, ikke-statsborgere og slaver (kvinder var ikke inkluderet i nogle af disse kategorier og var derfor ekskluderet fra det politiske liv). Også her var statsborgere frie mænd som var i slægt med de oprindelige familier, men statsmagten kunne tildele statsborgerskab til udefrakommende. Det ansås dog som en svaghed, hvis staten tildelte statsborgerskab til fremmede alt for let. Også i Romerriget opdeltes de frie mænd i kategorier med forskellige rettigheder. Her opdeltes mændene i fuldt statsborgerskab og statsborgerskab uden stemmeret – sidstnævnte gruppe bestod af indbyggere i besejrede byer, allierede og plebejere. Mændenes forskellige status ledte til konflikter og med tiden tildeltes statsborgerskab til flere og flere grupper for til sidst at omfatte alle frie mænd i Romerriget (under kejser Caracalla år 212 e. Kr.). Lokrantz Bernitz anser at dette kan ses som det første egentlige statsborgerskab i Europa.<sup>106</sup>

I middelalderen anvendtes statsborgerskabet ikke. Indbyggerne sås i stedet som subjekter - uden mulighed for deltagelse - der var tilknyttet forskellige fyrster og adler, hvis autoritets rækkevidde og territoriums størrelse var under stadig forvandling. Relationen var dermed ikke mellem stat og borger, men mellem feudalherre og

---

<sup>105</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 59-60.

<sup>106</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 64-67.

undersåt. Senere blev opholdspladsen afgørende for statstilhørigheden. Udflyttere mistede deres formelle tilhørighed til staten, men fik et nyt i den stat, hvor de bosatte sig. Dette princip blev sværere at opretholde i takt med ideerne fra den franske revolution spredte sig. Erklæringerne om medborger- og menneskerettigheder fra den franske revolution kan siges at have lagt grunden til hvordan statsborgerskab opfattes i dag,<sup>107</sup> ifølge hvilket individet ikke længere betragtes som et subjekt, men som et frit menneske, men samtidig er individet bundet til staten gennem statsborgerskabet.<sup>108</sup> Fernández påpeger at 1700-tallets revolutioner i Frankrig og Nordamerika også lagde grunden for nationalstaten. Nationalstaten og det moderne statsborgerskab kommer dermed fra samme tanke: ”De har vuxit fram i symbios och hämtar livskraft av varandra”<sup>109</sup>. Statsborgerskabet er derfor tæt knyttet til den suveræne nationalstat og territorial jurisdiktion.<sup>110</sup> Staterne våger på dette område over deres selvbestemmelsesret og suverænitet og det er således alene staten der kan bestemme, hvilke der er dens statsborgere. International ret kan ikke på nogen måde regulere hvorvidt en person er statsborger i et land, hvilket er stadfæstet i 1930 års Haag konvention artikel 1.<sup>111</sup>

#### **4.1 Regulering af statsborgerskab**

Statsborgerskabet kan altså ses som en konstrueret ide, der kan organiseres på forskellige måder via institutioner, love og netværk. Statsborgerskabet i moderne tid definerer forholdet mellem individ og stat, og dermed de rettigheder og forpligtelser som borgeren har. Statsborgerrettigheder kan opdeles i flere kategorier. Thomas H. Marshall opdeler rettighederne i *civile, politiske og sociale rettigheder*. De civile rettigheder består af ytrings- og religionsfrihed, lighed indenfor loven og retten til domstolsprøvelse, og opstod i forbindelse med retsstatens fremvækst (1700-tallet og frem). De politiske rettigheder udgøres af den almene stemmeret, ret til at kandidere til valg og organisationsfrihed. Disse rettigheder voksede frem under 1800-tallet i takt med demokratiets fremvækst. Under 1900-tallet etableredes de sociale rettigheder; retten til

---

<sup>107</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 67-70.

<sup>108</sup> Jönsson et al (2000): 82.

<sup>109</sup> Fernández (2001):110.

<sup>110</sup> Fernández (2005): 89.

<sup>111</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 38 og 189-190.



offentlig finansieret goder, så som skole, pension og hospitalsophold i relation til velfærdsstatens fremvækst.<sup>112</sup>

Som nævnt blev statsborgerskabet tidligere bestemt ud fra bosætningspladsen, men det moderne statsborgerskab reguleres ud fra princippet om *jus soli* (territorialprincippet), *jus sanguinis* (afstammingsprincippet) eller en kombination af de to. Ud fra førstnævnte princip bestemmes statsborgerskabet af fødselsstedet og betoner dermed relationen til det land, hvor vedkommende fødes, mens *jus sanguinis* princippet definerer statsborgerskabet ud fra forældrenes statsborgerskab, uanset hvor barnet fødes og betoner dermed etnicitet og kulturel samhørighed. USA og flere andre lande udenfor Europa anvender *jus soli* som bestemmende for statsborgerskabet, hvorimod de fleste lande i Europa anvender en kombination af de to principper, men har *jus sanguinis* som hovedprincip (se bilag 1 for oversigt).<sup>113</sup> Der er dog stor forskel på hvorledes princippet anvendes i de forskellige europæiske stater, eftersom historiske og kulturelle aspekter spiller stor rolle for udformningen af statsborgerskabslovgivningen.<sup>114</sup> Statsborgerskabslovgivningerne er derfor ofte mere komplicerede end hvad principperne umiddelbart henviser til. Eksempelvis har Storbritannien på grund landets fortid som kolonialmagt, flere forskellige statsborgerskabskategorier. Foruden ”British Citizenship”, som altså er det almindelige statsborgerskab, findes der fire andre tilhørsforhold<sup>115</sup>. Disse tilhørsforhold giver ikke ret til fri indrejse og udrejse eller bosættelse i Storbritannien, men hvis disse statsborgere får opholdstilladelse efter de almindelige love for indvandring, registreres som britiske statsborgere efter fem års lovligt ophold.<sup>116</sup> Tyskland er et andet eksempel på en mere kompliceret statsborgerskabslovgivning. Først for nylig (i 2000) ændredes lovgivningen, således at *jus sanguinis* kombineres med *jus soli*. Inden var Tyskland et eksempel på et meget stærkt *jus sanguinis* princip, idet kravet for at blive betragtet som tysk statsborger var at

---

<sup>112</sup> Se eks. Delanty (2002): 37-41 og Fernández (2005): 49-51. Henviser til T. H. Marshall (1965) ”Social Policy”.

<sup>113</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 70-72.

<sup>114</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 120-121.

<sup>115</sup> ”British Dependent Territories Citizenship” og ”British Overseas Citizenship”, ”British Protected persons” og ”British Subjects”.

<sup>116</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 110-113.

vedkommende skulle stamme fra det tyske kejserdømme og indtil 1991 var naturalisation ikke muligt.<sup>117</sup>

Regulering af statsborgerskabsbestemmelserne hænger sammen med suverænitetetsprincippet, først og fremmest indenrigssuverænitet, idet det handler om muligheden for at regulere indre anliggender, men også interdependenssuverænitet, eftersom det i relation til naturalisation berører kontrollen af personer over grænserne (migration). At staterne anser dette for at være et område hvor de har absolut selvbestemmelsesret kommer blandt andet til udtryk i EU's vanskeligheder ved at få samarbejdet omkring retlige og indre anliggender til at fungere. Dog er der i de seneste år sket en fremgang i relation til samarbejdet, eksempelvis blev flere spørgsmål omkring asyl og indvandring flyttet fra det mellemstatslige samarbejde til det overnationale med Amsterdam traktaten (TEF afsnit IV), så som grænsekontrol, visumpolitik og visse minimumsregler omkring indvandrere og flygtninge. Harmonisering af statsborgerskabslovgivning og udlændingepolitik er dog et område, hvor staterne i høj grad søger at bevare deres absolutte kontrol, idet de efter suverænitetsopfattelsen har enekompetence til at afgøre, hvem der kan betragtes som statsborgere. Der ligger dog et problem i at statsborgerskabslovgivningerne er så forskellige, da det medfører en risiko for at mobile borgere enten erhverver flere eller, endnu værre, ikke noget statsborgerskab.<sup>118</sup> Problemet omkring statsløse er blevet behandlet på internationalt niveau i både FN og Europarådet. Stadig medfører de forskellige måder at regulere statsborgerskab et problem, særligt i EU, hvor det efterstræbes at alle skal have lige rettigheder. I det følgende vil jeg se på naturalisationsreglerne, som i høj grad spiller en rolle for de mobile borgeres mulighed for at opnå en række rettigheder og accept i opholdslandet.

---

<sup>117</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 109.

<sup>118</sup> I princippet kan en person, hvis forældre kommer fra et land, der tillemper jus soli og som er bosat i et andet land, der tillemper jus sanguinis blive statsløs. Omvendt kan en person, hvis forældre kommer fra et land der tillemper jus sanguinis og er bosat i et land der tillemper jus soli erhverve dobbelt statsborgerskab fra fødslen – eller endnu flere, hvis forældrene også har forskellige statsborgerskab efter jus sanguinis princippet (se afsnit 5.2 om dobbelt statsborgerskab).

## 4.2 Naturalisation - inklusion?

De fleste europæiske stater har flere krav for naturalisation, således at personer som søger statsborgerskab i deres europæiske værtsland skal leve op til forskellige kriterier, der skal vise at de er velintegreret (se bilag 2 for oversigt). Et sprogkrav findes i de fleste europæiske lande.<sup>119</sup> Motivationen for dette er, at sproget ses som integrationsfremmende, men det er forskel på hvor højt niveau sproget skal beherskes. I visse europæiske stater findes der ikke et formelt sprogkrav for erhvervelse af statsborgerskab, som eksempelvis i Sverige. Her er spørgsmålet blevet diskuteret med jævne mellemrum, sidst i forbindelse med lovændringen af medborgarskapslagen 2001, hvor sprogkravet ansås som urimeligt i relation til visse grupper (eksempelvis hjemmegående kvinder)<sup>120</sup>. Kendskab til det pågældende samfund og kultur samt krav om at personen skal være velintegreret eller *hæderlig* forekommer også i større eller mindre grad i en del europæiske lovgivninger.<sup>121</sup> Et mere konkret krav på, at ansøgeren ikke må være kriminel og skal kunne forsørge sig selv, ses eksempelvis i Tyskland og Danmark.<sup>122</sup> At erklære troskab og loyalitet overfor det nye land, er også et velkendt krav i flere naturalisationslovgivninger.<sup>123</sup> Alle de undersøgte lande har et opholdskrav på et vist antal år. Perioden for lovlig ophold svinger fra fire til ti år.<sup>124</sup> Flere lande kræver forskellig opholdslængde afhængig af hvor ansøgeren kommer fra. Eksempelvis i Portugal, hvor ansøgere fra portugisisktalende lande skal have boet i Portugal i seks år for at få statsborgerskab mod ti år for øvrige ansøgere, eller i de nordiske lande, hvor opholdskravet for andre nordiske statsborgere som søger om statsborgerskab kun er to år.<sup>125</sup> Stramningerne kan være et udtryk for at Fernández' ræsonnement omkring overensstemmelsen mellem stats- og nationstilhørighed i høj grad er relevant. Det forventes at nye statsborgere også skal være en del af nationen (det sociale fællesskab) og ikke bare staten, hvilket har resulteret i strammere naturalisationskrav. Dette giver også udtryk for den svære balancegang mellem accept af uligheder og stræben efter lighed, som Delanty fremhæver som en af statsborgerskabets vigtigste opgaver.

---

<sup>119</sup> Eks. Finland, England, Frankrig, Danmark, Tyskland Lokrantz Bernitz (2004):103-119. Bemærk at oplysningerne om statsborgerskabslovgivningerne i de pågældende lande er fra 2004 – gælder alle oplysninger, bort set fra de om dansk lovgivning, i dette afsnit. Se også bilag 2.

<sup>120</sup> SOU (1999:34) 307-309.

<sup>121</sup> Eks. i Frankrig, Irland, Spanien og Holland, Lokrantz Bernitz (2004):103-119. Se også bilag 2.

<sup>122</sup> Lokrantz Bernitz (2004):103-119. Om Danmark se Cirkulæreskrivelse om naturalisation 2005.

<sup>123</sup> Eks. Tyskland, Storbritannien, Irland, Spanien, Portugal og Danmark. Se også bilag 2.

<sup>124</sup> Portugal, Italien og Spanien kræver ti års ophold med mulighed for reduktion for visse grupper.

<sup>125</sup> Lokrantz Bernitz (2004):103-119. Om Italien se Koenig-Archibugi (2003): 104.

Af de undersøgte lande adskiller Tyskland og Danmark sig, som de lande med mest restriktive bestemmelser omkring erhvervelse af statsborgerskab. Som tidligere nævnt blev det først muligt at opnå tysk statsborgerskab gennem naturalisation i 1991. For at blive tysk statsborger via naturalisation skal vedkommende have boet lovligt i Tyskland i otte år, være velintegreret og selvforsørgende, beherske det tyske sprog og ikke være dømt for kriminalitet.<sup>126</sup> Danmark har for nylig endnu en gang strammet reglerne for erhvervelse af statsborgerskab. Folketinget behandler to gange per år, et lovforslag om indfødsretsmeddelelse fremsat af Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration.<sup>127</sup> Det er altså formelt set, så som det fordres i Grundloven, Folketinget der bestemmer, hvem der skal erhverve dansk indfødsret, men det er regeringen og dens støtteparti, der indgår en aftale om hvilke retningslinier, der skal ligge til grund for Ministeriets behandling af naturalisationsansøgninger<sup>128</sup> - den seneste cirkulæreskrivelse om retningslinier ved naturalisation er fra december 2005. Ifølge denne skal ansøgeren kunne dokumentere sit kendskab til det danske sprog, samfund, kultur og historie, hvilket skal ske gennem en danskprøve og en indfødsretsprøve.<sup>129</sup> Ansøgeren skal desuden love troskab og loyalitet overfor Danmark og eftersom Danmark ikke accepterer dobbelt statsborgerskab, skal ansøgeren også afsige sig sit tidligere statsborgerskab<sup>130</sup> (hvis et sådant haves). Yderligere krav for ansøgning om optagelse på lovforslag om indfødsrets meddelelse er opholdskravet, som er 2 år for nordiske statsborgere, 8 år for flygtninge og statsløse og 9 år for øvrige udlændinge. Ægteskab med dansk statsborger reducerer opholdsperioden.<sup>131</sup> Derudover kræves det at ansøgeren ikke er tidligere straffet. Visse straffe leder til karenstid for indgivelse af ansøgning<sup>132</sup>. Er ansøgeren skyldig i straf omfattet af straffelovens kapitel 12<sup>133</sup> eller

---

<sup>126</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 109-110. Der gælder dog specielle regler for personer, og deres efterkommere, der blev ekspatrieret under 2. verdenskrig, som medfører ret til tysk statsborgerskab

<sup>127</sup> [www.inm.dk](http://www.inm.dk), se under statsborgerskab.

<sup>128</sup> Folketingets Indfødsretsudvalg kan også forelægge ønske om at optage personer i lovforslaget om indfødsrets meddelelse.

<sup>129</sup> Dette krav kan i visse tilfælde undviges, hvis ansøgeren anses for at være alvorlig psykisk eller fysisk syg og det bedømmes at personen ikke ville kunne tilegne sig de nødvendige kundskaber om det danske sprog og samfund. PTSD godtages ikke som en sådan sygdom. Cirkulæreskrivelse om naturalisation 2005. Kapitel 7.

<sup>130</sup> Cirkulæreskrivelse om naturalisation 2005. Kapitel 2.

<sup>131</sup> Cirkulæreskrivelse om naturalisation 2005. Kapitel 3.

<sup>132</sup> Karenstiden kan vare fra 2 år (for advarsel om overtrædelse af lov om euforiserende stoffer), 3 år (for bødestraf på 3000 kr. eller derover) til 18 år (for ubetinget frihedsstraf på 1-1½ år) og 20 år (ved forvaring jfr. Straffelovens § 70).

13<sup>134</sup>, dømt til udvisning eller til mere end 1½ års frihedsberøvelse, kan ansøgeren ikke optages i lovforslaget om indfødsrets meddelelse og kan dermed aldrig opnå et dansk statsborgerskab.<sup>135</sup> Ansøgeren må heller ikke have gæld til det offentlige og skal kunne forsørge sig selv, dvs. at ansøgeren indenfor de seneste fem år ikke må have modtaget socialbidrag eller integrationsydelse i mere end sammenlagt et år.<sup>136</sup> Eftersom disse stramninger er nye, og visse af dem endnu ikke er trådt i kraft, er det ikke muligt at sige noget om de reelle konsekvenser indfødsretsbestemmelserne får. Men det er tydeligt, at med disse ændringer er statsborgerskabet blevet forstærket som en eksklusionsmekanisme og har knapt noget med inklusion at gøre. Det kunne tyde på at den nye nationalisme, som Delanty benævner den, har vundet terræn i Danmark, idet det hovedsagligt handler om at ekskludere individer som ikke lever op til bestemte nationalitetskriterier og dermed skabe et tydeligt skel mellem ”dem og os”. Et citat fra folketingsmedlemmet og medlem i indfødsretsudvalget, Søren Krarup, der har været med at udforme de nye regler kan illustrere dette:

”Indfødsret er forsvaret for danskernes førstefødselsret til Danmark. Eller det er understregningen af, at der er forskel på Danmark og alle andre lande, og at det er det danske folk og dermed dansk kultur og tradition og lov, der skal gælde i Danmark. Vil man være dansk borger og være med til at bestemme i Danmark, må man derfor tilegne sig det danske sprog og være fortrolig med dansk kultur og i sin handel ogandel vise sig loyal mod sit nye fædreland.”<sup>137</sup>

Ændringer i kravene for naturalisation har været på dagsordenen i flere europæiske lande og stramninger i højere eller mindre grad er blevet indført i de fleste af de undersøgte europæiske statsborgerskabslovgivninger. Der er ingen tvivl om, at det er et følsomt emne at skulle optage nye borgere i det politiske fællesskab – i nogle lande mere end i andre. Idealet om at nationen udgør identitetsbasen og at gensidighedsforholdet mellem stat og borger er baseret på kulturelle værdier, så som sprog og historie, er dominerende. Individet skal derfor opfylde nationalitetskriterier for at blive anerkendt som medlem i statsborgernes fællesskab. Statsborgerskabet bliver dermed, som Fernández påpeger, en absolut inklusion og eksklusionsmekanisme og etniske minoriteter bliver svære at tolerere. Det faktum at det bliver sværere at opnå

---

<sup>133</sup> Forbrydelser mod statens selvstændighed og sikkerhed.

<sup>134</sup> Forbrydelser mod statsforfatningen og de øverste statsmyndigheder m.v.

<sup>135</sup> Cirkulæreskrivelse om naturalisation 2005. Kapitel 5.

<sup>136</sup> Cirkulæreskrivelse om naturalisation 2005. Kapitel 6.

<sup>137</sup> ”Indfødsret er en gave” af Søren Krarup (DF). Politiken d. 13. december 2005

statsborgerskab gennem naturalisation, betyder at gruppen af borgere, der lever parallelt med statsborgerne i et samfund, men uden samme rettigheder, er voksende. De har således ikke mulighed for at påvirke deres egen situation gennem udøvelse af politiske rettigheder, men påvirkes af de politiske beslutninger, hvilket er et demokratisk problem i relation til Dahl's kriterium om *det altomfattende medborgerskab*. Samtidig har staterne anset, at det er nødvendigt at sikre gruppen af ikke-statsborgere rettigheder på andre områder og derfor tildeles et stigende antal civile og sociale rettigheder i dag på baggrund af domicilprincippet. Ikke-statsborgere kan dermed være en del af fællesskabet i forhold til bestemte områder – og er altså ikke, formelt set, ekskluderet i både juridisk, fysisk og socialt henseende, så som Fernández hævder. Spørgsmålet om ikke-medlemmer og medlemmer er derfor mere komplekst end en skillelinie mellem statsborgere og ikke-statsborgere, eftersom etableringen af rettigheder på baggrund af domicil har skabt subnationale fællesskaber med forskellige rettighedsstatus, hvilket vil blive berørt i næste kapitel (afsnit 5.1). Men først vil jeg se på en essentiel politisk rettighed som ikke-statsborgere næsten altid udelukkes fra; stemmeretten.

### 4.3 Stemmeret – en politisk rettighed

1. Enhver har ret til at deltage i sit lands styre enten direkte eller gennem frit valgte repræsentanter.
2. Enhver har ret til lige adgang til offentlige embeder og hverv i sit land.
3. Folkets vilje skal være grundlaget for regeringens myndighed; denne vilje skal tilkendes gennem periodiske og virkelige valg med almindelig og lige valgret og skal udøves gennem hemmelig afstemning eller tilsvarende frie afstemningsmåder.<sup>138</sup>

Stemmeretten er en essentiel politisk rettighed, men selv om den er indskrevet i FN's menneskerettighedserklæring kan den nærmere betragtes som en medborgerrettighed end en menneskerettighed (se også afsnit 6.1 om medborger- og menneskerettigheder). Menneskerettigheder bærer individet med sig overalt, men stemmeretten er pladsbunden i større eller mindre grad og er forbeholdt "folket"; statsborgerne. Dette slås fast i FN's konvention om civile og politiske rettigheder (1966), artikel 25, hvor der udtrykkeligt står at alle *statsborgere* skal have ret til at stemme:

---

<sup>138</sup> FN's menneskerettighedserklæring 1948 art. 21.

Every citizen shall have the right and the opportunity, without any of the distinctions mentioned in article 2 and without unreasonable restrictions:

- (a) To take part in the conduct of public affairs, directly or through freely chosen representatives;
- (b) To vote and to be elected at genuine periodic elections which shall be by universal and equal suffrage and shall be held by secret ballot, guaranteeing the free expression of the will of the electors;
- (c) To have access, on general terms of equality, to public service in his country.

Desuden stadfæster den Europæiske Menneskerettighedskonvention, artikel 16, at det er tilladt at indskrænke ”den politiske aktivitet” hos ikke-statsborgere. Det vil sige at staterne har ret til at indskrænke de politiske rettigheder i konventionens artikel 10, 11 og 14 – ytringsfrihed, forsamlingsfrihed og retten til at ikke blive diskrimineret – når det gælder udlændinge.<sup>139</sup> Staten har mulighed for at gøre visse indskrænkninger i retten til at stemme og kandidere til valg – også når det gælder statsborgere. Forskellige grupper er blevet ekskluderet fra stemmeretten, eksempelvis på baggrund af køn, etnisk oprindelse, social status eller lignende. Stemmeretten har heller ikke altid været koblet til statsborgerskabet. Eksempelvis påpeger Raskin, at bestemte udlændinge (hvide mænd) i USA kunne stemme inden Første Verdenskrig, men at det siden da er utænkeligt, at ikke-statsborgere får lov til at stemme til nationale og føderale valg.<sup>140</sup> I dag er det i stort set alle lande, kun statsborgere der er berettiget til at stemme til nationale valg, ligesom stemmeretten begrænses til folk over en vis aldersgrænse. Derudover har et fåtal lande et bopælskrav for udøvelsen af stemmeretten<sup>141</sup> eller et krav om at stemmeafgivelsen skal finde sted i landet, hvilket er tilladte indskrænkninger i stemmeretten ifølge folkeretten.<sup>142</sup>

#### **4.3.1 Det danske bopælskrav**

I Danmark er bopælskravet for udøvelse af stemmeretten indskrevet i grundlovens § 29 stk. 1:

”Valgret til folketinget har enhver, som har dansk indfødsret, fast bopæl i riget og har nået den i stk. 2 omhandlede valgretsalder, medmindre vedkommende er umyndiggjort...”

---

<sup>139</sup> Convention for Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950).

<sup>140</sup> Raskin (1993): 1468.

<sup>141</sup> Eks. Danmark og Irland. Se Irlands regerings hjemmeside:

[http://www.oasis.gov.ie/government\\_in\\_ireland/elections/registering\\_to\\_vote\\_in\\_ireland.html#id3150370](http://www.oasis.gov.ie/government_in_ireland/elections/registering_to_vote_in_ireland.html#id3150370)

<sup>142</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 280. Om Danmark se Grundlovens § 29 og Betænkning Nr. 1432 Valgret under udlandsophold.

En ophævelse af bopælskravet kan altså ikke gøres ved en enkel lovændring, men kræver en grundlovsændring<sup>143</sup>, hvilket har talt imod at fjerne bopælskravet. Der har været flere diskussioner om bopælskravet og muligheden for at tolke det bredere end udelukkende statsborgere bosatte i Danmark. I 1970 muliggjorde en lovændring af folketingsvalgloven at personer, som blev udsendt i statens tjeneste, og deres familie, kunne bevare deres stemmeret. Inden denne lovændring blev kravet om fast bopæl i riget tolket bogstaveligt.<sup>144</sup> Ti år senere blev kredsen af personer, som kunne beholde stemmeretten under deres udlandsophold udvidet til at, blandt andre, også gælde personer og deres familie, som blev udstationeret af en dansk virksomhed. De udvalgte kategorier som nu også genvandt deres stemmeret var de, som i praksis oftest bevarede en så nær tilknytning til Danmark, at det kunne sidestilles med fast bopæl.<sup>145</sup> I 2001 blussede diskussionen om bopælskravet op igen og da den nuværende regering tiltrådte, blev ønsket om at udvide bopælskravet skrevet ind i regeringsgrundlaget:

”Regeringen ønsker at ændre lovgivningen, så det ikke er ansættelsesforholdene, men i stedet den reelle tilknytning til Danmark, der er afgørende for, om personer opnår stemmeret. Alle personer, der for en periode på 12 år arbejder i udlandet, men som har tænkt sig at vende tilbage til Danmark, skal have mulighed for at opretholde stemmeretten i den periode, vedkommende måtte opholde sig i udlandet.”<sup>146</sup>

I 2003 nedsatte indenrigs- og sundhedsministeren et valgretsudvalg, som skulle undersøge muligheden for at udvide kredsen af udlandsdanskere med ret til at stemme til folketingsvalg i Danmark, uden at ændre grundloven. Det vil sige at valgretsudvalget skulle se over muligheden for at tolke ”fast bopæl i riget” på en måde, som ville omfatte flere udlandsdanskere. Medlemmerne i udvalget fandt, at det *ikke* var muligt at gøre nogen større ændringer i betingelserne for valgret uden at ændre i grundloven. Flere modeller blev diskuteret, blandt andet om selvstændige og personer ansatte i lokale virksomheder, personer som bevarer deres bolig i Danmark samt ”grænsegængere” som studerer eller arbejder i Danmark, men bor i et andet land, også skulle have mulighed for at bevare deres stemmeret under udlandsopholdet. Men ingen af disse grupper ansås

---

<sup>143</sup> En ændring af grundloven kræver iflg. § 88 at der udskrives nyvalg efter vedtagelse af ny grundlovsbestemmelse og at denne nye grundlov endnu en gang skal vedtages i uændret form, hvorefter forslaget kan sættes til folkeafstemning.

<sup>144</sup> Betænkning Nr. 1432 Valgret under udlandsophold, s. 134.

<sup>145</sup> Betænkning Nr. 1432 Valgret under udlandsophold, s. 136.

<sup>146</sup> Regeringsgrundlag 2001, Vækst, Velfærd – Fornyelse, afsnit Valgret for Udlandsdanskere. <http://www.stm.dk/publikationer/regeringsgrundlag/reggrund01.htm>.



at falde ind under grundlovens bestemmelse om fast bopæl i riget, hvis opholdets varighed overstiger to år.<sup>147</sup> Resultatet blev derfor, at personer der agter at vende tilbage til Danmark indenfor to år, kan beholde deres stemmeret. Desuden kan personer, iflg. Folketingsvalglovens § 1 og § 2, der arbejder i statens tjeneste, er udstationeret for en dansk virksomhed eller forening, arbejder for international organisation, i hvilken Danmark er medlem, er i udlandet af helbredsmæssige årsager samt personer der studerer i udlandet, beholde retten til at stemme. Disse personer betragtes som havende fast bopæl i riget og har haft mulighed for at stemme ved folketingsvalg siden lovændringen i 1980.<sup>148</sup> Med toårsreglen skønnes stemmeretten udvidet til cirka 1000 udlandsdanskere, hvilket ikke er mange set i forhold til de cirka 100.000 udlandsdanskere, som ville få stemmeret, hvis regeringen havde gennemført sit forslag på tolv års stemmeret for danskere bosat i udlandet.<sup>149</sup> Lovændringen er derfor blevet kritiseret af flere juridiske eksperter og politikere.<sup>150</sup> Et af medlemmerne i valgretsudvalget (Henrik Zahle) erkender, at forslaget medfører en forskelsbehandling, men hensynet til grundloven vejer tungere.<sup>151</sup> Til trods for at en indskrænkning i stemmeretten baseret på bopæl er tilladt ifølge folkeretten, så kan det anses for at være et demokratisk problem, at princippet om *politisk lighed* ikke følges, da det stadig er ansættelsesforhold der bestemmer om valgretten kan fastholdes under udlandsophold. Udover at lovændringen vedholder forskelsbehandlingen af udlandsdanskere, kan loven være i strid med EU-retten. Valgretsudvalget anså dog, at bestemmelser omkring nationale valg ikke er indført i EU-retten og det derfor må ses som statens enekompetence at regulere bestemmelser omkring folketingsvalg. Desuden betvivler udvalget, at EF-domstolen i en eventuel sag mod Danmark ville betragte den manglende stemmeret som en hindring for den frie bevægelighed.<sup>152</sup> Derimod anser Hjalte Rasmussen, at toårsreglen er i strid med EU's princip om retten til fri bevægelighed og at det i høj grad er et problem at forskelsbehandle udlandsdanskere. Rasmussen mener,

---

<sup>147</sup> Betænkning nr. 1432/2003, s. 34-38.

<sup>148</sup> LBK nr 704 af 27/06/2004 Bekendtgørelse af Lov om valg til Folketinget, § 2. Se også VEJ nr 65 af 27/06/2004.

<sup>149</sup> "Retten til at stemme"; <http://www.danes.dk/page.dsp?page=2453>.

<sup>150</sup> Eks. dr. jur. Hjalte Rasmussen, dr. jur. Peter Germer, kontorchef, lic. jur. Peter Vestergaard, Det Radikale Venstre og Dansk Folkeparti, se eks. Betænkning afgivet af Kommunaludvalget d. 27. maj 2004, punkt 3.

<sup>151</sup> Retten til at stemme; <http://www.danes.dk/page.dsp?page=2453>.

<sup>152</sup> Betænkning 1432/2003, kapitel 4.

at selvom det er muligt at argumentere for, at det er af central betydning for det danske samfund at undgå reglerne om fri bevægelighed, tilbagestår forskelsbehandlingen af udlandsdanskere som et problem – til og med et større problem, idet forskelsbehandlingen, hvor visse grupper af udlandsdanskere har ret til at beholde deres stemmeret, undergraver påstanden om, at det har stor betydning for det danske samfund at bibeholde det danske bopælskrav.<sup>153</sup> Rasmussen anser desuden at valgretsudvalget gør en for snæver fortolkning af grundlovens bestemmelse om bopæl i riget og påpeger, at eftersom proceduren for at ændre grundloven er så omfattende og besværlig, skal det være muligt at tilpasse fortolkningen af dens bestemmelser efter den tid vi lever i.<sup>154</sup> Bopælskravet kan siges at afspejle kriteriet om en territorial afgrænsning af demos, hvilket er naturligt i forhold til ”containertanken”, men vanskeligt i forhold til den stigende mobilitet. Netop dette argument om at have den nuværende udvikling for øje kombineret med rettigheds- og lighedsargumentet blev anvendt i Sverige, da man i 1977 afskaffede et lignende bopælskrav for stemmeafgivelse:

”... i en tid som i hög grad präglas av internationellt samarbete och ökad rörlighet över gränserna framstår det som självklart att svenska medborgare som i skilda sammanhang verkar utomlands och som i stor utsträckning tillvaratar svenska intressen skall tillerkännas samma rätt som övriga svenska medborgare att rösta i riksdagsval i Sverige. Ytterst rör det sig om en medborgerlig rättighet av grundläggande demokratisk betydelse...”<sup>155</sup>.

#### **4.3.2 Stemmeretten og det altomfattende medborgerskab**

I flere lande er der forekommet diskussioner om at udvide stemmeretten til nationale valg til også at gælde udlændinge, ligesom ideen har været på dagsordenen i EU (se afsnit 6.4.1). Frankrig og Tyskland har arbejdet med ideen om et dobbelt fransk-tysk statsborgerskab, hvilket ville medføre at tyskere har ret til at stemme til nationale valg i Frankrig og omvendt.<sup>156</sup> Lignende forslag har været diskuteret indenfor nordisk regi både i 1943 og 1983. Der blev dog i stedet for indført regler, som sidestiller andre nordiske statsborgere med egne statsborgere på andre punkter og desuden bestemmelser, der gør det lettere at opnå statsborgerskab ved bosættelse i et andet

---

<sup>153</sup> ”Retten til at stemme” <http://www.danes.dk/page.dsp?page=2453>.. Se også ”EU-jurister advarer mod at begrænse stemmeretten for udlandsdanskere til to år”.

<sup>154</sup> Betænkning nr. 1432/2003, s. 145.

<sup>155</sup> SOU 1999:34, side 143.

<sup>156</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 120 og 280. Forslaget om fransk-tysk dobbelt statsborgerskab fremlagdes ved Elyséaftalens fyrrårsjubileum 2003.

nordisk land.<sup>157</sup> Sverige har desuden behandlet forslag om at give alle udlændinge, som allerede har ret til at stemme i kommunale valg, stemmeret til nationale valg.<sup>158</sup> Det er dog vældig få lande som tillader ikke-statsborgere at stemme til nationale valg, og de fleste tilfælde er det kun bestemte grupper som besidder retten og altså ikke fastboende udlændinge generelt.<sup>159</sup> New Zealand er det eneste stat, der tillader samtlige fastboende udlændinge, som har registreret sig og har boet i landet i mindst et år, at stemme til nationale parlamentsvalg. Dog har udlændinge ikke ret til at kandidere.<sup>160</sup> Ifølge Dahl's demokratikriterium om *det altomfattende medborgerskab* bør det kun være udlændinge med *midlertidigt* ophold i landet, der skal ekskluderes fra den politiske proces. Men hvor lang tid er et midlertidigt ophold? Svaret vil givetvis være forskelligt alt efter hvilken stat man spørger. Det ville måske være rimeligt at inkludere indvandrere med permanent opholdstilladelse i det politiske fællesskab, eftersom deres ophold ikke er af midlertidigt karakter. Det er dog de færreste lande som er villige til at gennemføre en sådan ændring i valgretten. Stemmeretten til nationale valg er koblet til suverænitet, idet det giver udefrakommende indflydelse i både indenrigs- og udenrigsspørgsmål, og stemmeretten fremhæves derfor ofte som essentiel for statsborgerskabet. Desuden vil, som Lokrantz Bernitz påpeger, en udvidelse af stemmeretten til ikke-statsborgere udhule statsborgerskabets betydning, idet forskellen på statsborgere og ikke-statsborgere på andre områder har mindsket i takt med domicilprincippet's indførelse i relation til civile og sociale rettigheder og dermed ville der ikke længere ville være nogen formel forskel på ikke-medlemmer og medlemmer.<sup>161</sup>

Stemmeret til *kommunale* valg for andre grupper end statsborgere, er derimod blevet indført i flere lande og er stadfæstet i Europarådets konvention om udlændinges deltagelse i det offentlige liv på lokalt niveau fra 1992 (art. 6). Det er dog kun elleve lande, der indtil videre har underskrevet denne Europakonvention, som trådte i kraft i

---

<sup>157</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 76-77 og 285. I 1943 kom forslaget fra Forening Norden og i 1986 fra Det Nordiske Råd.

<sup>158</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 284-285. SOU 1984:11.

<sup>159</sup> Eks. i Storbritannien, hvor irlændere og statsborgere fra Commonwealth kan stemme til nationale parlamentsvalg og ligeledes kan britiske statsborgere stemme i Irland

<sup>160</sup> SOU 1984:11, side 156-157. Dette har de kunnet siden 1975 og det gælder stadig, se eks. New Zealands regerings hjemmeside: <http://www.govt.nz/record?tid=5&recordid=1494> .

<sup>161</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 285.

1997 - og tre af disse har endnu ikke ratificeret aftalen.<sup>162</sup> Blandt underskriverne findes de nordiske lande, som allerede inden aftalen tillod fastboende udlændinge at deltage i kommunale valg.<sup>163</sup> Konventionen har derfor ikke så stor reel betydning endnu, men det kan siges at være et stort formelt skridt, der har bragt udlændinges valgret og deltagelse i lokalsamfundet på dagsordenen. En anden betydelig international aftale på dette område er naturligvis § 19 stk. 1 i Traktaten om det Europæiske Fællesskab (TEF, anden del om unionsborgerskabet), der stadfæster unionsborgeres ret til at kandidere og stemme til kommunale valg i den stat, hvor vedkommende er bosat, på samme vilkår som statens egne borgere (se evt. bilag 3 for artiklens fulde tekst). Siden denne bestemmelse trådte i kraft i 1997, har EU-landene ændret reglerne for kommunalstemmeafgivelse, således at andre unionsborgere der har fast bopæl i landet kan stemme (se afsnit 6.4.1). At medlemslandene i EU og de nordiske lande har indgået aftaler, der giver hinandens statsborgere stemmeret til kommunale valg, medfører en forskelsbehandling på baggrund af fastboende udlændinges nationalitet. I nogle EU-lande har fastboende ikke-europæiske statsborgere, såkaldte tredjelandstatsborgere, ikke ret til at stemme ved kommunale valg, mens en europæisk statsborger kan stemme til det første valg, der udstedes efter vedkommende har bosat sig i landet. I andre EU-lande har tredjelandstatsborgere stemmeret, men først efter en vis periode med fast bosættelse i landet. I Sverige, som tillader alle udlændinge at stemme i kommunale valg, har man diskuteret at fjerne et sådant treårs bopælskrav for tredjelandstatsborgere, idet det anses at være diskriminerende at kun bestemte grupper af udlændinge skal leve op til dette krav.<sup>164</sup> Jeg vil ydermere komme inde på diskussionen omkring stemmeret til nationale og lokale valg i afsnit 5.1 og 6.4.1.

#### **4.4 Sammenfatning**

Statsborgerskabet har gennem tiderne været organiseret på forskellige måder, men har altid haft karakter af noget helligt. I moderne tid ses statsborgerskabet som tilknyttet den suveræne og demokratiske nationalstat. Spørgsmålet om hvorvidt en person kan betragtes som statsborger, er udelukkende et spørgsmål for staten, og staten har dermed

---

<sup>162</sup><http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=8&DF=24/02/2006&CL=ENG> d. 24. feb. 2006.

<sup>163</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 282-284. Sverige indførte kommunal stemmeret til fastboende udlændinge i 1976, Danmark i 1980, Norge i 1984 og Finland i 1991.

<sup>164</sup> SOU 2000:16, s. 315-318.

enekompetence på dette område. I flertallet af de undersøgte EU-lande bygger statsborgerskabet på en kombination af principperne *jus sanguinis* og *jus soli*, men *jus sanguinis* princippet kan siges at dominere. Dette indebærer at der ligges vægt på etnicitet og kulturel samhørighed frem for territorial samhørighed, hvilket også afspejles i naturalisationskravene. Kendskab til sprog og samfund er eksempler på krav, der kan betragtes som nationalitetskriterier og som vidner om at statstilhørighed og nationstilhørighed forventes at stemme overens. Statsborgerskabet er dermed en effektiv eksklusionsmekanisme, der holder de borgere ude som ikke lever op til samfundets kulturelle værdier og nationale identitet. Det bliver på denne måde vanskeligere at opnå statsborgerskab, hvilket medfører at en del af borgerne lever uden mulighed for at kunne påvirke den politiske udvikling, idet de politiske rettigheder forbeholdes statsborgere. Trods at dette fra en demokratisk synsvinkel ikke stemmer overens med *det altomfattende medborgerskab*, er det acceptabelt ifølge internationale bestemmelser om medborgerrettigheder, idet de politiske rettigheder relateres til suverænitet. Det er yderligere tilladt at lave indskrænkninger i stemmeretten for egne statsborgere, eksempelvis ved et bopælskrav som det ses i Danmark. Det danske bopælskrav er blevet udredt, men selvom det anses for at være i strid med princippet om *politisk lighed*, muligvis EU-retten om den frie bevægelighed, og i mine øjne udviklingen mod øget mobilitet, gav de nye bestemmelser kun anledning til en minimal udvidelse af kredsen af personer, der kan undtages fra bopælskravet.

Den konventionelle medborgerskabsmodels elementer; *rettigheder, forpligtelser, identitet og deltagelse* kan siges primært at være knyttet til statsborgerskabet. National identitet kan ses som et vigtigt element i statsborgerskabet, ligesom politiske rettigheder og dermed også deltagelse. Men flere civile og sociale rettigheder er blevet tildelt ikke-statsborgere, og der ses desuden en forsigtig udvidelse af de politiske rettigheder til også at omfatte ikke-statsborgere, dog bygger denne på en forskelsbehandling. Denne udvikling er dog mere kompliceret end hvad den kan se ud til, hvilket jeg vil behandle i det følgende kapitel.

## 5. Udfordring af statsborgerskabet

Trods den konventionelle organisering af statsborgerskabet stadig gør sig gældende, er der sket forandringer, som udfordrer statsborgerskabet. Det jeg vil fokusere på her, er de forandringer som er koblet til stigende menneskelig mobilitet. Mellem 1910 og 2000 er antallet af personer, der bor i et andet land end det de oprindelig stammer fra, vokset fra cirka 33 millioner til cirka 175 millioner mennesker. Omkring halvdelen af denne mobilitet skete mellem 1965 og 2000.<sup>165</sup> Selvom størstedelen af mobiliteten ikke sker på tværs af kontinenter, men mellem nabolande, har det dog en betydelig effekt på de EU's medlemsstater i form af stigende heterogenitet i samfundet. Den største gruppe indvandrere i en EU-medlemsstat er således borgere fra andre medlemsstater (gennemsnitligt omkring 32 procent af det samlede antal udlændinge). Andelen af indvandrere og flygtninge i EU-15 var størst i slutningen af 1980'erne og starten af 90'erne – at andelen i slutningen af 90'erne er faldende eller stagneret, hænger formodentlig sammen med EU-landes stramninger i indvandrings- og asylpolitikken. I senere år, ses der i stedet et voksende antal ”illegale indvandrere” og ”papirløse flygtninge”.<sup>166</sup> Det er således svært at sætte nogle præcise tal på andelen af ikke-statsborgere i de forskellige EU-lande, men det er heller ikke formålet her. Det der er vigtigt i forhold til min problemstilling, er at den menneskelige mobilitet – både når et gælder regional og global – har konsekvenser for statsborgerskabets organisering. Det er ikke noget nyt, at der i en stat bor både medlemmer og ikke-medlemmer (statsborgere og statsborgere fra andre lande), men ikke-medlemmerne, indvandrerne, kan i dag deles op i forskellige kategorier, til hvilke der hører forskellige rettigheder og dermed forskellige grader af medlemskab og forskellige grader af tilhørsforhold til staten. Derudover er borgerne i EU blevet tildelt et nyt medlemskab – unionsborgerskabet – som betyder, at de ikke kun er knyttet til nationalstaten, men også en overnational institution. Desuden har den stigende respekt for menneskerettigheder og international ret medført, at individet har rettigheder, der er uafhængige af statsborgerskabet, men som også gælder indenfor nationalstatens grænser. Det nationale fællesskab har altså

---

<sup>165</sup> Benhabib (2005): 673 henviser til FN International Migration report 2002. I samme periode (1910-2000) steg verdens totale befolkningsantal fra omkring 1,6 til 5,3 milliarder. Set i forhold til dette er stigningen i antallet af mobile borgere stadig større.

<sup>166</sup> Salt & Clarke (2000): 314-322.

fået følge af både subnationale og overnationale fællesskaber og desuden er det ikke længere ualmindeligt at et individ har flere statsborgerskaber og dermed tilhørsforhold til mere end en stat. Statsborgerskabet er derfor ikke den eneste form for medlemskab i staten – men stadig den stærkeste.

I det følgende præsenteres aspekter af den stigende indre fragmentering i nationalstaten og kompleksiteten i tilhørsforholdet, hvilket omhandler de subnationale parallelle fællesskaber og dobbelt statsborgerskab. Disse to eksempler er, hvad jeg har valgt at kalde, *uregulerede* forandringer der påvirker statsborgerskabets organisering. Dette vil sige, at det er forandringer, som er opstået nedefra og reguleres først og fremmest i national kontekst og altså ikke mellem staterne.<sup>167</sup> Unionsborgerskab og menneskerettigheder vil blive behandlet i næste kapitel, som eksempler på regulerede forandringer i international kontekst.

### **5.1 Subnationale rettighedsfællesskaber**

Der kan siges at være en modsætning mellem pladsbundethed, national identitet og kulturel homogenitet på den ene side og menneskers mobilitet på den anden side. Modsætningen er ikke ny, men modsætningen er blevet normaliseret, idet kulturel mangfoldighed og parallelle rettighedssystemer bliver legitime i det politiske landskab. Der findes flere faktorer til at normaliseringen har taget fart, som bunder i, at det er blevet nemmere at opretholde sin nationale/etniske identitet; grupperne af etniske minoriteter er større, kommunikationsmuligheder med det tidligere hjemland er bedre og der er et voksende krav på anerkendelse af minoriteters rettigheder.<sup>168</sup> Opholdstilladelse er et supplement til statsborgerskabet og kan derfor ses som en opblødning af alliancen mellem statsborgerskab og rettigheder, og dermed også statsborgerskab som en absolut størrelse. Dette resulterer i at grænsen mellem medlemmer og ikke-medlemmer bliver mere flydende og uklar samt at relationen mellem rettigheder, plads og fællesskab bliver mere kompleks.

---

<sup>167</sup> Det dobbelte statsborgerskab, som fremgår i det følgende, er dog til en vis del reguleret gennem Europarådets konventioner, men det er op til staterne hvor vidt de vil tillade dobbelt statsborgerskab eller ej. Desuden er det dobbelte statsborgerskab et anliggende for den enkelte, idet det ikke er muligt at påtvinge individet at frasige sig det mentale - men dog det formelle - tilhørsforhold til en stat.

<sup>168</sup> Se eks. Fernández (2005): 108-111. Se også Kastoryano (2000).

Jeg vil i det følgende uddybe de forskellige formelle rettighedsstatuser som eksisterer parallelt med statsborgerskabet i EU-medlemsstaterne. Som jeg har været inde på tidligere, ligestilles indvandrere med permanent opholdstilladelse med statsborgere i mange tilfælde, eftersom domicilprincippet i dag anvendes oftere end nationalitetsprincippet (statsborgerskabet), som krav i de fleste vesteuropæiske staters lovgivning. Som Lokrantz Bernitz påpeger, mister statsborgerskabet derved også en del af sin betydning som eksklusionsmekanisme og social status<sup>169</sup>. Men eftersom der stadig er en forskel på statsborgere og ikke-statsborgeres rettigheder (eks. stemmeret til nationale valg, risiko for at blive udvist<sup>170</sup>), og rettighederne ikke-statsborgerne imellem, leder dette også til, at der indenfor nationalstaten opstår subnationale rettighedsfællesskaber, til hvilke der hører forskellige rettigheder, forpligtelser og forskellige grader af deltagelse. I EU's medlemslande skelnes der mellem borgere fra første land (statsborgere i det pågældende land), statsborger fra et andet EU-land (unionsborgere) og tredjelandsstatsborgere (borgere fra lande udenfor EU). Statsborgerne nyder naturligvis alle rettigheder, mens unionsborgerne ifølge ikke-diskrimineringsforbuddet i EU (se afsnit 6.4) har en lang række sociale og økonomiske rettigheder samt, som jeg tidligere har været inde på, stemmeret til kommunale valg. Tredjelandsstatsborgeres status varierer fra land til land. Tredjelandsstatsborgerne kan desuden deles op i underkategorier: illegale indvandrere, asylansøgere samt flygtninge og indvandrere med henholdsvis midlertidig og permanent opholdstilladelse og til sidst *fastboende udlænding*. Mens personer med permanent opholdstilladelse har flere sociale rettigheder, er asylansøgere og specielt illegale indvandreres rettigheder af begrænset karakter. Status som fastboende udlænding er et nyt tiltag fra EU, som introduceredes på topmødet i Tammerfors (1999) og har til formål at tilnærme tredjelandsstatsborgeres retsstilling EU-borgernes.<sup>171</sup> Status som *fastboende udlænding* opnås gennem ansøgning om EF-opholdstilladelse og kræver at pågældende tredjelandsstatsborger har opholdstilladelse og har boet i et EU-land i mindst 5 år samt kan vise at vedkommende kan forsørge sig selv og eventuel familie.<sup>172</sup> Med denne status er vedkommende blandt andet beskyttet mod udvisning (medmindre vedkommende udgør en alvorlig trussel

---

<sup>169</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 79-82.

<sup>170</sup> Se eks. Carens (2002): 102-113.

<sup>171</sup> Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råds møde i Tammerfors, d. 15.-16. oktober 1999.

<sup>172</sup> Rådets direktiv 2003/109/EF, art. 4-7.



mod offentlig sikkerhed), sikret ligebehandling i relation til bestemte sociale og økonomiske rettigheder samt ret til ophold i andre EU-lande (hvis ansøgning om opholdstilladelse accepteres).<sup>173</sup> Med bestemmelserne omkring *fastboende udlænding* skabes der altså endnu et plan i rangordenen mellem borgerne i EU, idet personer med status som fastboende udlænding nyder flere rettigheder end øvrige tredjelandstatsborgere.

Denne fragmentering som de forskellige subnationale rettighedsfællesskaber forårsager, resulterer først og fremmest i at rettighedsbegrebet delvis kobles fra statsborgerskabet. Kun de politiske rettigheder er knyttet til statsborgerskabet og dermed også til deltagelse i det politiske fællesskab. De subnationale grupper med sociale rettigheder kan derimod kun deltage i det nationale fællesskab i form af udøvelse af forpligtelser, eksempelvis skattebetaling. Derimod er deltagelse på andre planer koblet til civile rettigheder og civilsamfund aktuelt for alle grupper, så som i foreningsliv og sociale organisationer. Et andet aspekt er at identitetsbasens karakter ændres. Med et mere heterogent samfund, vil der uundvigeligt eksistere flere kollektive identiteter side om side, men national identitet er stadig den dominerende både omfangsmæssigt og styrkemæssigt, eftersom indvandrergrupper stadig udgør en mindre andel af den samlede befolkning. Den nationale identitets kobling til statsborgerskabet er heller ikke aftaget – med nationalitetskriterierne for naturalisation som det fremstilledes i kapitlet ovenfor, kan koblingen nærmere siges at være stærk. Til trods for nationalitetskriterierne er det dog ikke alle statsborgere der deler den nationale identitet, eksempelvis er det ikke ualmindeligt at naturaliserede statsborgere og personer med dobbelt statsborgerskab har en lige så stærk tilknytning til deres andet hjemland, som til bopælslandet. Overordnet betyder dette at statsborgerskabet mister sin betydning som *samordnende medborgerskab* – hvis det nogen sinde har haft en sådan funktion i realiteten – idet deltagelse afhænger mere af individernes status og roller end af grundlæggende fælles værdier.

Selvom domicilprincippet anvendes i bredere omfang, specielt i forhold til sociale rettigheder og forpligtelser, gælder det ofte ikke for de politiske rettigheder. Som jeg

---

<sup>173</sup> Rådets direktiv 2003/109/EF, art. 11, 12 samt kapitel III.

tidligere har fremholdt, har stemmeretten siden antikken været en speciel rettighed, som kun tildeltes de ”ægte” statsborgere. Det fremgik ligeledes, at det ansås for en svaghed, hvis statsborgerskab blev tildelt udefrakommende for let. Disse to aspekter er end i dag gældende – det bliver sværere at blive naturaliseret og de politiske rettigheder forbeholdes statsborgere. Som Agnew & Zincone fremhæver så stiger antallet af immigrerede arbejdere i Vesteuropa, hvilket betyder at en voksende del af arbejderklassen i de vestlige demokratier ikke har nogen politiske rettigheder,<sup>174</sup> hvilket naturligvis strider mod *det altomfattende medborgerskab*. Der er dog sket en opblødning af det stærke bånd mellem politiske rettigheder og statsborgerskab, idet indvandrere, som tidligere nævnt, i flere lande har ret til at stemme til lokale valg. Argumenterne for at tillade indvandrere at stemme til lokale valg er mange. Raskin sammenfatter både traditionelle liberale demokratiske argumenter, så som; ”No taxation without representation”, ”Government must rest on the consent of the governed”, men også nyere republikanske argumenter om normerne omkring universelle menneskerettigheder og fællesskabsbaseret demokrati, der afspejler den globale økonomis struktur og migrationsstrømme.<sup>175</sup> Raskin mener desuden, at der er civile og kulturelle fordele ved at lade indvandrere stemme til lokale valg, idet retten alene resulterer i øget værdighed og selvværd for indvandrere, som følge af den anerkendelse stemmeretten er. Ligeledes kan det ses som en ”politisk uddannelse”, idet indvandrere lærer det politiske system og dets fordele at kende inden de, hvis de opnår statsborgerskab, får stemmeret til nationale valg.<sup>176</sup> Samtidig stiller han spørgsmålet om ikke argumenterne for lokal valgret til indvandrere også kan anvendes for at kræve stemmeret til nationale valg. Trods at Raskin erkender, at det er svært at finde nogen principielle argumenter for at inkludere indvandrere i det lokalpolitiske fællesskab, men *ikke* i det nationale, konkluderer han, at det er usandsynligt, at indvandrere får ret til at stemme til nationale valg i den nære fremtid. Dette skyldes at nationalismen som ideologi stadig er stærk og at nationalstaternes politiske interesser stadig er organiseret i modsætning til hinanden, hvorfor indvandrere sandsynligvis vil have nogle andre interesser end statsborgerne. Når det kommer til nationale valg, anser Raskin, er det følsomme emner, der berører udenrigspolitikken, hvor ikke-statsborgere kan forventes

---

<sup>174</sup> Agnew & Zincone (2000):14-15.

<sup>175</sup> Raskin (1993): 1441-1442. Se evt. Også citatet i problemfeltet.

<sup>176</sup> Raskin (1993): 1453-1455.

at stemme i uoverensstemmelse med opholdslandets interesser.<sup>177</sup> I et repræsentativt system ville dette dog kræve, at der er opstillet en kandidat, der repræsenterer disse holdninger, hvilket er sandsynligt hvis ikke-statsborgere også fik ret til at kandidere. Jeg anser dog, at denne risiko eksisterer uafhængigt af indvandreres stemmeret, idet naturaliserede statsborgere, dobbelte statsborgere og statsborgere som har været det siden fødslen udgør den samme risiko. Raskin fremhæver at lokalpolitikken derimod er baseret på politiske spørgsmål, som indvandrere og statsborgere troligt ikke har så divergerende interesser i. Den politik der besluttet om i lokalområdet, berører mere individet som forælder, forbruger eller patient og handler i mindre grad om individets nationale oprindelse, hvorfor det er ”ufarligt”, og til og med ønskeligt, at tillade indvandrere at stemme til kommunale valg. Dette taler dog imod det af Fernández opstillede princip om *det samordnende medborgerskab*, der netop skal tale ud fra summen af disse forskellige roller. Raskin påpeger, at der findes en mulighed for at holdningen flytter sig med tiden. I takt med at indvandrere gives ret til at stemme til lokale valg, løsnes båndet mellem statsborgerskab og stemmeret op, og muligvis vil politiske rettigheder kunne accepteres som mobile i selskab med borgeren.<sup>178</sup> I et sådant tilfælde svækkes ikke bare koblingen mellem politiske rettigheder og statsborgerskab, men også mellem deltagelse i det politiske fællesskab og statsborgerskab.

Etableringen af subnationale rettighedsfællesskaber resulterer i forandringer i den konventionelle medborgerskabsmodel, idet rettigheder, forpligtelser og dermed deltagelse i dertilhørende domæne, kobles fra statsborgerskabet og knyttes i stedet til domicil. Flere kollektive identiteter kan forventes at konkurrere med den nationale identitet, dog er sidstnævnte uden tvivl den dominerende. Dette leder til at medborgerskabets samordnende funktion må vige til fordel for forskellige rettighedsstatuser. Når det gælder den politiske rettighed, som jeg har fokuseret på, er den stadig tilknyttet statsborgerskabet, hvilket indebærer at de permanente borgere, som ikke besidder statsborgerskab, sættes udenfor politisk indflydelse. Der er dog sket en udvikling, som leder til øget politisk deltagelse på lokalt niveau og med denne åbnes en mulighed for at deltagelsen også bliver aktuel på nationalt niveau.

---

<sup>177</sup> Raskin (1993): 1468.

<sup>178</sup> Raskin (1993): 1468-1469.

## 5.2 Dobbelt statsborgerskab

I en verden hvor menneskelig mobilitet er et voksende fænomen er det stort set umuligt at undgå, at personer tilegner tilhørsforhold til flere stater og dermed opnår dobbelt statsborgerskab. Weil & Hansen anser, at kombinationen af migration og forskellige regler for erhvervelse af statsborgerskab (jus soli og jus sanguinis samt naturalisation) har resulteret i, at antallet af personer med dobbelt statsborgerskab stiger. Flere børn erhverver dobbelt statsborgerskab fra fødslen, eftersom den øgede ligestilling af mænd og kvinders rettigheder har betydet at børn kan arve statsborgerskab efter begge deres forældre. Dobbelt statsborgerskab har gennem tiderne været uønsket, men vanskeligt at forhindre.<sup>179</sup> Weil & Hansen sammenfatter fem hovedargumenter mod dobbelt statsborgerskab<sup>180</sup>:

- 1) Loyalitet kan ikke deles
- 2) Sikkerhedsrisiko
- 3) Besværer integration
- 4) Øger international ustabilitet ved at skabe konflikter omkring forskellige spørgsmål (eksempelvis militærtjeneste)
- 5) Overtræder princippet om ligestilling idet visse individer får flere rettigheder

At loyalitet ikke kan deles er diskutabelt. Loyalitet kan være dobbelt eller multipel, eksempelvis påpeger Weil & Hansen, at borgerne i EU har flere loyaliteter, idet de også er unionsborgere. Jeg vil dog fremhæve, at unionsborgerskabet ikke kan betragtes som et statsborgerskab i traditionel mening og at der kan stilles spørgsmålstejn til om borgerne egentlig besidder nogen loyalitetsfølelse overfor EU (se afsnit 6.3 og 6.4). Men udviklingen mod et stigende antal personer med dobbelt statsborgerskab viser, at loyalitet kan deles til to forskellige stater. Når dobbelt statsborgerskab ikke accepteres står individer med tilhørsforhold til mere end en stat i et dilemma – for hvilken stat skal de vælge at formelt set tilhøre, når rødderne er i en stat og fremtiden i en anden.<sup>181</sup> At der skulle opstå en speciel sikkerhedsrisiko ved dobbelt statsborgerskab, mener Weil & Hansen ikke kan bevises. Trusselen om landsforræderi eksisterer uafhængigt af dobbelt

---

<sup>179</sup> Weil & Hansen (2002): 2-3.

<sup>180</sup> Weil & Hansen (2002): 7.

<sup>181</sup> Dette dilemma har specielt været diskuteret i Tyskland, hvor der findes et stort antal tyrkiske statsborgere, der pga. Tyskland ikke accepterer dobbelt statsborgerskab har valgt at beholde deres tyrkiske statsborgerskab. Se eks. Lokrantz Bernitz (2004): 109 og Kastoryano (2002).

statsborgerskab og med hensyn til de praktiske problemer med eksempelvis dobbelt værnepligt og stemmeret kan disse løses gennem bilaterale aftaler. Der eksisterer allerede et flertal sådanne aftaler og i praksis er det derfor ikke altid, at en person med dobbelt statsborgerskab har flere rettigheder.<sup>182</sup> Desuden kan det tilføjes at unionsborgere allerede besidder flere rettigheder, idet de både har stemmeret til Europaparlamentet og nationale valg, hvilket ikke stemmer overens med ligestillingsprincippet ”one man - one vote”, hvis dette – hvilket det ikke oprindeligt afså<sup>183</sup> - står for valgdeltagelse i mere end et valg i forskellige politiske systemer. Dobbelt statsborgerskab kan i stedet siges at have visse fordele. Weil & Hansen opstiller tre argumenter for dobbelt statsborgerskab<sup>184</sup>:

- 1) Dobbelt statsborgerskab er uundgåeligt og de vil øge i takt med stigende mobilitet
- 2) Dobbelt statsborgerskab kan være en værdigenerator – en mulighed for at eksportere vestlige liberale demokratiske værdier
- 3) Dobbelt statsborgerskab fremmer integration – det er en vigtig psykologisk handling at erhverve statsborgerskab og personer med dobbelt statsborgerskab ”praktiserer” som regel kun deres statsborgerskab i opholdslandet

Der er netop lignende argumenter, som er at spore i den europæiske udvikling omkring dobbelt statsborgerskab. Der er sket en udvikling som peger mod en anerkendelse af denne stigende mobilitet og dermed nødvendigheden af at tillade dobbelt statsborgerskab. Dette kan blandt andet ses i forskydningen i 1963 års til 1997 års Europakonventioner om statsborgerskab. I 1963 versionen er det en målsætning at begrænse antallet af personer med dobbelt statsborgerskab:

“Nationals of the Contracting Parties who are of full age and who acquire of their own free will, by means of naturalisation, option or recovery, the nationality of another Party shall lose their former nationality. They shall not be authorised to retain their former nationality.”<sup>185</sup>

---

<sup>182</sup> Weil & Hansen (2002): 7-9. Se også Spiro (2002).

<sup>183</sup> Se eks. SOU 1999:34, s. 142.

<sup>184</sup> Weil & Hansen (2002): 9-11. Se også Spiro (2002).

<sup>185</sup> European Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in cases of Multiple Nationality, Strasbourg, 6.V.1963. Art. 1, stk. 1.

Det har praktisk set ikke været muligt at begrænse antallet af personer med dobbelt statsborgerskab, bl.a. fordi flere børn erhverver dobbelt statsborgerskab ved fødselen fordi deres forældre har forskelligt statsborgerskab. Yderligere har en stigende indvandring medført et integrationspolitisk behov for at tillade personer med permanent opholdstilladelse at beholde sit gamle statsborgerskab samtidig med, at de erhverver et nyt. I 1993 fremlagdes et tillægsprotokol i Europarådet, som pegede på netop disse problemer.<sup>186</sup> 1997 års konvention om statsborgerskabsret (EKS) er neutral i forhold til spørgsmålet om dobbelt statsborgerskab og det er dermed op til hver enkelt stat, at bestemme om den vil tillade dobbelt statsborgerskab eller ej.<sup>187</sup> Men det er et krav at tillade dobbelt statsborgerskab som erhverves ved fødslen og hvis statsborgerskab automatisk tildeles til ægtefæller.<sup>188</sup> Således er det kun muligt at ikke acceptere dobbelt statsborgerskab i forbindelse med naturalisation. Udviklingen kan også ses i de nationale lovgivninger omkring statsborgerskab. Finland, Sverige og Island er eksempler på lande, der indenfor de seneste år har ændret deres statsborgerskabslovgivning og nu tillader dobbelt statsborgerskab. Argumenterne for at tillade dobbelt statsborgerskab er ofte i overensstemmelse med de ovennævnte argumenter.<sup>189</sup> I dag tillader, foruden disse tre lande, Frankrig, Storbritannien, Irland, Grækenland, Portugal og Italien dobbelt statsborgerskab. Derimod tillader Danmark, Tyskland, Holland og Spanien<sup>190</sup> ikke dobbelt statsborgerskab.<sup>191</sup> Som Lokrantz Bernitz påpeger, så er accepten af dobbelt statsborgerskab "...vigtigt ur rättvise- och demokratihänseende. Det är också erkännande av individens egen förmåga att bestämma över de rättsförhållanden som styr hans liv".<sup>192</sup> Det giver individet mulighed for at bevare den formelle tilknytning til deres oprindelsesland samtidig med, at de får større mulighed for at deltage og engagere sig i opholdslandet, hvilket kan ses som en formel opløsning af båndet mellem identitet og deltagelse. Som Riva Kastoryano fremholder, så har migranter altid søgt at bevare båndene til deres oprindelige land, men med øget

---

<sup>186</sup> Second Protocol amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality. Strasbourg, 2.II.1993.

<sup>187</sup> European Convention on Nationality. Strasbourg, 6.XI 1997, art. 15.

<sup>188</sup> European Convention on Nationality. Strasbourg, 6.XI 1997, art. 14.

<sup>189</sup> Se eks. Sveriges argumenter i SOU 1999:34 og prop. 1999/2000:147

<sup>190</sup> Dobbelt statsborgerskab godtages for visse latinamerikanske statsborgere og spaniere der bosætter sig i Latinamerika. Det spanske statsborgerskab står dog i hvile, således at vedkommende ikke har noget rettigheder i Spanien, se Lokrantz Bernitz (2004): 115.

<sup>191</sup> Oplysningerne om statsborgerskabslovgivningerne i de pågældende lande er fra 2004 - Lokrantz Bernitz (2004):103-119. Se også SOU 1999:34, afsnit 4.4.

<sup>192</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 274.

mobilitet og forbedrede kommunikationsstrukturer er etableringen af, hvad hun kalder *transnationale fællesskaber* et voksende fænomen. Gennem transnationale fællesskaber engagerer indvandrere sig økonomisk, kulturelt eller politisk i en mere institutionaliseret form end tidligere. Kastoryano mener yderligere, at de transnationale fællesskaber skaber en lænk mellem oprindelseslandet og opholdslandet, idet identiteten knyttes til førstnævnte og rettigheder til sidstnævnte, hvilket hun anser, fremmer deltagelse i begge lande. Dette udfordrer opfattelsen af udelt loyalitet som grund for medlemskab i et politisk fællesskab.<sup>193</sup> Jeg vil fremhæve, at det også har en betydning for deltagelse koblet til én nationalstat, idet transnationale fællesskaber fremmer deltagelse både på netværksniveau og i mere end en stat. Selvom personer med dobbelt statsborgerskab ikke nødvendigvis praktiserer deres statsborgerskab i begge lande og transnationale fællesskaber ikke nødvendigvis forudsætter dobbelt statsborgerskab, er ræsonnementet om transnationale fællesskaber relevant i relation til dobbelt statsborgerskab<sup>194</sup>, eftersom det handler om delt loyalitet, deltagelse og identitet. Udviklingen i synet på dobbelt statsborgerskab kan netop ses som en erkendelse af dette. Dobbelt statsborgerskab har dermed også en betydning for den konventionelle medborgerskabsmodels organisering, idet denne først og fremmest handler om relationen mellem et individ og en stat.

### 5.3 Sammenfatning

Det er i senere år blevet mere almindeligt at anvende domicilprincippet for tildeling af rettigheder og forpligtelser, hvilket medfører at udlændinge i større udstrækning end tidligere sidestilles med statsborgere i det land, hvor de er bosat. Dette gælder først og fremmest civile og sociale rettigheder og forpligtelser, mens de politiske rettigheder stadig forbeholdes statsborgere. I dag eksisterer der flere grupper i samfundet, som besidder forskellige rettigheder, hvilket kan siges at udfordre det stærke bånd mellem statsborger, rettigheder og staten. Der forekommer en rangorden af borgere i EU-landene, idet deres status vurderes efter opholdslængde, oprindelsesland og ”titel”, dvs. flygtning, illegal indvandrer, unionsborger osv. Grænsen mellem medlemmer og ikke-medlemmer er derfor utydelig og varierer efter emneområde. At der er etableret forskellige rettighedskataloger for forskellige grupper, kan ses som en udfordring for

---

<sup>193</sup> Kastoryano (2000): 307-308.

<sup>194</sup> Se Kastoryano (2002): 172.

statsborgerskabets rettigheder og forpligtelser, men det påvirker også deltagelsen og den tidligere hårde grænse mellem inklusion og eksklusion samt ikke mindst identitetsbasen. Statsborgerskabet kan på denne måde ikke alene lægge bånd på disse begreber, eftersom andre medlemskabsformer i samfundet også kan defineres ud fra disse begreber. Parallelt med de forskellige subnationale rettighedsfællesskaber findes borgere med dobbelt statsborgerskab, som altså formelt set kan være politisk aktive i flere lande (hvis ikke bilaterale aftaler og nationale lovgivninger forhindrer dette). Dette kan anses for at være et brud med opfattelsen af, at statsborgeren skal identificere sig med og være loyal overfor én stat, hvilket hænger sammen med - og dermed også udfordrer - begreberne deltagelse, loyalitet og identitet som knyttet til nationalstaten.

Samtidig med at den menneskelige mobilitet, kombineret med bedre muligheder for at bevare kontakt med oprindelseslandet samt øget fokus på minoriteters rettigheder, har resulteret i en indre fragmentering - og dermed påvirker statsborgerskabets organisering - har statsborgerskabet bevaret en del af dets status. De politiske rettigheder (på nationalt niveau) forbeholdes stadig statsborgerne, og som det fremstilledes ovenfor, så er reglerne for naturalisation blevet strammere inden for de seneste år. Statsborgerskabet er altså på den ene side blevet udhulet, idet sociale og civile rettigheder ikke udelukkende kobles til statsborgerskab, men til domicil. På den anden side er det blevet sværere at opnå statsborgerskab og dermed de politiske rettigheder. Dette resulterer i at der er et stigende antal personer i de fleste europæiske lande, der lever som ”politisk umyndige”. Inklusion og eksklusion handler dermed mere om politiske rettigheder end om nogen af de øvrige rettighedsformer. På denne måde er statsborgerskabet måske nærmere blevet *indsnævret* end udhulet.

I det følgende vil jeg behandle menneskerettigheder og unionsborgerskab som eksempler på hvordan rettigheder kan kobles til andre institutioner end staten – noget som løser aktuelle rettighedsproblemer og skaber større lighed mellem borgerne, men som samtidig også udfordrer statsborgerskabets organisering.



## 6. Statsborgerskab i international kontekst - løsninger

I dette kapitel ser jeg på de regulerede forandringer i international kontekst. Jeg starter med at se på de internationale regler omkring medborger- og menneskerettigheder. Menneskerettighederne har ikke haft til hensigt at løse mobile borgeres rettighedsproblemer, men er blevet anvendt til at påberåbe minoriteters rettigheder og anerkendelse. De internationale konventioner om medborgerskab er derimod indgået for at løse forskellige problemer i relation til migration, men har også til formål at sikre alle individer et medborgerskab og en retfærdig regulering heraf. Derefter går jeg i dybden med unionsborgerskabet. Unionsborgerskabet kan ses som et reguleret forsøg på at stimulere mobilitet og at løse nogle rettighedsproblemer for de mobile borgere, men det skal pointeres at det handler om EU-landenes statsborgere. Først i løbet af de seneste år er tredjelandsstatsborgeres rettigheder kommet på dagsorden, som et emne for fælles regulering. Jeg fokuserer derfor på flere aspekter i relation til unionsborgerskabet. Først og fremmest vil jeg redegøre for dets udvikling, hvilke ideer og konflikter der ligger bag dets konstruktion. Jeg diskuterer hvilke elementer der kommer i konflikt med staternes suverænitet, hvilke rettighedsproblemer unionsborgerskabet løser og hvilke der forbliver uløste. Hovedformålet er at diskutere hvorvidt unionsborgerskabets udvikling i kan siges at nærme sig Fernández' transnationale medborgerskabsmodel.

### 6.1 Menneskerettigheder og medborgerrettigheder

Før 1904 fandtes der ikke nogen relevante internationale bestemmelser på statsborgerskabsområdet. Det ansås, og anses stadig, at udelukkende være et internt anliggende for staterne og i høj grad forbundet med suverænitet.<sup>195</sup> Men de forskellige principper for tildeling af statsborgerskab betød, at personer som emigrerede, kunne risikere at blive statsløse eller dobbelt statsborgere. Der opstod konflikter i forbindelse med dette og staterne indså derfor, at det var nødvendigt at samarbejde og indgå internationale aftaler for at løse de opståede problemer. Haag konvention fra 1930 var, ifølge Lokrantz Bernitz det første forsøg på dette. Siden da har en række erklæringer og bestemmelser på området forsøgt at mindske konflikter i forbindelse med emigration og

---

<sup>195</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 134.

statsborgerskab.<sup>196</sup> En fælles international definition og norm omkring statsborgerskab har dog ikke været mulig at opnå. Både Europarådet og FN har taget initiativ til internationale aftaler omkring statsborgerskab.<sup>197</sup> Hovedformålet i disse konventioner er, som nævnt, at begrænse antallet af konflikter i forbindelse med statsborgerskab, foruden i 1997 års Europakonvention om statsborgerskab (EKS), hvor fire grundlæggende principper for statsborgerskab er blevet fastlagt (art. 4):

The rules on nationality of each State Party shall be based on the following principles:

- a. everyone has the right to a nationality;
- b. statelessness shall be avoided;
- c. no one shall be arbitrarily deprived of his or her nationality;
- d. neither marriage nor the dissolution of a marriage between a national of a State Party and an alien, nor the change of nationality by one of the spouses during marriage, shall automatically affect the nationality of the other spouse.

Der er endvidere bestemmelser om grundlæggende regler omkring statsborgerskab (kap. III) samt proceduren ved ansøgning om statsborgerskab (kap. IV). Disse bestemmelser kan ses som et skridt på vejen mod at samordne statsborgerskabsregulering og sikre grundlæggende rettigheder i denne regulering. Det skal dog understreges, at formen på en sådan konvention kan mere betragtes som symbolsk end retlig, eftersom der ikke eksisterer nogen egentlig mulighed for at prøve eventuelle overtrædelser af bestemmelserne. Ikke desto mindre berører EKS emnet om staternes selvbestemmelsesret i relation til erhvervelse af statsborgerskab, hvilket jeg tidligere har fremhævet er knyttet til suveræniteten. EKS symbolske betydning som referenceramme kan således påvirke staternes regulering af statsborgerskabslovgivningen, eksempelvis kan den indgå i argumentationsgrundlaget i høringsvar fra ikke-statslige institutioner<sup>198</sup> og i den offentlige debat om statsborgerskab.

---

<sup>196</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 72-73.

<sup>197</sup> Bestemmelser omkring statsborgerskab findes både i FN's menneskerettighedserklæring (1948) og Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (1950), men også i konventioner som udelukkende behandler statsborgerskab; Europarådets konventionen om begrænsning af multipelt statsborgerskab (1963), FN-konventionen om civile og politiske rettigheder (1966) og den Europæiske konvention om statsborgerskab (1997) samt konventioner omkring statsløses rettigheder; FN's konventioner om statsløses retslige status (1954) og begrænsning af statsløshed (1961). Lokrantz Bernitz (2004):124-125.

<sup>198</sup> Se eks. Institut for Menneskerettigheders høringsvar: Udtalelse vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af indfødsretsloven (ændring af reglerne om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring samt indførelse af ny bestemmelse om frakendelse af dansk indfødsret). [http://www.humanrights.dk/hoeringssvar/alle/n04\\_03/](http://www.humanrights.dk/hoeringssvar/alle/n04_03/).

Som nævnt tidligere, er der en væsentlig forskel på medborger- og menneskerettigheder, men de to former for rettigheder påvirker hinanden og hænger sammen. Fernández fremhæver at menneskerettigheder førhen blev betragtet som medborgerlige rettigheder, eksempelvis i de revolutionære rettighedsdeklarationer (den franske revolution og den amerikanske uafhængighedserklæring), men siden anden verdenskrig har betydningen af international ret og universelle menneskerettigheder vokset.<sup>199</sup> Der er kort sagt tale om en rettighedsekspansion. Teoretisk betyder rettighedsekspansionen meget for statsborgerskabet organisering, eftersom relationen mellem stat og statsborger ikke længere er enestående, idet retslige fællesskaber overskrider den nationale grænse og internationale fællesskaber opstår. Desuden trænger menneskerettighederne ind på de medborgerlige rettigheders område, idet menneskerettighederne er universelle og tildeles alle mennesker uanset hvor de befinder sig. I praksis har menneskerettighederne en mindre betydning, idet menneskerettighederne er afhængige af staterne – det er staterne, som har udformet dem og det er staterne, der bestemmer om der skal gribes ind hvis de overtrædes i en stat. Men som på samme måde som EKS, kan menneskerettighedernes symbolske værdi påvirke den internationale arena gennem mellemstatslige og ikke-statslige organisationer og langsomt tilpasse de nationale lovgivninger til en fælles international normstruktur. Lokrantz Bernitz fremhæver, at den pågående retslige udvikling mod større individhensyn betyder en bevægelse mod at se statsborgerskabet og dets rettigheder som en menneskerettighed, hvilket også, teoretisk set, gør det muligt for individet at prøve sine medborgerlige rettigheder i menneskerettighedsdomstol. Denne mulighed er dog endnu praktisk begrænset, eksempelvis kan Europadomstolen kun tage sager op som vedrører Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og ikke EKS. ICJ (International Court of Justice) og FN's komité for menneskerettigheder prøver kun sager mellem stater.<sup>200</sup>

Menneskelig mobilitet har altid været aktuel og ført til konflikter af større eller mindre art. De internationale bestemmelser omkring statsborgerskab er primært udformet som praktiske løsninger på disse konflikter og problemer, men i senere år har der også været fokus på mere moralske aspekter af konflikterne – konsekvenserne for individet - og der er med EKS etableret internationale bestemmelser om statsborgerskabsregulering. De

---

<sup>199</sup> Fernández (2005): 102-105.

<sup>200</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 134-135.

internationale bestemmelser har teoretisk set en betydning for statsborgerskabets organisering, idet menneskerettigheder udfordrer rettighederne som knyttet til statsborgerskabet. Samtidig har de reelt set en mindre betydning, idet menneskerettighederne i realiteten reguleres af staterne selv. Det er vigtigt at påpege, at der er forskel på medborger- og menneskerettigheder, og at de politiske rettigheder anses for at være medborgerrettigheder og er derfor forbeholdt statsborgere i overensstemmelse med suverænitetsprincippet. På denne måde udgør menneskerettigheder et alternativt rettighedskatalog til statsborgernes, men i praksis er politiske rettigheder knyttet til statsborgerskab og er sociale og civile rettigheder er knyttet til bopæl. Dog er der, med de internationale konventioner der behandler regulering statsborgerskab og naturalisation, blevet rykket lidt ved staternes selvbestemmelsesret på området, idet der er etableret et instrument til at påberåbe grundlæggende rettigheder i statsborgerskabsreguleringen.

## **6.2 Unionsborgerskabet – fra idé til transnationalt medborgerskab?**

En anden alternativ international rettighedskonstruktion som til stor del berører statsborgerskabet er EU's unionsborgerskab. Der kan stilles spørgsmål ved dets reelle indhold og betydning, men udformningen af et borgerskab, som knytter sig til en overnational organisation (og ikke føderalstat) er ikke set før. Meningerne om idé og indhold er mange blandt politikere og forskere, men blandt borgerne i EU er unionsborgerskabet og dets indeholdende rettigheder ikke særlig kendt. En undersøgelse fra 2002 viser, at kun en tredjedel af befolkningen i EU-15 kender til unionsborgerskabet og ved hvad det betyder, en tredjedel har hørt om unionsborgerskabet, men er ikke bekendt med hvad det indebærer og sidst har en tredjedel af EU's befolkning ikke noget kendskab til unionsborgerskabet<sup>201</sup>. Man kan selvfølgelig også vælge, som kommissær Frattini, at forstå denne undersøgelse mere positivt, som så at omkring 70 procent af den europæiske befolkning kender til unionsborgerskabet.<sup>202</sup>

---

<sup>201</sup> Flash Eurobarometer 133. Det skal dog noteres at eftersom denne undersøgelse er fra 2002, kan der være flere af EU's borgere, der kender til unionsborgerskabet efter debatten om Forfatningstraktaten og østudvidelsen.

<sup>202</sup> Frattini, EP-forhandling, punkt 15 Unionsborgerskab, d. 16. januar 2006.

### **6.2.1 Udvikling af unionsborgerskabet**

Unionsborgerskabet blev formelt etableret i Maastricht-traktaten fra 1993, men diskussionen omkring et EF-borgerskab startede allerede i 1970'erne<sup>203</sup> og blev med Adonnino-komitéens rapport "Borgernes Europa" (1985) genstand for mere intensiv diskussion i EU. Adonnino-komitéens første rapport handlede bl.a. om administrative grænsehinder, retten til fri bevægelighed, opholds- og etableringsret i andre medlemslande<sup>204</sup>. Anden del af komitérapporten handlede mere om stimuleringen af den europæiske identitet og samhørighed, hvilket fremgår i indledningen:

"Skønt forslagene er begrænsede ifølge rapportens natur, omfatter de betydelige aspekter med hensyn til særlige borgerrettigheder, uddannelse, kultur og kommunikation, udveksling samt Fællesskabets identitet og dets image i offentligheden; forslagene giver mening for borgernes i de forskellige aspekter af deres hverdag, ligesom de er et vigtigt bidrag til virkeliggørelsen af en stadig tættere forbindelse mellem Europas folk"<sup>205</sup>.

Videre blev der i rapporten foreslået tiltag, som i dag er en realitet; nemlig at sikre alle EF-borgere stemmeret til Europa-parlamentsvalg<sup>206</sup>, øget gennemsigtighed og etablering af en ombudsmandsinstitution, at fremme EF-borgernes deltagelse i den stat, hvor de er bosat ved at give EF-borgere stemmeret og valgbarhed til lokale valg i øvrige medlemslande samt at sikre grundlæggende rettigheder, så som forsamlings- og ytringsfrihed og konsular og diplomatisk beskyttelse i tredjelande, hvor vedkommendes eget land ikke er repræsenteret. Derudover fremførtes forslag til en række tiltag, der skulle fremme europæisk samarbejde på videnskabs-, kultur- og kommunikationsområdet. Vigtigheden af information og oplysning om EF's politik, historie og grundværdier understregedes ligesom vigtigheden af at unge stimuleres og uddannes i europæisk sprog og kultur.<sup>207</sup> Foruden disse konkrete forslag indeholdte "Borgernes Europa" flere forslag af mere symbolsk karakter, der havde til formål at "...gøre offentligheden opmærksom på Fællesskabets eksistens"<sup>208</sup> og "henlede opmærksomheden på ideer og begivenheder i Fællesskabet"<sup>209</sup>, så som fælles flag, emblem og hymne samt

---

<sup>203</sup> Se eks. topmødekonklusion Paris 1974.

<sup>204</sup> SN/848/6/85.

<sup>205</sup> SN/2536/3/85, punkt 1.2.

<sup>206</sup> Enten gennem at kunne stemme på kandidater i vedkommendes hjemland – uanset om hun var bosiddende der eller ej – eller at muliggøre stemmeafgivelse på repræsentanter fra værtslandet.

<sup>207</sup> SN/2536/3/85, afsnit 2-5.

<sup>208</sup> SN/2536/3/85, side 31.

<sup>209</sup> SN/2536/3/85, side 32.

ensartede frimærker ved specielle lejligheder (desuden anmodede Komitéen om at lade indenrigsporto gælde til alle medlemsstater) og harmonisering af skiltning ved indre grænseovergange.<sup>210</sup> Rapporten har uden tvivl været vigtig for etableringen af unionsborgerskabet. Som bekendt er de fleste af disse foreslåede tiltag i dag en realitet, men flere af forslagene omkring information og oplysning forekommer hyppigt på idé-niveau, hvilket tyder på at idéerne ikke altid bliver gennemført succesfuldt og nye tiltag er nødvendigt. Eksempelvis bebuder Kommissionen i rapporten ”Fremtiden skaber vi i fællesskab” - 20 år efter Adonnino-komitéens rapport - lignende tiltag for at give borgerskabsbegrebet et reelt indhold ved at fremme samarbejde på kultur-, kommunikations- og av-området samt øget satsning på unges deltagelse<sup>211</sup>. Et andet aspekt af unionsborgerskabets relative langsomme udvikling er den store uenighed i EU omkring unionsborgerskabets karakter og betydning. Kommissionen, Spanien og Portugal var i de indledende diskussioner, de drivende kræfter bag idéen om et unionsborgerskab og borgerrettigheder. De tanker og idéer som blev præsenteret fra disse tre, og Adonnino-komitéen, var mere vidtgående end den endelige bestemmelse omkring unionsborgerskab i Maastricht-traktatens<sup>212</sup> 2. del, artikel 8 samt erklæring nr. 2<sup>213</sup>). Erklæring nr. 2 ”On nationality of a member state” understreger, at spørgsmålet om et individ kan opnå statsborgerskab i et af medlemslandene udelukkende er et nationalretsligt spørgsmål og stadfæster således medlemsstaternes selvbestemmelsesret på området. At det var nødvendigt at understrege denne selvbestemmelsesret i en erklæring markerer emnets følsomhed. Specielt i Danmark blev unionsborgerskabet mødt med stor skepsis og det danske folk stemte, som bekendt, nej til Maastricht-traktaten og indførte med Edinburgh aftalen bl.a. et forbehold mod unionsborgerskab (se bilag 4 for fulde tekst af Danmarks erklæring om unionsborgerskab). Diskussionerne omkring unionsborgerskabet fortsatte efter Maastricht-traktaten. Tyskland og Spanien samt Kommissionen ønskede et udvidet unionsborgerskabsrettighedskatalog, mens lande som Danmark og Storbritannien ønskede at nedtone unionsborgerskabets

---

<sup>210</sup> SN/2536/3/85, afsnit 9.

<sup>211</sup> KOM (2004)101, s. 23-24.

<sup>212</sup> Friis et al. DUPI (2000): 189-193.

<sup>213</sup> Erklæring nr. 2 i forbindelse med Maastricht traktaten ”On nationality of a member state” handler om at spørgsmålet om et individ kan opnå statsborgerskab i et af medlemslandene udelukkende er et nationalretsligt spørgsmål.

betydning.<sup>214</sup> Under 1996-regeringskonferencen blev der diskuteret nogle forslag til at udvide unionsborgernes rettigheder, bl.a. med grundlæggende rettigheder<sup>215</sup> og valget til nationale valg i det EU-land, hvor borgeren er bosat<sup>216</sup>. Men der blev ikke vedtaget nogen bestemmelser der udvidede rettighederne bemærkelsesværd – derimod understregedes det at unionsborgerskabet supplerer og ikke erstatter det nationale statsborgerskab. Teksten som blev tilføjet i TEF 2. del med Amsterdam-traktaten er stort set med identisk med Danmarks erklæring om unionsborgerskab:

”...Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette”<sup>217</sup>

Den anden ændring som Amsterdam-traktaten medførte i traktatens anden del var at udvide unionsborgerens mulighed for at henvende sig til EU, ved at gøre det muligt at skrive og få svar på et af de i traktatens nævnte sprog.<sup>218</sup> Nice-traktaten indførte en ændring af artikel 18, stk. 2, der gør det muligt at ændre den sekundære ret gennem proceduren der er fastlagt i TEF artikel 251, hvis ikke traktaten indeholder fornøden hjemmel for at borgerne lettere kan udøve deres rettigheder (se om dette i forbindelse med den frie bevægelighed og ændringen af de dertilhørende direktiver afsnit 6.4.3). Hvis Forfatningstraktaten var blevet indført, eller hvis det bliver aktuelt i fremtiden, vil det betyde en del ændringer for unionsborgerne, idet det europæiske charter om grundlæggende rettigheder er inkorporeret i traktaten og dermed retligt bindende (se afsnit 6.3.3).

Når der ses på traktatens bestemmelser omkring unionsborgerskab, som de ser ud i dag, er der ikke sket en formel udvidelse af unionsborgernes rettigheder, men der er sket en *udvikling* i og med, at der er kommet fokus på et *område med frihed, sikkerhed og retfærdighed* (Topmødet i Tammerfors oktober 1999) samt et *charter om grundlæggende rettigheder* (Topmødet i Köln juni 1999). Desuden har EU-domstolen vist sig at fortolke bestemmelserne omkring unionsborgernes rettigheder bredere end

---

<sup>214</sup>Friis et al. DUPI (2000): 195-197.

<sup>215</sup> Se eks. White Paper on the 1996 IGC, vol. II

<sup>216</sup> Østrig og Italien stillede et sådant forslag, se Friis et al DUPI (2000): 196. Også organisationen ECAS (Euro Action Citizen Service) stillede et forslag til at udvide unionsborgernes rettigheder, ”Giving Substance to citizen’s Europe in a revised Treaty – A Memorandum for the ECAS hotline” 1996, hvilket blev diskuteret på en konference i Europa Parlamentet d. 5.-6. maj 1997.

<sup>217</sup> TEF art. 17, stk. 1.

<sup>218</sup> TEF art. 21.

forventet. Ikke mindst TEF art. 12 om forbudet mod diskriminering på baggrund af nationalitet (se bilag 3) har betydet, at unionsborgerne er blevet tildelt økonomiske og sociale rettigheder af EU-domstolen.<sup>219</sup> Derudover regulerer en del direktiv bestemmelserne omkring unionsborgerskabet. Unionsborgerskabet har desuden en politisk betydning og har havnet i fokus i flere forskellige situationer. Kommissionen bedyrede i en meddelelse i 2004, at unionsborgerskabet er et af tre hovedprioriteringspunkter:

”EU-borgerskab skal have til formål at garantere konkrete rettigheder og pligter, herunder især frihed, retfærdighed og sikkerhed og sikre adgang til grundlæggende offentlige tjenester på europæisk plan. Fordelene for borgerne ved EU-medlemskab rækker nu ud over frihederne i forbindelse med det indre marked, og disse aspekter skal prioriteres. Det er et område, hvor der på europæisk plan sker en udvikling i borgernes friheder i almindelighed og i den enkeltes rettigheder og pligter, mens den kulturelle mangfoldighed forbliver stærk og også fremover skal støttes og fremmes. Kulturel mangfoldighed understøtter europæisk enhed. EU skal derfor komplettere medlemsstaternes bestræbelser og sikre, at fordelene ved et Europa uden grænser er tilgængelige for alle på samme vilkår.”<sup>220</sup>.

Kommissionen har gjort unionsborgerskabet til et af hovedprioriteringsområderne ved at tage forskellige initiativ som skal fremme unionsborgerskabet, give det reelt indhold, mindske informationsproblemet og bygge bro over kløften mellem borger og EU. Der er blevet igangsat et program om ”Det aktive europæiske medborgerskab” (2004-2006), som skal fremme EU’s værdier og objektiver, bringe borgeren nærmere EU, involvere borgerne i diskussionen om EU’s konstruktion og stimulere institutioner, som arbejder for at fremme aktivt europæisk medborgerskab.<sup>221</sup> I forlængelse af dette etableres programmet ”Borgere for Europa”, som ligeledes skal fremme borgerens forståelse for EU, men hovedformålet er at bringe almindelige europæiske borgere sammen og på denne måde skabe europæisk identitet.<sup>222</sup> I relation til disse program, er det yderligere et mål at forbedre kommunikationen gennem at skabe et ”offentligt europæisk rum” med fordybende debat og dialog mellem borger og EU, som Kommissionen formulerer det i

---

<sup>219</sup> Karnovs EU-samling, punkt 2. Unionsborgerskab, s. 94-96. Friis DUPI s. 198-199. Wind (2002): 196-198. Det mest anvendte eksempel på EU-domstolens brede tolkning af ikke-diskriminationsprincippet er sagen om Sala, en spansk kvinde der blev nægtet ret til børnepasningsydelse i Tyskland, men som Domstolen gav medhold sag C-85/96. Se Karnovs EU-samling, s. 94.

<sup>220</sup> KOM(2004)101, s. 5.

<sup>221</sup> 2004/100/EF: Rådets afgørelse af 26. januar 2004 om et EF-handlingsprogram til fremme af aktivt medborgerskab i Europa.

<sup>222</sup> KOM(2005)116, Punkt 3.



sin hvidbog om EU's kommunikationspolitik.<sup>223</sup> Med disse forskellige tiltag søger EU ikke bare at give unionsborgerne en identitet, men også skabe et offentligt rum, hvilket kan ses som et vigtigt skridt for at opnå et europæisk *demos*. Unionsborgerskabet kan dermed siges at imødegå det transnationale medborgerskab på dette punkt, selvom det må forventes at disse tiltag er langt fra nok. For det første er etableringen af et *demos* et langsigtet projekt, som vil tage flere årtier, hvis det nogen sinde vil ske. For det andet, og mere konkret i forhold til det transnationale medborgerskab, bygger "det offentlige europæiske rum" og den fælles identitet på kulturelle værdier såvel som politiske, hvilket ikke stemmer overens med den *konstitutionelle patriotisme*, der forudsætter et grundlag på udelukkende demokratiske og politiske værdier. Unionsborgerskabet og de nævnte tiltag skaber i forsøget på at fremme en fælles identitet med udgangspunkt i en europæisk mangfoldig kultur, et større skel til tredjelandsborgere. Unionsborgerskabet er dermed en eksklusionsmekanisme på samme måde som det nationale statsborgerskab, idet det bygger på kulturel identitet. Dette modstrider det andet kriterium for det transnationale medborgerskab, *inklusion*. Samtidig viser ovenstående citat, at det efterstræbes at fordelene ved et Europa uden grænser er tilgængelige for alle på samme vilkår og at dette skal gøres ved at komplettere medlemsstaterne. Af dette kan udledes at der er et underliggende inklusionsprincip samt at det tredje kriterium om *samspil* mellem det nationale og det transnationale medborgerskab imødegås. Dette ses også i målsætningen i Traktaten om Den Europæiske Unions (TEU) artikel 2: "at styrke beskyttelsen af medlemsstaternes statsborgeres rettigheder og interesser gennem indførelsen af et unionsborgerskab". (se bilag 3). Men her fremgår det altså også at inklusionsprincippet gælder medlemsstaternes statsborgere. Jeg har dog tidligere været inde på aktuelle forbedringer i tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding og vil vende tilbage til dette senere.

Unionsborgerskabet kan altså siges til en hvis grad at møde det transnationale medborgerskab i EU's visioner. Det er dog mere kompliceret end som så, eftersom der er stor uenighed om unionsborgerskabets udvikling, hvilket jeg vil se på i det følgende, hvorefter jeg vil se på unionsborgerskabets reelle rettigheder og karakter.

---

<sup>223</sup> KOM(2006)35, Punkt 2.

### **6.2.2 Uenighed om unionsborgerskabets udvikling**

Spørgsmålet om udviklingen af unionsborgerskabets karakter, dets rettigheder og tilknyttede projekter er følsomt. Som Lykke Friis et al påpeger, er det et spørgsmål om at forstå unionsborgerskabet som et supplement eller erstatning til det nationale statsborgerskab. Visse lande (som Danmark og Storbritannien) betragter relationen mellem unionsborgerskab og statsborgerskab som et enten-eller, mens andre lande (som Tyskland og Spanien) betragter den som et både-og.<sup>224</sup> Disse to fløje er også synlige i Europa Parlamentet (EP). Det er egentlig et spørgsmål om det er muligt at etablere demokrati og medborgerskab i et multi-level system eller ej, eftersom et flerniveaudemokrati kræver medborgerskab både på lokalt, nationalt og transnationalt niveau. Der har ligeledes været tilbagevendende diskussioner omkring erhvervelse af unionsborgerskabet. Som tidligere nævnt besidder enhver der er statsborger i en medlemsstat også unionsborgerskab, hvilket betyder at unionsborgerskabet opnås gennem statsborgerskabet og ekskluderer dermed de mange millioner af tredjelandstatsborgere, der er bosat i EU. Dette er frem for alt et problem fordi medlemsstaterne har så forskellige naturalisationsregler og muligheden for at opnå statsborgerskab, og dermed unionsborgerskab, er langt fra lige for indvandrere i EU. EP og Kommissionen har bragt dette emne op og specielt EP har talt for en ændring af unionsborgerskabet til at blive baseret på domicil.<sup>225</sup> Senest har EP diskuteret dette i forbindelse med Giusto Cantanias (Udvalget om Indre Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre anliggender) forslag til betænkning om Kommissionens fjerde rapport om unionsborgerskab. Betænkningen foreslår blandt andet, at tredjelandstatsborgere skal kunne opnå unionsborgerskab efter fem års lovligt ophold i EU, at udvide stemmeretten til nationale valg i den medlemsstat, hvor borgeren er bosat samt øget samordning af medlemsstaternes statsborgerskabslovgivninger.<sup>226</sup> Cantania skriver blandt andet:

”8. mener, at anerkendelse af unionsborgerskab på grundlag af bopæl må være det endelige mål i den dynamiske proces, der vil gøre Den Europæiske Union til et egentligt politisk fællesskab;”<sup>227</sup>

---

<sup>224</sup> Friis DUPI et al (2000): 193-194. Danmarks opfattelse af Unionsborgerskabet som et enten-eller, afspejles i forbeholdet for unionsborgerskabet, se bilag 4.

<sup>225</sup> Se eks. EP-forhandling, 19. jan. 2000, EP-forhandling d. 6. sep. 2000, EP-forhandling, d. 4. april 2001, EP-forhandling d. 4. sep. 2002 og EP-forhandling d. 17. januar 2006. Se også Det Europæiske økonomiske og sociale udvalgs resumé af vedtagne udtalelser på plenarforsamlingen d. 14-15. maj 2003.

<sup>226</sup> A6-0411/2005, art. 3, 17, 21, 28.

<sup>227</sup> A6-0411/2005, punkt 8.

Unionsborgerskab på baggrund af domicil vandt støtte hos Kommissionen, flere af de europæiske partier samt en lang række organisationer og foreninger<sup>228</sup>, men fik også massiv modstand og rapporten blev forkastet ved afstemning.<sup>229</sup> Modstanden mod Cantanias rapport var først og fremmest begrundet i en almen modvilje mod unionsborgerskabet:

”...begrebet unionsborgerskab er i virkeligheden en konstrueret sammensætning og er ikke et naturligt begreb. Statsborgerskab er knyttet til nationalstater. Det er ikke noget, som EU kan tilvende sig i sin desperate kamp om intern og ekstern troværdighed...”<sup>230</sup>

Men begrebet statsborgerskabet og dets rettigheder, som jeg tidligere har beskrevet, er ikke et naturligt begreb, der er tilknyttet nationalstaten, trods det *opfattes* som sådan. Statsborgerskabet er lige så konstrueret, som Allister beskriver unionsborgerskabets sammensætning, idet statsborgerskabet ikke altid har været knyttet til nationalstaten. Mod forslaget anvendes også princippet om ”one man - one vote” eftersom tredjelandsstatsborgere ville kunne deltage i den politiske proces i deres oprindelseslande (hvis dette er tilladt) parallelt med at de er politisk aktive i EU.<sup>231</sup> Dette princip, er dog som tidligere nævnt i forbindelse med dobbelt statsborgerskab, ofte netop mere et principielt problem end reelt og skulle det være reelt i visse tilfælde er det svært at se, hvorfor tredjelandsstatsborgere ikke skal være berettiget at deltage i flere valg på samme måde som unionsborgere.<sup>232</sup> Ligeledes fremholdes det, at de foreslåede ændringer af unionsborgerskabet, og af visse allerede i dets nuværende form, nedbryder den nationale identitet og suverænitet<sup>233</sup> og intervenserer i statens enekompetence:

”Formålet med betænkningen er at styrke unionsborgerskabet ved at koble det fra det nationale statsborgerskab og ved at kræve harmoniserede regler for tildeling af statsborgerskab. Vi mener tværtimod, at statsborgerskab er en af hjørnestenene i nationalstaternes suverænitet, som det skal stå hver medlemsstat frit for selvstændigt at træffe beslutning om.”<sup>234</sup>

---

<sup>228</sup> Cantania, EP-forhandling, Unionsborgerskab, d. 16. januar 2006.

<sup>229</sup> EP-forhandling, afstemning d. 17. januar 2006.

<sup>230</sup> Allister, EP-forhandling, Unionsborgerskab, d. 16. januar 2006. Se også Toussas, EP-forhandling, Stemmeforklaring, d. 17. januar 2006.

<sup>231</sup> Klamt og Gollnisch, EP-forhandling, Unionsborgerskab, d. 16. januar 2006.

<sup>232</sup> Jeg vil senere komme ind på at valgret til kommunale valg i opholdslandet ikke forhindrer at unionsborgeren også deltager i valg i vedkommendes oprindelsesland.

<sup>233</sup> Lang og Le Pen, EP-forhandling, Stemmeforklaring, d. 17. januar 2006.

<sup>234</sup> Goudin og Wohlin, EP-forhandling, Stemmeforklaring, d. 17. januar 2006.

Blandt fortalernes argumenter for en ændring af unionsborgerskabet, er argumenterne koncentreret om tredjelandsstatsborgeres integration og ligestilling, men også at det ville give unionsborgerskabet et reelt indhold.<sup>235</sup> Der er således en parallelt mellem disse argumenter og de Fernández anvender for det transnationale medborgerskab, der skal modvirke fremmedhed ved hjælp af inklusion (integration), skabe større lighed blandt underliggende medlemskaber (ligestilling og ikke-diskriminering) samt modvirke funktionalisme, hvilket kan afspejles i fortalernes, ikke mindst Kommissionens, håb om at kunne give unionsborgerskabet et reelt indhold og dermed skabe større forankring blandt borgerne i unionen. Et unionsborgerskab som baseres på domicil kan betragtes som et paraply-medborgerskab, der sammenfatter EU's brogede befolkning på baggrund af demokratiske principper, og som giver mulighed for at bevæge sig frit i området uden at blive "politisk umyndiggjort". Samtidig underminerer det transnationale medborgerskab ikke den nationale identitet, hvis denne ønskes fastholdt. Men et unionsborgerskab baseret på domicil kræver en traktat ændring, hvorfor ændringen ikke er lige om hjørnet. Desuden vil det betyde at staternes ret til at selv bestemme hvilke der skal have en lokalpolitisk stemmeret indskrænkes yderligere, men set i lyset af Europakonventionen om udlændinges ret til deltagelse i det offentlige liv på lokalt plan, burde skridtet ikke være så stort. Det er dog tydeligt, at der også i EP, som i så mange nationale parlamenter, findes fremmedfjendske holdninger, der skelner skarpt imellem europæere og "de andre"<sup>236</sup>

Der er ingen tvivl om at der er sket en udvikling af unionsborgerskabet og dertil knyttede projekter, politikområder og rettigheder. Der er dog stadig en kløft mellem folket og unionen, hvilket Kommissionen og politikerne udmærket er klar over.

"Den Europæiske Union står imidlertid i øjeblikket over for et paradoks: Trods alle de succeser og resultater, som EU har opnået, siden det blev oprettet, synes de europæiske borgere at have udviklet en vis distance til EU-institutionerne og at have svært ved at se sig selv i forhold til den europæiske integrationsproces."<sup>237</sup>

For at unionen skal kunne fungere skal den have *et folk*, europæerne. Unionsborgerskabet er et skridt på vejen – et forsøg på at samle rettigheder, regler og

---

<sup>235</sup> Eks. Cambó og Berès, EP-forhandling, Unionsborgerskab, d. 16. januar 2006.

<sup>236</sup> Se eks. Mölzer, EP-forhandling, Stemmeforklaring, d. 17. januar 2006.

<sup>237</sup> KOM(2005)116, Indledning.

aktiviteter for relationen mellem medlemslandenes befolkninger og EU. Men som flere påpeger, er det et "top-down-borgerskab", idet det er politikere der har "foræret" det til borgerne uden at disse har efterspurgt det.<sup>238</sup> Dog skal etableringen af unionsborgerskabet og dets potentiale for udvikling ses som en mulighed for et stærkere fællesskab, som et EP-medlem udtrykker det:

"Mine damer og herrer, det er rigtigt, at der endnu ikke findes et europæisk *demos*, men det er også sandt, at vi europæere har besluttet at dele en fælles skæbne, og styrkelsen og udviklingen af unionsborgerskabet vil utvivlsomt bidrage til, at vi vil føle os mere og mere involveret i det europæiske projekt, vi er i gang med."<sup>239</sup>

Et europæisk *demos* eksisterer ikke i dag, men ikke desto mindre findes der røster for at unionsborgerskabet kan være med til at etablere et sådant. I det transnationale medborgerskab er *demos* et kriterium, hvorfor unionsborgerskabet ikke kan betragtes som et sådant medborgerskab. Men flere af de væsentlige argumenter for et transnationalt unionsmedborgerskab baseret på domicil er at finde blandt EP-politikerne og Kommissionen, og ikke mindst i Cantanias betækningsforslag, såsom inklusion, lighed og reelt indhold. Jeg vil i det følgende se nærmere på unionsborgerskabets konkrete bestemmelser og funktion.

### **6.3 Unionsborgerskabets rettigheder og funktion**

Idéen om unionsborgerskab kan ses som et politisk instrument, der skal appellere til et fælles politisk *demos* i EU og derigennem give den europæiske integration større folkelig legitimitet og forankring. Tidligere har EU-landenes økonomiske integration medført et fokus på arbejdstageres rettigheder og arbejdskraftens frie bevægelighed. Udgangspunktet kan siges at have været en liberal kosmopolitisme i regional kontekst, der fokuserede på formel lighed og dermed på de ressourcestærke. Argumentet var at arbejdstagere skulle have ret til at bevæge sig frit over de interne grænser, opholde sig og bosætte sig i andre medlemslande. I unionsborgerskabsdebatten er den underliggende vision stadig fri bevægelighed, men fokus er udvidet til hele EU's befolkning. Mere konkret har et af formålene været at reducere forskellene mellem borgere fra første og

---

<sup>238</sup> Eks. Fernández (2005): 143-145. Lokrantz Bernitz (2004):253. Se også Wise, EP-forhandling, pkt. 15 Unionsborgerskab, d. 16. januar 2006.

<sup>239</sup> Sánchez, EP-forhandling, Pkt. 15 Unionsborgerskab, 16. januar 2006.

andet land, således at en unionsborger, der er bosat i et andet EU-land får en status som mere ligner de ”indfødtes” end de ”fremmedes”, men under senere år har tredjelandstatsborgeres frie bevægelighed også været på dagsordenen – der er dog tale om begrænset fri bevægelighed. Unionsborgerskabet tildeles, som nævnt, de borgere der er i besiddelse af statsborgerskab i en af medlemsstaterne og udelukker dermed tredjelandstatsborgere. Indholdet i traktaten (TEF, del 2) består overordnet af fire punkter – 1) *ret til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område*, 2) *valgret og valgbarhed til kommunale valg og Europa Parlament*, 3) *diplomatisk og konsulær beskyttelse fra enhver medlemsstat i tredjelande hvor personens eget land ikke er repræsenteret* og 4) *ret til at indgive andragender til EU’s Ombudsmand og Europaparlamentet* (se bilag 3 for fulde tekst). De tre første punkter kan siges egentlig kun at vedrøre de borgere, der bevæger sig over grænserne, idet disse bestemmelser kun er relevante, når borgeren forlader sin medlemsstat. Det sidste punkt er relevant for alle borgere - dette gælder også tredjelandstatsborgere med fast bopæl i et EU-medlemsland. Til bestemmelserne om unionsborgerskabet hører også en udviklingsklausul (art. 22), efter hvilken Kommissionen hvert tredje år skal udarbejde en rapport om gennemførelsen af unionsborgerskabet og på baggrund deraf skabe mulighed for udbygning og styrkelse af unionsborgerrettighederne. Et tilbagevendende emne i disse rapporter er den manglende oplysning om unionsborgernes rettigheder. Rapporterne vidner om en langsom, men ganske sikker udvikling. Det har taget tid at implementere alle bestemmelser, som sikrer unionsborgerne deres rettigheder og undervejs har Kommissionen indledt en del overtrædelsesprocedurer, men Kommissionen konkluderer i sin seneste rapport at bestemmelserne omkring unionsborgerskabet anvendes korrekt og uden større problemer. Det påpeges dog at chartret om grundlæggende rettigheder bør gøres retligt bindende.<sup>240</sup>

De rettigheder der tilknyttes unionsborgerskabet kan deles op i *fire dimensioner*<sup>241</sup>. Alle rettighederne er ikke indskrevet i traktatens afsnit om unionsborgerskab (TEF 2. del), men findes i øvrige bestemmelser i TEF samt i erklæringen om et charter om grundlæggende rettigheder. Først og fremmest er der *den politiske dimension*, som

---

<sup>240</sup> Kommissionens fjerde rapport om unionsborgerskab, KOM(2004)695.

<sup>241</sup> Se eksempelvis EP’s betænkning om Kommissionens tredje rapport om unionsborgerskab. A5-0241/2002.

indeholder valgret og valgbarhed ved lokale- og EP-valg samt diplomatisk støtte i tredjelande, hvor vedkommendes eget land ikke er repræsenteret (TEF, art. 19 og 20). Derefter er der *den administrative dimension*, som giver ret til at indgive andragender og klager til Europaparlamentet og EU's ombudsmand (TEF art. 21). *Den retslige dimension* handler om respekt for de grundlæggende rettigheder, sikkerhedsgaranti og adgang til retsmidler (Charteret om grundlæggende rettigheder og bestemmelser i relation til området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, TEU art. 2 og 6 samt TEF art. 12 om forbud for forskelsbehandling pga. nationalitet). Til sidst er der *den sociale og økonomiske dimension* som omhandler retten til at færdes og opholde sig frit i medlemslandene (TEF art. 18, samt bestemmelser omkring den frie bevægelighed under TEF afsnit III & IV). Indholdet i disse dimensioner handler først og fremmest om rettigheder – både politiske, civile og sociale - men også om deltagelse og som ovenstående afsnit viser, så handler det desuden om etableringen af en fælles europæisk identitetsbase. Unionsborgerskabet kan på denne måde siges at indeholde elementerne i den konventionelle medborgerskabsmodel, men kan dog ikke betragtes som en sådan, idet samtlige elementer er af begrænset karakter. I det følgende uddybes nogle aspekter i hver af de fire dimensioner.

### **6.3.1 Den politiske dimension**

#### *Stemmeret til Europaparlamentet*

Den første vigtige politiske rettighed, som unionsborgerskabet medfører, er valgret og valgbarhed til EP. At sikre alle europæiske borgere valg til en europæisk institution burde være indlysende, men valgret og valgbarhed til EP har forårsaget en del diskussioner mellem medlemslandene. Kommissionen skriver i sin første rapport om unionsborgerskabet; ”I betragtning af medlemsstaternes meget forskelligartede valgordninger og sagens store politiske betydning var det uformelle arbejde i Rådet præget af mange vanskeligheder”<sup>242</sup>. Men det blev alligevel muligt at vedtage et direktiv omkring bestemmelserne for valgret og valgbarhed inden det første EP-valg, baseret på principper om *mindst mulig regulering, ingen harmonisering, forbud mod dobbelt stemmeafgivning* samt *ingen diskrimination af unionsborgere*.<sup>243</sup> Princippet om at ikke harmonisere de nationale valgretsregler er blevet diskuteret gennem årene. I den tidligere omtalte Catanias

---

<sup>242</sup> KOM (93)702, punkt D.

<sup>243</sup> KOM (93)702, punkt D.

betækningsforslag foreslås det, at de nationale valgprocedurer harmoniseres og at tværnationale partilister og fælles europæisk valgkort udarbejdes.<sup>244</sup> Betænkningen blev, som tidligere nævnt, mødt med kritik og forkastet – hovedsagligt pga. det tidligere nævnte forslag om domicilprincippet, men kommentarer omhandler også harmoniseringen<sup>245</sup> - hvilket tyder på at der stadig er uenighed om hvor overnational karakter dette tværnationale parlament skal have.

Borgerne i EU er som bekendt ikke særlig interesseret i EP-valg og stemmeprocenten har været lav til alle EP-valg. I 1994 var den gennemsnitlige stemmeprocent kun 56,5 og den gennemsnitlige andel, der udnyttede deres ret til at stemme i opholdslandet, var kun cirka 12 procent.<sup>246</sup> I 1999 var den gennemsnitlige stemmeprocent blandt unionsborgere bosat i et andet medlemsland endnu lavere: 9 procent - der var dog stor forskel på valgdeltagelsen i de forskellige lande og Kommissionen fremhæver, at hvis Tyskland og Frankrig ikke medregnes, ville den gennemsnitlige valgdeltagelse være på 17 procent.<sup>247</sup> Årsagen til den lave valgdeltagelse menes at ligge i det evindelige informationsproblem.

#### *Stemmeret til kommunale valg*

Allerede i 1975 foreslog Kommissionen at de europæiske borgere, der var bosat i et andet medlemsland skulle have stemmeret til lokale valg, men forslaget blev modtaget med skepsis fra Rådet. EP tog derimod forslaget til sig og drev spørgsmålet frem til 1988, hvor Kommissionen fremlagde et direktivforslag om EF-borgernes stemmeret til kommunalvalg i opholdslandet. Forslaget blev ikke færdigbehandlet, fordi regeringskonferencen indenfor Maastricht traktaten startede og lignende forslag blev behandlet der.<sup>248</sup> Maastricht traktatens artikel 8B (nuværende art. 19) stadfæstede retten til at stemme og kandidere til lokale valg og EP-valg i opholdslandet. Det har dog taget tid for flere af medlemslandene at gennemføre de påkrævede ændringer, i januar 1997 – et år efter fristen for gennemførelsen af det pågældende direktiv - havde kun 8 lande implementeret direktivet om EU-borgeres ret til at stemme til lokale valg i

---

<sup>244</sup> A6-0411/2005, art. 4, 20 og 26.

<sup>245</sup> Se eks. Goudin og Wohlin, Liotard, Seppänen og Sjöstedt, EP-forhandling, stemmeforklaring. d. 17. januar 2006.

<sup>246</sup> KOM(1997)230, side 9.

<sup>247</sup> KOM(2001)506, side 15.

<sup>248</sup> KOM (93)702, punkt C.



opholdslandet. I dag har samtlige lande gennemført de påkrævede ændringer, således at unionsborgerne kan udøve deres valgret i det lokale samfund, hvor de er bosat.<sup>249</sup> Reglerne for valgret og valgbarhed til kommunale valg bygger på principperne; *ingen harmonisering, valgfrihed, lige adgang til valgrettigheder og informationspligt*. Afskaffelse af nationalitetskravet ligger implicit i disse principper, men det har altså ikke til formål at harmonisere valgets regler. Dog er der med princippet om lige adgang til valgrettigheder forbud mod regler som diskriminerer på baggrund af nationalitet. Set ud fra en demokratisk synsvinkel kan dette ikke-diskrimineringsprincip betragtes som det vigtigste, idet der er en relation til Dahl's demokratikriterium om politisk lighed. Som følge af princippet om valgfrihed kan dobbelt stemmeret forekomme, idet unionsborgerne har ret til at stemme i opholdslandet uden at fortabe deres stemmeret i oprindelseslandet.<sup>250</sup> Dette kan ses som en vigtig erkendelse af de mobile borgere kan etablere tilhørsforhold til mere end et fællesskab – et synspunkt som jeg også har fremstillet i forhold til dobbelt statsborgerskab. Praktisk set har et ganske lille antal af unionsborgerne udnyttet deres rettighed til at deltage i kommunale valg. Stemmeprocenten varierer meget fra medlemsland til medlemsland og kommune til kommune. Dette skyldes at, i visse lande skal unionsborgerne selv søge om optagelse på valglisten, hvilket gør oplysningsarbejdet ekstra nødvendigt. I Portugal og Grækenland var andelen af unionsborgere på valglisten under 10 procent af det samlede antal unionsborgere i det pågældende land. I andre lande, som Tyskland, Sverige, Holland og Finland, optages udenlandske borgere automatisk på valglisten, hvorfor stemmeprocenten bliver højere.<sup>251</sup>

Information omkring unionsborgerskabet og dets rettigheder er et tilbagekommende emne i samtlige rapporter. I Kommissionens anden rapport om unionsborgerskab er optimismen stadig stor – det antages at informationsproblemet er ”relativt let at tackle”<sup>252</sup>, hvilket har vist sig at være en undervurdering. Derudover peger rapporten på et andet problem, som menes at være mere komplekst. Der er ikke indskrevet andre politiske rettigheder i forbindelse med retten til at stemme, så som ytringsfrihed og

---

<sup>249</sup> Sidste medlemsstat der afholdte kommunale valg på baggrund af reglerne i direktivet (94/80/EF) var Frankrig i marts 2001. KOM(2002)260, side 2-3.

<sup>250</sup> KOM(2002)260, side 5.

<sup>251</sup> KOM(2002)260, side 12-16.

<sup>252</sup> KOM (1997)230, side 10.

forsamlingsfrihed, hvilket er en forudsætning for at kunne udøve sin valgret. Som tidligere nævnt tillader Europakonventionen om menneskerettigheder indskrænkninger i udlændinges politiske rettigheder, hvorfor unionsborgere i princip kan have svært ved at udøve sin stemmeret. Hvis Charteret om de grundlæggende rettigheder blev gjort retligt bindende ville dette ikke være et problem. Jeg antager dog, at indskrænkning i unionsborgeres ytringsfrihed og forsamlingsfrihed er mere et principielt problem end et praktisk problem. Men der har været andre forsøg på at indskrænke unionsborgernes rettigheder i forbindelse med etableringen af valgret og valgbarhed til kommunale valg, eksempelvis krav om kendskab til det pågældende lands sprog eller angivelse af nationalitet for optagelse på valgliste til kommunale valg. Kommissionen har i disse tilfælde indledt overtrædelsesprocedurer<sup>253</sup>, da dette er i strid med ikke-diskrimineringsprincippet og TEF artikel 19 (se bilag 3 for fulde tekst). Den føromtalte Cantania rapport's forslag ville kræve en ændring af denne artikel til også at omfatte nationale og regionale valg. Realiseringen ligger nok langt ude i fremtiden, men set ud fra et demokratisk synspunkt er den måske nødvendig. Kommissionen skriver i sin fjerde rapport om unionsborgerskab, at der hyppigt bliver indgivet petitioner omkring manglende valgret og valgbarhed på national niveau, når retten til fri bevægelighed udnyttes.<sup>254</sup> Samtidig viser en Eurobarometer undersøgelse om unionsborgerskabet, at næsten halvdelen af de adspurgte europæere antager, at de har ret til at stemme til nationale valg i en anden medlemsstat.<sup>255</sup> Ligeledes kan den tidligere diskussion omkring subnationale fællesskaber tilegne væsentlige argumenter for indvandreres stemmeret i bopælslandet. Ud fra dette ser det ud som om, at skridtet fra lokal til national valgret for europæere ikke er særlig stort. Trods det er nationalstaterne sandsynligvis ikke klar til at opgive det stærke bånd mellem statsborgerskab og stemmeret til nationale valg, idet det symboliserer nationalstatens suverænitet og autonomi og et sådant tiltag fra Kommissionens side ville blive betragtet som et indgreb i nationalstaternes enekompetence.

---

<sup>253</sup> KOM (2001)506. Se også KOM(2002)260. Luxembourg og visse kommuner i Belgien har, i henhold til direktivets art. 12, lov til at gøre indskrænkninger i unionsborgeres valgdeltagelse, idet andelen af udenlandske unionsborgere overstiger 20 procent.

<sup>254</sup> KOM(2004)695, side 9.

<sup>255</sup> Flash Eurobarometer 133. "10 Years of European Citizenship", side 18-21.

### *Diplomatisk og konsulær beskyttelse*

Ret til diplomatisk og konsulær beskyttelse kan ses som et af statsborgerskabets vigtigste principper<sup>256</sup> og det er derfor ikke en ubetydelig rettighed unionsborgerne har fået med TEF artikel 20. Retningslinier for diplomatisk og konsulær beskyttelse i tredjelande for urepræsenterede unionsborgere blev allerede vedtaget inden Maastricht-traktatens ikrafttræden. En unionsborger skal kunne opnå bistand i spørgsmål om dødsfald, ulykker, overfald, alvorlig sygdom eller arrestation i tredjelande, hvor den pågældende borgers eget land ikke er repræsenteret.<sup>257</sup> Selve implementeringen af traktatens bestemmelser har taget lang tid. Alle medlemslande havde ved den tredje rapport's udgivelse (2001) stadig ikke gennemført de nødvendige ændringer i national lovgivning for at kunne gennemføre de fælles bestemmelser. Dog havde alle medlemsstater truffet foranstaltninger, der sikrer unionsborgerne denne ret i praksis.<sup>258</sup> Først i 2002 havde samtlige lande gennemført de formelle ændringer.<sup>259</sup>

### **6.3.2 Den administrative dimension**

Indgivelse af andragender til EP var allerede praksis inden Maastricht traktaten. I 1987 nedsatte EP et særligt udvalg for at behandle andragender fra private borgere og grupper.<sup>260</sup> Antallet andragender til EP er stort, men mange afvises, hvilket tyder på at borgerne ikke er bekendte med unionens kompetenceområder og de rettigheder unionsborgerskabet medfører. Foruden at stadfæste denne rettighed at indgive andragender til EP, indførte Maastricht traktaten en ombudsmandsinstitution, der skal behandle klager rettet mod forvaltningen i EU's institutioner og organer. Etableringen anses for at være et vigtigt element i unionsborgerskabet og en styrkelse af den demokratiske kontrol. Ombudsmandsinstitutionen startede i december 1995 og har siden da modtaget et stigende antal klager, men omkring 70 procent af disse anses for at ligge uden for hans ansvarsområde.<sup>261</sup>

---

<sup>256</sup> Se eks. Lokrantz Bernitz (2004): 267. Se også SOU 1999:34, del 1, afsnit 3.2.5.

<sup>257</sup> KOM (1993)702, punkt E.

<sup>258</sup> KOM(2001)506, side 3.

<sup>259</sup> KOM(2004)695, punkt 3.4.

<sup>260</sup> KOM (1993)702, punkt G.

<sup>261</sup> KOM(2001) og KOM(2004), pkt. 3.5.

Principper om god forvaltningsskik er indførte i charteret om grundlæggende rettigheders kapitel om borgerrettigheder og i traktaten afspejles dette princip af retten til at henvende sig til unionens institutioner på sit modersmål (art. 21).

### **6.3.3 Den retslige dimension**

Foruden TEF art. 12 om forbud for forskelsbehandling på baggrund af nationalitet, er der to aspekter, som er væsentlige i den retslige dimension; etableringen af et *område med frihed, sikkerhed og retfærdighed* (TEU art. 2, se bilag 3) samt vedtagelsen om et *europæisk Charter om grundlæggende rettigheder*. Amsterdam-traktaten indførte en målsætning for unionen, der kan betragtes som *rammen* omkring unionsborgerskabet: ”at styrke og udbygge Unionen som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet.”<sup>262</sup>

En vigtig del i etableringen af dette område har været asyl- og indvandringspolitikken, men som EP påpeger i en betænkning, så har området stor betydning for unionsborgerne, idet området bygger på principper om respekt for grundlæggende friheder, sikkerhedsgaranti og adgang til et effektivt retssystem og giver dermed; ”practical form to citizen’s membership in a constitutional democracy and adherence to a community of values...”<sup>263</sup> Området med frihed, sikkerhed og retfærdighed som ramme for unionsborgerskabet kan siges at erstatte det indre marked, som tidligere har udgjort rammerne for arbejdstageres frie bevægelighed. Fokus er således flyttet fra arbejdstagere i et økonomisk område til unionsborgere i et område med grundlæggende demokratiske rettigheder.

Beslutningen om at udarbejde et *Charter om grundlæggende rettigheder* togs på topmødet i Köln i juni 1999<sup>264</sup> og mandatet til det såkaldte konvent blev vedtaget på Tammerfors topmødet oktober 1999.<sup>265</sup> Charteret om de grundlæggende rettigheder er ikke retligt bindende, men blev udformet som en juridisk bindende retsakt med henblik på at kunne blive inkorporeret i Unionens traktat. Der var en del uenighed og

---

<sup>262</sup> TEU, art. 2.

<sup>263</sup> A5-0241/2002, side 13. Værdierne der henvises til er de som er indskrevet i TEU art. 6. se bilag 3.

<sup>264</sup> A5-0332/2002, Punkt B.

<sup>265</sup> Bilag til Formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råds møde i Tammerfors, d. 15.-16. oktober 1999.

usikkerhed omkring konsekvenserne af at gøre Chartret retligt bindende. ”Konventet om Den Europæiske Unions fremtid” havde til opgave at diskutere Chartrets status og det bestemtes, at Chartret om grundlæggende rettigheder skulle inkorporeres i Forfatningstraktaten. Eftersom Forfatningstraktaten ikke trådte i kraft, har chartret om grundlæggende rettigheder kun status som en ”højtidelig proklamation” og anvendes udelukkende som referencepunkt. Chartret indeholder egentlig ikke nogen nye rettigheder, men består af klassiske menneskerettigheder fra den Europæiske Menneskerettighedskonvention og FN’s Menneskerettighedserklæring, retspraksis fra EF-domstolen og allerede traktatfæstede forpligtelser. Derudover tager Chartret hensyn til den teknologiske og videnskabelige udvikling samt den europæiske sociale model. Det der er nyt ved chartret er at alle rettigheder er samlet i et katalog, som skal gøre det mere overskueligt for EU’s institutioner og for den europæiske borger<sup>266</sup>:

”J. chartret er et dynamisk dokument, der, som det hedder i præamblen, søger at ”styrke beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder på baggrund af samfundsudviklingen, de sociale fremskridt og den videnskabelige og teknologiske udvikling”; dets mål er at bistå EU i dets opgave med yderligere at udvikle de fælles værdier, samtidig med, at det respekterer de nationale identiteters diversitet; dets formulering åbner mulighed for en fremtidig udvikling af gældende fællesskabsret”<sup>267</sup>

Chartret består af hovedpunkterne; *værdighed, frihed, ligestilling, solidaritet, borgerrettigheder og retfærdighed i retssystemet* og indeholder en lang række mere konkrete rettigheder.<sup>268</sup> TEF anden del om unionsborgerskab er indskrevet i Chartrets kapitel V (borgerrettigheder) og dette indeholder altså præcis de samme rettigheder, som traktaten stadfæster samt retten til aktindsigt og god forvaltning. Chartrets anvendelsesområde er EU og dens institutioner og sigter dermed på udarbejdelse og implementering EU-lovgivning. Charteret har dermed kun betydning for medlemslandene, når de implementerer EU-retten. Selvom Charteret ikke er retligt bindende, har det alligevel haft betydning som referencepunkt og er blevet henvist til af borgere såvel som Rådet, EP og medlemsstater.<sup>269</sup> Kommissionen har desuden valgt at gøre Chartret retligt bindende for deres arbejde ved at anvende en bestemt metodologi, konsekvensanalyse og begrundelse, til at indarbejde de grundlæggende rettigheder i alle

---

<sup>266</sup> A5-0332/2002, Chartrets legitimitet og indhold.

<sup>267</sup> A5-0332/2002, punkt J.

<sup>268</sup> Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

<sup>269</sup> A5-0332/2002, Anvendelsesområde og Virkning.

forslag som behandles af Kommissionen.<sup>270</sup> EP har ligeledes inddraget Chartret i deres forretningsorden og det fungerer dermed som et parameter, efter hvilket EP-medlemmerne kontrollerer lovgivningsinitiativer. Flertallet i EP har i flere forhandlinger og betænkninger udtrykt et ønske om, at Charteret om grundlæggende rettigheder skal have status som retligt bindende<sup>271</sup>. EP mener, at hvis Chartret gøres retligt bindende, vil det have en betydning for unionsborgerskabet:

”5. påpeger, at hvis chartret gøres bindende, vil det betyde, at der indledes en ny fase i udviklingen af unionsborgerskabet, og at det for at beskytte borgerne mod enhver form for misbrug af øgede EU-beføjelser vil være nødvendigt at udvikle retmidler til afhjælpning heraf;”<sup>272</sup>

”Udvalget for retlige anliggender og det indre marked” tillægger desuden, at de ikke mener at området med frihed, sikkerhed og retfærdighed kan tilvejebringes korrekt, hvis ikke Charteret gøres retligt bindende.<sup>273</sup> Dette hænger sammen med, at med et retligt bindende Charter, får unionsborgerne mulighed for at gå til EU-domstolen – og nationale domstole i hele unionen - i tilfælde af krænkelse af de grundlæggende rettigheder. Dette skaber *adgang til et effektivt retssystem*, men også, som Marlene Wind påpeger, en mulighed for, at områder som er politisk reguleret vil blive reguleret via EU-domstolen.<sup>274</sup>

### **6.3.4 Den sociale og økonomiske dimension**

*Den sociale og økonomiske dimension* består hovedsagligt af visionen om den frie bevægelighed, hvilken er blevet reguleret flere gange gennem nye direktiv. I 1997 blev en rapport fra den højtstående arbejdsgruppe om fri bevægelighed (under ledelse af Simone Veil) præsenteret og flere af de fremlagte forslag diskuteredes og gennemførtes. I 2004 blev ni direktiver og en forordning om den frie bevægelighed og opholdsret erstattet af ét direktiv, der regulerer unionsborgerne og deres families ret til at færdes og opholde sig frit i andre medlemsstater (Direktiv 2004/38/EF<sup>275</sup>). Ændringen har været undervejs længe. Kommissionen påpegede allerede i sin anden rapport om

---

<sup>270</sup> KOM(2005)172.

<sup>271</sup> Se eks. EP-betænkning A5-0064-2000, EP-betænkning A5-0332/2002 samt EP-forhandling, d. 14. marts 2000, 14. nov. 2000 og 21. okt. 2002.

<sup>272</sup> A5-0332/2002, Punkt 5.

<sup>273</sup> Udtalelse fra Udvalget om retlige anliggender og indre marked, punkt 3 i A5-0332/2002.

<sup>274</sup> Marlene Wind i ”Det oversete unionsborgerskab”. Se også Hjalte Rasmussens lignende argumentation i ”Tomme rettigheder”.

<sup>275</sup> Se evt. KOM(1997)230, side 15 for oversigt over direktiverne som blev erstattet.

unionsborgerskab (i 1997), at de mange direktiver og forordninger ledte til problemer, idet de forskellige direktiver regulerede forskellige bestemmelser for forskellige grupper af borgere. Det var derfor ikke let at få overblik over rettighederne, hverken for myndigheder eller borgere.<sup>276</sup> Det oprindelige forslag til det overordnede direktiv om fri bevægelighed, som fremlagdes af Kommissionen, var ganske vidtgående og sikrede bl.a. unionsborgere med permanent opholdstilladelse i et andet EU-land mod at blive udvist fra værtslandet. Dette, som EP skriver i sin betænkning; ”sætter punktum for medlemsstaternes historiske suverænitet på dette område.”<sup>277</sup>

Efter behandling i EP og Rådet blev det endelige direktiv modereret, men direktivet er en fremgang for unionsborgernes bevægelses- og opholdsrettigheder og desuden en administrativ forenkling. Direktivet medfører, at der ikke kræves opholdstilladelse for unionsborgere og at permanent opholdstilladelse i værtslandet udstedes automatisk efter fem års fast bopæl samt at muligheden for at udvise unionsborgere med opholdstilladelse er begrænset til tilfælde, hvor vedkommende anses udgøre en alvorlig sikkerhedsrisiko. Ydermere er det vigtigt at fremhæve, at direktivet gælder for *alle* unionsborgere, der opholder sig lovligt i et andet EU-land og det er således ikke borgernes status som arbejdstager, student el. der bestemmer vedkommendes rettighedsstatus. Det kræves dog at borgere, som ikke er erhvervsaktive, skal kunne forsørge sig selv og sin familie i de første fem år af opholdet. Ændringen kan betragtes som en reel udvidelse af unionsborgernes rettigheder og skridt væk fra fokuseringen på økonomisk integration og synet på borgeren som arbejdstager eller forbruger<sup>278</sup>:

”Hovedtanken med direktivforslaget er at sikre en bevægelse bort fra en hovedsagelig økonomisk opfattelse af fri bevægelighed for personer i Den Europæiske Union i retning af en vision knyttet til selve tanken om et unionsborgerskab og den konkrete udøvelse af et sådant”<sup>279</sup>

Dette citat viser den udvikling, jeg tidligere har været inde på, fra kosmopolitisk tanke - fri bevægelighed og universelle rettigheder som følger individet - til transnationalt medborgerskab, hvor selve medborgerskabet er det egentlige mål, så som Fernández fremhæver det transnationale medborgerskab skal modvirke funktionalisme. Dog kan

---

<sup>276</sup> KOM (1997) 230, side 14-17.

<sup>277</sup> A5 0009/2003, Parlamentets ændringsforslag, punkt C.

<sup>278</sup> A5 0009/2003, Punkt 1, Opholdsret.

<sup>279</sup> A5 0009/2003, Parlamentets ændringsforslag.

unionsborgerskabet ikke betragtes som autonomt så længe erhvervelsen sker gennem det nationale statsborgerskab og dermed er underlagt dette.

#### **6.4 Sammenfatning**

Unionsborgernes rettigheder adskiller sig på mange måder fra de universelle menneskerettigheder. For det første har EU i forhold til sine ”egne borgere” løst størstedelen af de problemer, der opstår i forbindelse med øget mobilitet med etableringen af politiske og sociale rettigheder samt princip om ikke-diskriminering på baggrund af nationalitet. Men løsningen af disse problemer er ikke kun opstået som følge af stigende mobilitet, men har været en del af visionen om fri bevægelighed i et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det er et instrument til at stimulere øget bevægelighed, såvel som et instrument til at regulere den. Menneskerettigheder blev etableret på helt andre vilkår – noget som jeg ikke har behandlet her – og har ikke det formål at sikre mobile borgere, men alle mennesker grundlæggende rettigheder og sigter mod, at staterne skal sikre borgerne disse rettigheder. Menneskerettighederne har alligevel haft en betydning for individer, der bevæger sig uden for sit oprindelsesland, idet menneskerettighederne principielt set følger individet, hvor end hun befinder sig. Menneskerettigheder som institution kan også siges at have påvirket staterne i form af øget fokus på minoriteters rettigheder og har dermed bidraget til at sociale og civile rettigheder i nogen udstrækning tildeles ikke-statsborgere med opholdstilladelse.

Unionsborgerskabet har en helt speciel karakter – der er hverken et nationalt eller føderalt statsborgerskab, men kan måske betragtes som et transnationalt unionsborgerskab, trods at alle Fernández’ kriterier ikke er opfyldt. Unionsborgerskabet og dets rettigheder har fra starten haft karakter af liberal kosmopolitisme (dog med udgangspunkt i en region), idet det fokuserede på fri bevægelighed, hovedsagligt for arbejdsdygtige individer (ressourcestærke), men har med tiden ændret karakter til mere at ligne et medborgerskab, som indeholder både civile, politiske og sociale rettigheder. Samtidig er unionsborgerskabet specielt, idet det egentlig først bliver relevant når unionsborgeren bevæger sig uden for det land, hvor vedkommende er statsborger og er således ”den mobile borgers medborgerskab”. Unionsborgerskabet opnås gennem



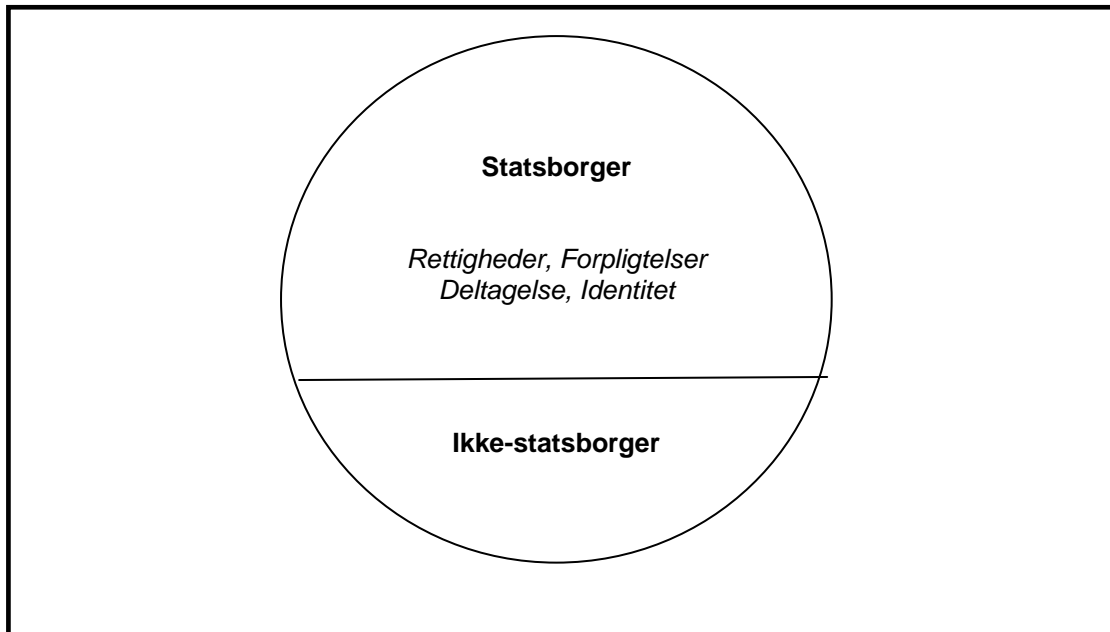
statsborgerskab, men dets rettigheder er således knyttet til en anden stat end den unionsborgeren er statsborger i. Erhvervelse og udøvelse af unionsborgerskab sker således hovedsagligt gennem staten. På denne måde kan det siges, at unionsborgerskabet, til trods for at det tilbyder rettigheder som udfordrer koblingen mellem rettigheder og statsborgerskab, ikke udfordrer koblingen mellem rettigheder og nationalstat. Det der er nyt ved unionsborgerskabet, er at rettighederne tildeles efter bestemmelser i en overnational institution, men udøves altså stadig gennem nationalstaten. Det handler dermed mere om et indgreb i nationalstaternes enekompetence til at bestemme, hvem der skal besidde hvilke rettigheder, end det handler om en opløsning mellem stat og rettigheder. Der findes dog rettigheder som unionsborgerne kan nyde godt af uden at bevæge sig uden for landets grænser og som omhandler den direkte relation mellem EU og borger. Dette er naturligvis valget og valgbarhed til Europa Parlamentet samt retten til at indgive andragender og klager til EP og ombudsmanden.

Med unionsborgerskabets vedholdende lænk til nationalitet forstærkes skillelinien mellem indvandrere fra tredjelande og unionsborgere. Unionsborgerskabet kan derfor heller ikke ses som en udfordring af koblingen mellem nationalitet og medborgerskab, men fastholder i stedet kulturel og national identitet. National identitet bliver fremhævet som et vigtigt element i unionsborgerskabet og Charteret om de grundlæggende rettigheder. Ved at gøre unionsborgerskabet afhængig af domicil, så som Fernández - og Cantania (EP) - foreslår, kunne unionsborgerskabet få en helt anden form. For det første ville unionsborgerskabet blive en selvstændig institution med direkte anknytning til EU, idet det ikke længere ville være medlemsstaterne der bestemmer, hvem der er unionens borgere. For det andet ville det være et medborgerskab baseret på unionens politiske værdier og loyalitet overfor unionens konstitutionelle normer (konstitutionel patriotisme) og samtidig ville det inkludere alle permanent bosatte personer indenfor EU's territorium, dvs. også tredjelandsstatsborgere. Et grundlæggende princip ville dermed være inklusion frem for eksklusion. Samtidig ville dette inklusionsprincip dog divergere med staternes enekompetence til at afgøre, hvem der skal tildeles rettigheder og hvilke rettigheder. Som i relation til mange andre områder af EU-politik, er det et spørgsmål om dilemmaet mellem suverænitet og europæisk integration.

## 7. Et visuelt overblik

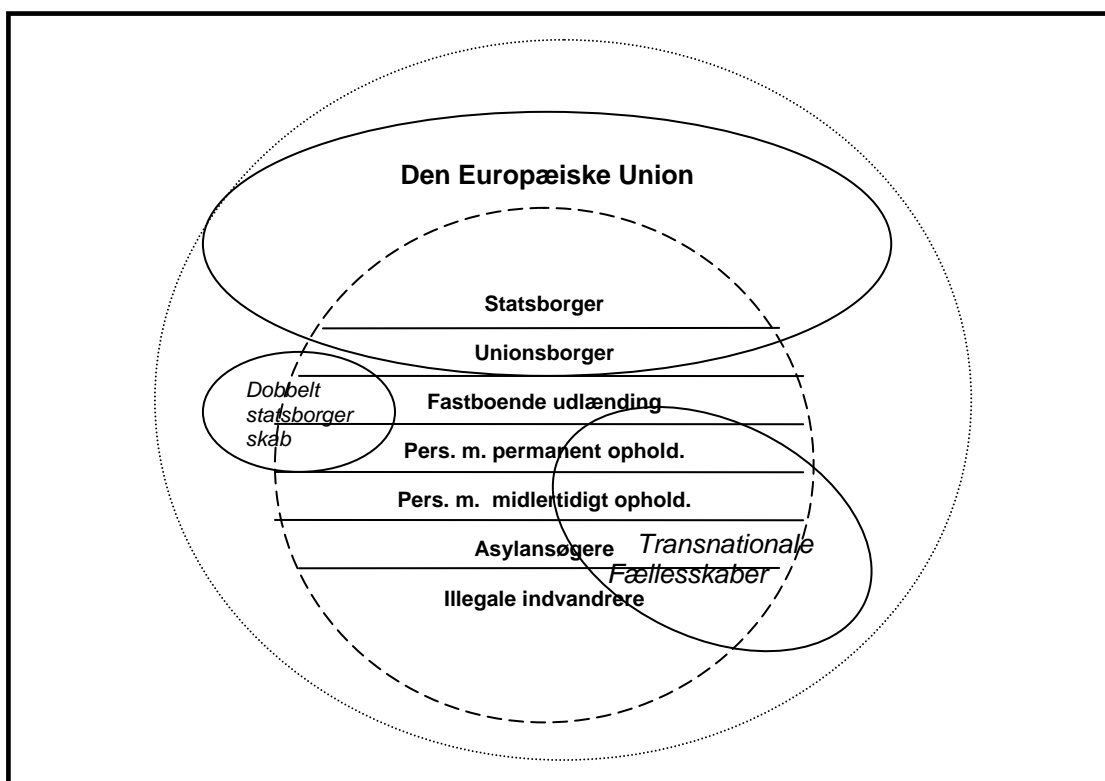
I det nedenstående sammenfattes besvarelsen af problemformuleringens underspørgsmål i tre figurer.

**Figur 1. Hvordan er statsborgerskabet organiseret?**



Statsborgerskabet organiseret efter den konventionelle medborgerskabsmodel består først og fremmest af elementerne rettigheder, forpligtelser, deltagelse og identitet. Desuden er statsborgerskabet knyttet til suverænitetsprincippet og demokratiet. Grænsen mellem ikke-medlemmer og medlemmer bestemmes gennem suverænitetsprincippet og den nationale identitet, idet demos forventes at kunne afgrænses territorielt og sammensættes på baggrund af en kollektiv identitet. At statsborgerskab og nationalitet forventes at udgøre en enhed skaber en markant grænse mellem statsborgere og ikke-statsborgere. De fleste EU-landes statsborgerskab bygger hovedsagligt på jus sanguinis princippet, hvilket betyder at de vægter kulturel samhørighed frem for territorial. Desuden er naturalisationskravene i flere lande præget af nationalitetskriterier, efter hvilke kommende statsborgere skal bevise deres sprogfærdighed, integrationsgrad, loyalitet og lovlighed. De politiske rettigheder kan anses for at være de vigtigste i statsborgerskabets rettighedskatalog og er tilknyttet suveræniteten - disse rettigheder er derfor forbeholdt statsborgere.

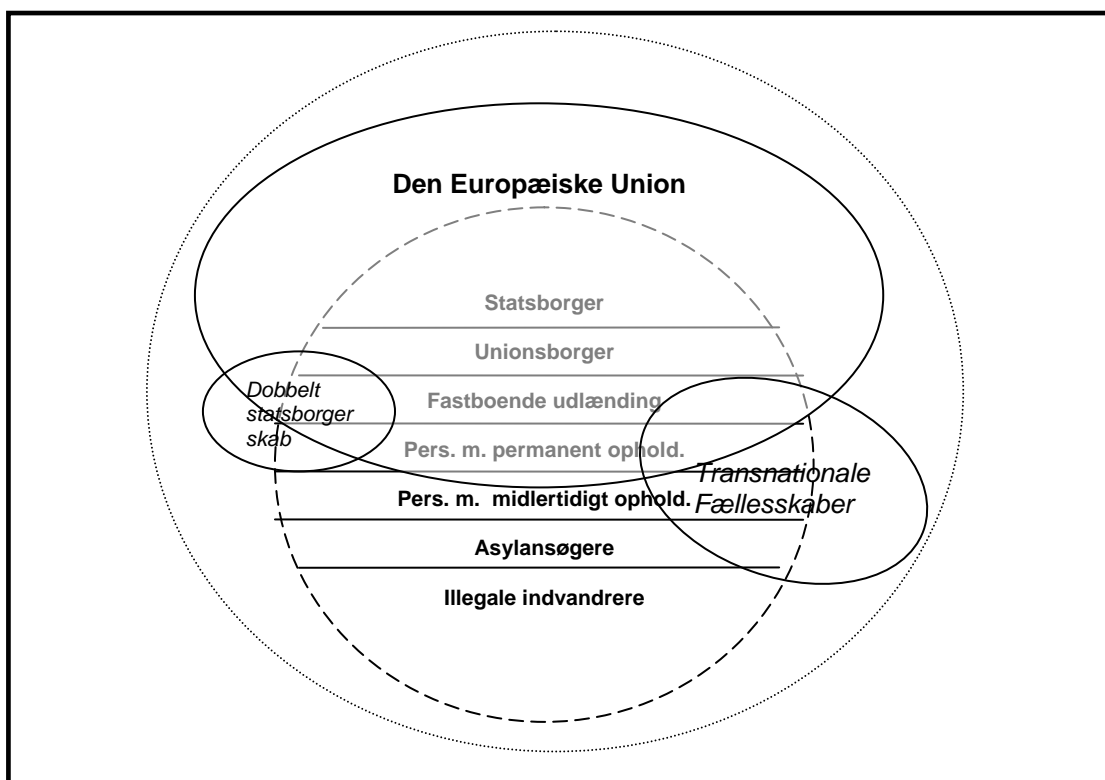
**Figur 2. Hvorfor udfordres denne organisering?**



Den konventionelle medborgerskabsmodel udfordres på flere måder. For det første handler det ikke kun om statsborgere og ikke-statsborgere. Som figuren ovenfor viser, så er der flere forskellige tilhørsforhold til staten, som hver især indeholder forskellige rettigheder, forpligtelser og muligheder for deltagelse. Statsborgere nyder alle rettigheder, skal leve op til alle forpligtelser og har mulighed for at deltage på alle niveauer. Det efterstræbes at den nationale identitet skal udgøre en fælles identitetsbase ved hjælp af nationalitetskriterier for naturalisation, men med et mere heterogent samfund vil der uundvigeligt også være flere kollektive identiteter, men den nationale identitet er stadig den dominerende. Unionsborgernes status tilnærmes statsborgerskabet og samtidig tilnærmes fastboende udlændinges status unionsborgernes. Hvilke rettigheder og forpligtelser de underliggende grupper besidder er et nationalt anliggende og dermed forskelligt EU-landene imellem. At samfundet opdeles i subnationale rettighedsfællesskaber bevirker, at overensstemmelsen mellem rettigheder, forpligtelser, deltagelse og identitet udfordres, og at statsborgerskabet indsnævres til at handle om politiske rettigheder og deltagelse på baggrund af en mere eller mindre konstrueret national identitet. Samtidig bliver rettigheder og deltagelse også knyttet til

internationale og transnationale institutioner. Alternative rettighedskataloger etableres gennem menneskerettigheder og international ret samt unionsborgerskabet, mens deltagelse bliver aktuelt i mere end en stat gennem transnationale fællesskaber og dobbelt statsborgerskab.

**Figur 3. Hvilke alternative løsninger findes der for et medborgerskab?**



Ovenstående forandringer fastholder statsborgerskabet som en eksklusionsmekanisme. Selvom ikke-statsborgeres status er forbedret ved hjælp af de forskellige rettighedskataloger, er en forskelsbehandling på baggrund af formel status et problem både i henhold til medborgerskabets samordnende og altomfattende funktion. Det transnationale medborgerskab bygger på et demos bestående af politiske værdier, inklusion gennem politisk lighed samt et samspil mellem national og postnational medborgerskab. Gennem et transnationalt unionsborgerskab baseret på domicil inkluderes tredjelandstatsborgere og der skabes større lighed i de underliggende fællesskaber. Flere af EU's tiltag kan betragtes som en tilnærmelse til disse idealer, eksempelvis ved at flytte fokus fra det indre marked til området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og visionen om at skabe et "offentligt europæisk rum".

## 8. Konklusion

Menneskelig mobilitet påvirker statsborgerskabets organisering på flere måder. At menneskelig mobilitet leder til at statsborgere og ikke-statsborgere lever side om side i et samfund er ikke noget nyt, men grænsen mellem disse to grupper er blevet mere flydende i forhold til forskellige områder. Ikke-statsborgere har fået rettigheder, der sidestiller dem med statsborgere, men hvilke rettigheder, forpligtelser og deltagelsesniveau et individ besidder, afgøres af dennes formelle status, eksempelvis asylansøger eller indvandrer med permanent opholdstilladelse. På denne måde skabes der subnationale rettighedsfællesskaber og den konventionelle medborgerskabsmodels centrale elementer kobles fra hinanden. Dette skaber politisk ulighed, idet forskelsbehandlingen sker på baggrund af formel status og statsborgerskabet kan derfor, ikke ses som værende hverken *altomfattende* eller *samordnende*. Eftersom rettigheder, forpligtelser og i visse henseende deltagelse kobles fra statsborgerskabet og knyttes til domicil, kan statsborgerskabet siges at blive indsnævret til primært at handle om politiske rettigheder. Det efterstræbes dog samtidig, at relationen mellem nationalitet og statsborgerskab bevares, hvorfor statsborgerskabet ikke alene har en politisk betydning, men også en kobling til national identitet – et signal som også afspejles i det dominerende jus sanguinis princip. Samtidig baseres kravene for naturalisation på nationalitetskriterier, hvilket gør det sværere at opnå statsborgerskab. Statsborgerskabet er dermed stadig en eksklusionsmekanisme, der adskiller medlemmer fra ikke-medlemmer, men hovedsagligt i forhold til de politiske rettigheder og den nationale identitet. Det kan derfor konkluderes at statsborgerskabet blevet *indsnævret*, men har stadig en ”hellig” karakter.

Parallelt med denne fragmentering af statsborgerskabets centrale elementer indenfor rammerne af nationalstaten, etableres alternative rettighedsfællesskaber og tilhørsforhold i international kontekst. Individets rettigheder sikres således, ikke kun gennem statsborgerskabet eller domicilprincippet, men også gennem transnationale institutioner. Menneskerettigheder og internationale konventioner spiller en rolle for den mobile borger, idet de har *bidraget til* at sikre rettigheder på flere niveauer; eksempelvis politiske rettigheder på lokalt niveau, sociale rettigheder på nationalt

niveau og grundlæggende civile rettigheder på internationalt niveau. Disse rettigheder udøves dog stadig gennem staten, til trods for at de tildeles af overnationale eller transnationale institutioner.

Et andet aspekt af mødet mellem statsborgerskab og menneskelig mobilitet er EU's vision om fri bevægelighed og unionsborgerskabet. Unionsborgerskabet, der sikrer mobile borgere rettigheder i værtslandet, kan ses som et instrument for at øge mobiliteten i EU, skabe større folkelig forankring og fremme integrationen. I traktaten er rettighederne ikke blevet udvidet, siden unionsborgerskabet blev etableret med Maastricht-traktaten, men de omkringliggende rammer og direktiv har betydet en reel udvikling af unionsborgerskabet. Selvom der er lang vej fra det nuværende unionsborgerskab til det transnationale unionsborgerskab, er der en tendens der peger i denne retning. Fokus er flyttet fra arbejdstagere i det indre marked til medborgere i et område om frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvilket indebærer et skridt fra økonomiske rammer til demokratiske rammer. Der er iværksat flere programmer som har til formål at opbygge en fælles identitet og "et offentligt europæisk rum", hvilket kan ses som et *forsigtigt* skridt mod etableringen af et europæisk demos. For værdigrundlaget efterstræbes et udgangspunkt i den mangfoldige kultur og nationale identiteter, men også i politiske værdier. Den konstitutionelle patriotisme, som er et væsentligt element i det transnationale medborgerskab, er dermed ikke umiddelbart i sigte. Det er samtidig vigtigt at have for øje, at borgerne i EU generelt set, ikke er særlig interesseret i hverken EU eller unionsborgerskabet, og en sådan konklusion om et europæisk demos ud fra Kommissionens udtalelse skal derfor være dæmpet. Men det er ikke kun i Kommissionen, at der findes røster for et stærkere unionsborgerskab. Europaparlamentet taler ofte for en udvidelse af unionsborgerskabet, både indholdsmæssigt og omfangsmæssigt, eksempelvis gennem inklusion af tredjelandsstatsborgere ved at basere unionsborgerskabet på domicil.

Unionsborgerskabet udvikles for at kunne supplere statsborgerskabet på flere områder, hvilket vidner om et gensidigt samspil mellem de to medborgerskabsformer. Samtidig udbygges unionsborgerskabet, eksempelvis gennem Charteret om grundlæggende rettigheder og unionsborgerskabet får dermed bredere substans og bliver mere uafhængigt.

## Litteraturliste

**Agnew, John (1994);** ”*The Territorial Trap –the Geopolitical Assumptions of International Relations Theory*”. Review of International Political Economy, nr. 1, s. 53-80.

**Agnew, Johan & Giovanna Zincone (2000):** “*The Second Great Transformation: The politics of Globalisation in the Global North*”. Space & Polity, Vol. 4, Nr. 1, s. 5-21.

**Benhabib, Seyla (2005):** “*Borders, Boundaries and Citizenship*”. Political Science and Politics, PS Online Oktober 2005. The American Political Science Association, www.apsanet.org.

**Brodie, Janine (2004);** ”*Introduction: Globalization and citizenship beyond the national state*” i Citizenship Studies, vol. 8. no. 4, s. 323-332.

**Carens, Joseph H: (2002):** “*Citizenhsip and Civil Society: What Rights for Residents?*” i Weil & Hansen (red.): “Dual Nationality, Social Rights and Fedral Citizenship in U.S and Europe. The reinvention of Citizenship”. Berghahn Books, New York – Oxford.

**Castles, Stephen (1998):** “*Globalization and Migration: some pressing contradictions*”. ISSJ 156/1998 UNESCO. Blackwell Publishers.

**Chandler, David (2003):** “*New Rights for Old? Cosmopolitan Citizenship and the Critique of State Sovereignty*”. Political Studies, vol. 51. s. 332-349.

**Dahl, Robert A. (1989):** “*Demokratin och dess antagonist*”. Del 3, s. 127-207. Ordfront förlag, Stockholm 1999. Nørhaven Paperback, Danmark 2005.

**Delanty, Gerard (2002);** ”*Medborgerskap i globaliseringens tid*”. Lund Studentlitteratur.

**Fernández, Christian (2001):** ”*Medborgarskap och demokrati i globaliseringens tidevarv*” i Jerneck, Magnus & Christer Jönsson & Lars-Göran Stenelo (red); “Politik i globaliseringens tid”. Lund Studentlitteratur.

**Fernández, Christian (2005);** “*Medborgarskap efter nationalstaten? – Ett konstruktivt förslag*”. Lund Political Studies 138.

**Friis, Lykke et al (DUPI) (2000):** i ”*Unionsborgerskabet*” i ”Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold”, kap. 5. København, DUPI.

**Held, David (1998)** “*Democracy and Globalisation*” i Held, David & Daniele Archibugi & Martin Köhler (red.) (1998); “Re-imagining political community – studies in cosmopolitan democracy”. Polity Press.

**Held, David (1999):** “*Kan globaliseringen regleras?*” i SOU 1999:11 ”Bör demokratin avnationaliseras?” Demokratiutredningens skrift nr. 21. s. 33-54.

**Held, McGrew, Goldblatt & Perraton (2000):** “*Rethinking Globalization*” i Held & McGrew (red) “The Global Transformation Reader. An Introduction to Globalization Debate”. Polity Press, Cambridge.

**Held, David & Anthony McGrew (2005);** “*Globalisering/Anti-gloablisering*” Akademisk Forlag.

**Hirst, Paul & Grahame Thompson (2000):** “Globalization – a Necessary Myth?” i Held & McGrew (red) “The Global Transformation Reader. An Introduction to Globalization Debate”. Polity Press, Cambridge.

**Jerneck, Magnus, Christian Fernández & Jonas Johansson (2001)** ”*Globalisering, medborgarskap och demokrati*” i Christer Jönsson (red.); ”Rösträtten 80 år”. Stockholm, Justitiedepartementet.

**Jönsson, Christer & Sven Tägil & Gunnar Törnqvist (2000):** ”*Organizing European Space*”, Sage, London.

**Kastoryano, Rina (2000):** “*Settlement, transnational communities and citizenship*”. ISSJ 165/2000 UNESCO. Blackwell Publishers.

**Kastoryano, Rina (2002):** “*Türken mit Deutschem Pass: sociological and political aspects of dual nationality in Germany*” i Weil & Hansen (red.): “Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in U.S and Europe. The reinvention of Citizenship”. Berghahn Books, New York – Oxford.

**Koenig-Archibugi, Matias (2003):** “*National and European Citizenship: The Italian Case in Historical Perspective*”. Citizenship Studies, vol. 7, nr. 1, s. 85-109.

**Krasner, Stephen D. (1995/1996):** “*Compromising Westphalia*”. International Security, vol. 20, nr. 3. s. 115-151.

**Krasner, Stephen D. (2001):** “*Rethinking the Sovereign State Model*”. Review of International Studies, 27, s. 14-42.

**Linklater, Andrew (1998):** “*Citizenship and Sovereignty in the Post-Westphalian European State*” i Held, David & Daniele Archibugi & Martin Köhler (red.) (1998); “Re-imagining political community – studies in cosmopolitan democracy”. Polity Press.

**Lokrantz Bernitz, Hedvig (2004):** “*Medborgarskapet i Sverige och Europa. Räckvidd och rättigheter*”. Iustus förlag. Uppsala. Kap. 1-9.

**Marks, Gary & Liesbet Hooghe (2003);** “*Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance*”. American Political Science Review. Vol. 97, nr. 2. s. 233-243.



- Marsh, David & Gerry Soker (2002):** “*Introduction*” i Marsh & Stoker (red.) “*Theory and Methods in Political Science*”. 2. udgave. Palgrave Macmillan.
- Murphy, Michael & Siobhán Harty (2003):** ”*Post-sovereign citizenship*” i *Citizenship Studies*, vol. 7, no. 2, s. 181-197.
- Norrback, Ole (2002):** ”*Norboernas rättigheter*”. Slutrapport ANP 2002:719. Nordisk Ministerråd, København.
- Preuss, Ulrich K. et al (2003):** “*Traditions of citizenship in the European Union*” i *Citizenship Studies*, vol. 7, no. 1, s. 3-14.
- Raskin, Jamin B. (1993):** “*Legal Aliens, Local Citizens: The Historical Constitutional and Theoretical Meanings of Alien Suffrage*”. *University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 141, Nr. 4, s. 1391-1470.
- Ruggie, John Gerard (1993):** “*Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations*”. *International Organization*, vol. 47, s. 139-175.
- Salt, John & James Clarke (2000):** “*International Migration in the UNECE region: patterns, trends, policies*”. ISSJ 165/2000 UNESCO. Blackwell Publishers.
- Sassen, Saskia (1999):** “*Beyond Sovereignty: De-facto Transnationalism in Immigration Policy*”. *European Journal of Migration and Law* 1: 177-198.
- Schuster, Liza & John Solomos (2002):** “*Rights and Wrongs across European Borders: Migrants, Minorities and Citizenship*”. *Citizenship Studies*, Vol. 6. nr. 1. s. 37-54.
- Spiro, Peter (2002):** “*Embracing Dual Nationality*” i Weil & Hansen (red.): “*Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in U.S and Europe. The reinvention of Citizenship*”. Berghahn Books, New York – Oxford.
- Weil, Patrick & Randall Hansen (2002):** “*Dual Citizenship in a Changed World: Immigration, Gender and Social Rights*” i Weil & Hansen (red.): “*Dual Nationality, Social Rights and Federal Citizenship in U.S and Europe. The reinvention of Citizenship*”. Berghahn Books, New York – Oxford.
- Weiner, Myron (1985):** ”*On International Migration and International Relations*”. *Population and Development Review*. Vol. 11, nr. 3, s. 441-455.
- Weiner, Myron (1996):** ”*Ethics, National Sovereignty and the Control of Immigration*”. *International Migration Review*, vol. 30, nr. 1, Special Issue: Ethics, Migration and Global Stewardship, s. 171-197.
- Wind, Marlene (2002):** ”*Det Europæiske Medborgerskab*” i Pedersen, Thomas (red): ”*Europa for folket? EU og det danske demokrati*”. Magtudredningen. Århus Universitetsforlag.

## **Retlig og politisk materiale**

### ***KOM-dokumenter***

- KOM(2005)172, Meddelelse fra Kommissionen om overholdelse af chartret for grundlæggende rettigheder i Kommissionens lovgivningsforslag.
- KOM (2004)101, Fremtiden skaber vi i fællesskab – Politikudfordringer og budgetmidler i det udvidede EU 2007-2013.
- KOM(2005)116, Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om programmet "Borgere for Europa" til fremme af et aktivt medborgerskab i Europa (2007-2013).
- KOM (2004)695, Kommissionens fjerde rapport om unionsborgerskab.
- KOM(2002)260, Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af direktiv 94/80/EF om valgret og valgbarhed ved kommunale valg.
- KOM (2001)506, Kommissionens tredje rapport om unionsborgerskab.
- KOM (1997)230, Kommissionens anden rapport om unionsborgerskab.
- KOM (1993)702, Kommissionens første rapport om unionsborgerskab.
- White Paper on the 1996 IGC, vol. II
- Kommissionens hvidbog om EU's kommunikationspolitik, KOM(2006)35.

### ***EP-betænkninger***

- A6-0411/2005, Forslag til Betænkning om Kommissionens fjerde rapport om unionsborgerskab, (ikke vedtaget).
- A5 0009/2003, Betænkning om forslag til Europa-parlamentet og Rådets direktiv om unionsborgere og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.
- A5-0332/2002, Betænkning om virkningen af den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og dets fremtidige status.
- A5-0241/2002, Betænkning om Kommissionens tredje rapport om unionsborgerskab.
- A5-0064/2000, Betænkning om Rådets afgørelse om udarbejdelse af et charter for EU's grundlæggende rettigheder.
- A4-0205/98, Betænkning om Kommissionens anden rapport om unionsborgerskab.

### ***EP-forhandlinger***

- 19. jan. 2000, Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed
- 14. marts 2000, Charter for EU's grundlæggende rettigheder
- 6. sep. 2000, Foranstaltninger med hensyn til unionsborgeres rejse og ophold
- 14. nov. 2000, Charter om grundlæggende rettigheder
- 4. april 2001, Område med frihed, sikkerhed og retfærdighed
- 4. sep. 2002, Unionsborgerskab
- 21. okt. 2002, Chartret om grundlæggende rettigheder
- 16. januar 2006, Unionsborgerskab
- 17. januar 2006, Stemmeforklaring

### ***Topmødekonklusioner og Rådsdirektiv/afgørelse***

- Topmødekonklusion Paris, december 1974
- Topmødekonklusion Köln, juni 1999
- Topmødekonklusion Tammerfors, oktober 1999

- 2003/109/EF, Rådets direktiv af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding.
- 2004/100/EF, Rådets afgørelse af 26. januar 2004 om et EF-handlingsprogram til fremme af aktivt medborgerskab i Europa.

#### ***Andre dokumenter i relation til EU***

- SN/848/6/85, Borgernes Europa (Adonnino komitéen).
- SN/2536/3/85, Borgernes Europa (Adonnino komitéen).
- Det Europæiske økonomiske og sociale råds resume af vedtagne udtalelser på plenarforsamlingen, d. 14.-15. maj 2003.
- Giving Substance to citizen's Europe in a revised Treaty – A Memorandum for the ECAS hotline, 1996
- Flash Eurobarometer 133, "10 Years of European citizenship" 2002

#### ***Internationale Traktater og Konventioner***

- EF & EU traktater, Rom, Maastricht, Amsterdam, Nice, sammenskrevet tekst vedrørende - EU's traktater, Folketinget EU-oplysning, 2002
- Traktat om en Forfatning for Europa, den læsevenlige udgave, red. Bonde, Jens-Peter
- Karnovs EU-samling, 9. udgave 2005, kapitel 4. Molde, Jørgen et al (red.)
- FN's Menneskerettighedserklæring 1948
- FN's Internationale Konvention om Civile og Politiske rettigheder 1966
- European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rom 4.XI.1950
- European Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and on Military Obligations in cases of Multiple Nationality, Strasbourg, 6.V.1963.
- Second Protocol amending the Convention on the Reduction of Cases of Multiple Nationality and Military Obligations in Cases of Multiple Nationality. Strasbourg, 2.II.1993.
- European Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level, Strasbourg 5.II.1992
- European Convention on Nationality. Strasbourg, 6.XI 1997

#### ***Nationale udredninger og betænkninger***

- SOU 1984:11 "Rösträtt och medborgarskap. Invandrares och utlandssvenskars rösträtt". Betänkande av 1983 års rösträttskommitté. Stockholm 1984.
- SOU 1999:34 "Svenskt medborgarskap"
- SOU 2000:106 "Medborgarskapskrav i svensk lagstiftning"
- Betænkning Nr. 1432 Valgret under udlandsophold. Betænkning afgivet af det af indenrigs- og sundhedsministeren og justitsministeren i april 2003 nedsatte udvalg vedrørende revision af folketingsvalglovens regler om valgret under udlandsophold.
- Betænkning afgivet af Kommunaludvalget over forslag til lov om ændring af lov om valg til Folketinget, 27. maj 2004.

#### ***Nationale love og cirkulære***

- Danmarks Riges Grundlov, Lov nr. 169 af 05.06.1953
- LBK nr. 422 af 07/06/2004 Bekendtgørelse af lov om dansk indfødsret.
- LBK nr 704 af 27/06/2004 Bekendtgørelse af lov om valg til Folketinget.

- VEJ nr. 65 af 27/06/2004 Vejledning om behandling af ansøgninger om optagelse på folketingsvalglisten af personer, der har valget uanset ophold i udlandet (Til alle kommunalbestyrelser og Valgretsnet).
- LBK nr. 909 af 27/09/2005 Bekendtgørelse af Straffeloven.
- Cirkulæreskrivelse om naturalisation, 08.12. 2005.
- Lag (2001:82) om svenskt medborgarskap.

### **Artikler**

- "Retten til at stemme" Danes Worldwide <http://www.danes.dk/page.dsp?page=2453>. (25. feb. 2006).
- "EU-jurister advarer mod at begrænse stemmeretten for udlandsdanskere til to år", Jyllands-Posten 20. januar 2004, 1. sektion, side 3,
- "Indfødsret er en gave" af Søren Krarup (DF). Politiken d. 13. december 2005, 2. sektion, side 6
- "Tomme rettigheder - men farlige" af Staffan Dahllöf, 4. november 2004 [www.notat.dk](http://www.notat.dk)
- "Det oversete unionsborgerskab" af Bettina Berg, 7. marts 2003 [www.notat.dk](http://www.notat.dk)

### **Internetsider**

- New Zealands regering (om stemmeret): <http://www.govt.nz/record?tid=5&recordid=1494> (13. april 2006)
- Irlands regering (om stemmeret): [http://www.oasis.gov.ie/government\\_in\\_ireland/elections/registering\\_to\\_vote\\_in\\_ireland.html#id3150370](http://www.oasis.gov.ie/government_in_ireland/elections/registering_to_vote_in_ireland.html#id3150370) (26. april 2006)
- Regeringsgrundlag 2001, Vækst, Velfærd – Fornyelse, afsnit Valget for Udlandsdanskere: <http://www.stm.dk/publikationer/regeringsgrundlag/reggrund01.htm> (25. feb. 2006)
- Europarådets konvention om udlændinges deltagelse i det offentlige liv på lokalt niveau 1992, ratificeringsstatus: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=144&CM=8&DF=24/02/2006&CL=ENG> (24. feb. 2006)
- Institut for Menneskerettigheders høringssvar: Udtalelse vedrørende udkast til forslag til lov om ændring af indfødsretsloven (ændring af reglerne om erhvervelse af dansk indfødsret ved erklæring samt indførelse af ny bestemmelse om frakendelse af dansk indfødsret). [http://www.humanrights.dk/hoeringssvar/alle/n04\\_03/](http://www.humanrights.dk/hoeringssvar/alle/n04_03/). (13. maj 2006)
- Indenrigsministeriet om proceduren for indfødsretsbestemmelser, se under statsborgerskab [www.inm.dk](http://www.inm.dk) (3. marts 2006)

Eksempler på europæiske landes statsborgerskabsprincipper<sup>280</sup>

	Jus soli	Jus soli + jus sanguinis	Jus sanguinis	Jus sanguinis + jus soli
<b>Eksempler på lande</b>	Storbritannien	Irland, Portugal, Spanien	Danmark, Sverige, Finland, Italien	Tyskland, Holland, Frankrig
<b>Forklaring</b>	Hovedprincippet er jus soli, således at alle der fødes inden for det Forenede Kongerige automatisk tildeles britisk statsborgerskab uanset om forældrene er britiske eller ej, bare de har opholdstilladelse. I visse tilfælde kan børn som fødes af britiske forældre, der er bosat udenfor Det Forenede Kongerige få britisk statsborgerskab, eksempelvis hvis forældrene er i britisk tjeneste i udlandet.	Jus soli anvendes i kombination med jus sanguinis, det vil sige, at alle børn som fødes af lovligt bosatte forældre indenfor de pågældende landes territorium betragtes som statsborgere, men også børn som fødes udenfor landets grænser af mindst en forælder med det pågældende lands statsborgerskab bliver statsborger i det pågældende land.	Jus sanguinis er det stærkeste princip. Hovedreglen er at barnets statsborgerskab bestemmes af forældrenes statsborgerskab uanset om disse er bosatte i eller udenfor landets grænser (det kræves at den ene forælder er statsborger i det pågældende land). Børn til udlændinge kan således ikke opnå statsborgerskab ved fødslen i disse lande. Jus soli princippet anvendes i få tilfælde for at undgå statsløshed.	Kombination af jus sanguinis og jus soli principperne. Alle som bliver født i Tyskland erhverver tysk statsborgerskab, hvis deres forældre er tyske statsborgere eller har permanent opholdstilladelse og har boet i landet i mindst otte år. Frankrig og Holland skelner mellem såkaldt enkel og dobbelt jus soli, hvilket vil sige at børn med udenlandske forældre, som ikke er født i landet, tildeles kun statsborgerskab, hvis barnet ellers bliver statsløst, mens børn af udenlandske forældre, der er født i henholdsvis Frankrig og Holland erhverver statsborgerskab.

<sup>280</sup> Lokrantz Bernitz (2004): 103-119 og 136-138. Se også LBK nr. 422 af 07/06/2004 Bekendtgørelse af lov om dansk indfødsret. Om Italien se Koenig-Archibugi (2003): 103-104.

## Naturalisationskrav i udvalgte landes statsborgerskabslovgivning

Land	Sprogkrav	Kendskab til Kultur/samfund	Erklæring om troskab og loyalitet	Hæderlig/tilpasset velintegreret	Selvforsørgelse	Ikke straffet	Opholdskrav	Accept af dobbelt statsborgerskab
Frankrig	X			X			5 år	Ja
Tyskland	X	X	X		X	X	8 år	Nej
Storbritannien	X	X	X	X			5 år	Ja
Irland			X	X			4 år	Ja
Spanien	X		X	X			10 år	Nej (delvis)
Portugal	X		X		X		6/10 år	Ja
Holland	X			X			5 år	Nej
Danmark	X	X	X	X	X	X	2/8/9 år	Nej
Sverige				X			2/4/5 år	Ja
Finland	X			X			2/6 år	Ja

Kilde: Lokrantz Bernitz (2004): 103-119 og Cirkulæreskrivelse om naturalisation 2005. Bemærk at oplysningerne, foruden de danske, er fra 2004.

## Udvalgte artikler fra TEF og TEU

### Traktaten om Det Europæiske Fællesskab (TEF)

#### Artikel 12 EF [tidligere artikel 6]

Inden for denne traktats anvendelsesområde og med forbehold af dennes særlige bestemmelser er al forskelsbehandling, der udøves på grundlag af nationalitet, forbudt. Efter fremgangsmåden i artikel 251 kan Rådet give forskrifter med henblik på at forbyde sådan forskelsbehandling.

#### Andel del: Unionsborgerskab

#### Artikel 17 EF [tidligere artikel 8]

1. Der indføres et unionsborgerskab. Unionsborgerskab har enhver, der er statsborger i en medlemsstat. Unionsborgerskab er et supplement til det nationale statsborgerskab og træder ikke i stedet for dette.

2. Unionsborgerne har de rettigheder og er underkastet de pligter, der er indeholdt i denne traktat.

#### Artikel 18 EF [tidligere artikel 8 A]

1. Enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og på de betingelser, der er fastsat i denne traktat og i gennemførelsesbestemmelserne hertil.

2. Såfremt en handling fra Fællesskabets side viser sig påkrævet for at nå dette mål, og denne traktat ikke indeholder fornøden hjemmel hertil, kan Rådet vedtage bestemmelser, der skal gøre det lettere at udøve de rettigheder, der er nævnt i stk. 1. Det træffer afgørelse efter fremgangsmåden i artikel 251.

3. Stk. 2 finder ikke anvendelse på bestemmelser vedrørende pas, identitetskort, opholdsbeviser eller andre dokumenter, der er sidestillet hermed, og heller ikke på bestemmelser vedrørende social sikring eller social beskyttelse.

#### Artikel 19 EF [tidligere artikel 8 B]

1. Enhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, har valgret og er valgbar ved kommunale valg i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat. Denne ret udøves med forbehold af de nærmere bestemmelser, som Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, har vedtaget; de nærmere bestemmelser kan omfatte undtagelser, når specifikke problemer i en medlemsstat tilsiger dette.

2. Med forbehold af artikel 190, stk. 4, og gennemførelsesbestemmelserne hertil, har enhver unionsborger, der har bopæl i en medlemsstat, hvor han ikke er statsborger, valgret og er valgbar ved valg til Europa-Parlamentet i den medlemsstat, hvor han har bopæl, på samme betingelser som statsborgerne i denne stat. Denne ret kan udøves med forbehold af de nærmere bestemmelser, som Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, har vedtaget; de nærmere bestemmelser kan omfatte undtagelser, når specifikke problemer i en medlemsstat tilsiger dette.

**Artikel 20 EF [tidligere artikel 8 C]**

Enhver unionsborger nyder i tredjelande, hvor den medlemsstat, hvori han er statsborger, ikke er repræsenteret, enhver medlemsstats diplomatiske og konsulære myndigheds beskyttelse på samme vilkår som statsborgere i denne medlemsstat. Medlemsstaterne udarbejder indbyrdes de nødvendige regler og indleder de påkrævede internationale forhandlinger med henblik på at sikre denne beskyttelse.

**Artikel 21 EF [tidligere artikel 8 D]**

Enhver unionsborger har ret til at indgive andragender til Europa-Parlamentet i medfør af artikel 194.

Enhver unionsborger kan henvende sig til den ombudsmandsinstitution, der indføres i overensstemmelse med artikel 195.

Enhver unionsborger kan skrive til enhver af de institutioner eller organer, der er nævnt i denne artikel eller i artikel 7, på et af de i artikel 31430 nævnte sprog og få svar på samme sprog.

**Artikel 22 EF [tidligere artikel 8 E]**

Kommissionen aflægger rapport til Europa-Parlamentet, Rådet og Det Økonomiske og Sociale Udvalg hvert tredje år om gennemførelsen af bestemmelserne i denne del. Denne rapport skal omfatte spørgsmålet om Unionens udvikling.

På grundlag heraf og med forbehold af de øvrige bestemmelser i denne traktat kan Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på forslag af Kommissionen og efter høring af Europa-Parlamentet, vedtage bestemmelser med henblik på at styrke eller udbygge de rettigheder, der er fastsat i denne del, og det henstiller til medlemsstaterne at vedtage disse bestemmelser i overensstemmelse med deres forfatningsmæssige bestemmelser.



## **Traktaten om den Europæiske Union (TEU)**

### **Artikel 2 EU [tidligere artikel B]**

Unionen har som mål:

- at fremme økonomiske og sociale fremskridt og et højt beskæftigelsesniveau og opnå en afbalanceret og bæredygtig udvikling, navnlig gennem etableringen af et område uden indre grænser, styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed og oprettelsen af en Økonomisk og Monetær Union, der i sin endelige udformning skal omfatte en fælles valuta i overensstemmelse med bestemmelserne i denne traktat

- at styrke sin identitet i internationale sammenhænge, især gennem iværksættelsen af en fælles

udenrigs- og sikkerhedspolitik, herunder gradvis udformning af en fælles forsvarspolitik, som vil kunne føre til et fælles forsvar i overensstemmelse med artikel 17

- at styrke beskyttelsen af medlemsstaternes statsborgeres rettigheder og interesser gennem indførelsen af et unionsborgerskab

- at bevare og udbygge Unionen som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl, indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet

- at opretholde gældende fællesskabsret fuldt ud og udbygge den med henblik, på at overveje, i hvilket omfang det eventuelt er nødvendigt at revidere den politik og det samarbejde, der iværksættes ved denne traktat, med henblik på at sikre effektiviteten af Fællesskabets mekanismer og institutioner.

Unionens mål skal gennemføres som foreskrevet i denne traktat og i overensstemmelse med de betingelser og efter den tidsplan, som er fastsat heri, samt under iagttagelse af subsidiaritetsprincippet som defineret i artikel 5 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.

### **Artikel 6 EU [tidligere artikel F]**

1. Unionen bygger på principperne om frihed, demokrati og respekt for menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder samt retsstatsprincippet, der alle er principper, som medlemsstaterne har til fælles.

2. Unionen respekterer de grundlæggende rettigheder, således som de garanteres ved den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, undertegnet i Rom den 4. november 1950, og således som de følger af medlemsstaternes fælles forfatningsmæssige traditioner, som generelle principper for fællesskabsretten.

3. Unionen respekterer medlemsstaternes nationale identitet.

4. Unionen tilvejebringer de nødvendige midler for at nå sine mål og gennemføre sin politik.

**ENSIDIGE ERKLÆRINGER FRA DANMARK, DER SKAL KNYTTES TIL DEN DANSKE AKT OM RATIFIKATION AF TRAKTATEN OM DEN EUROPÆISKE UNION, OG SOM DE ELLEVE ANDRE MEDLEMSSTATER VIL TAGE TIL EFTERRETNING**

**ERKLÆRING OM UNIONSBORGERSKAB**

1. Unionsborgerskab er et politisk og juridisk begreb, som er helt forskelligt fra begrebet statsborgerskab i den betydning, hvori dette er anvendt i Kongeriget Danmarks grundlov og i det danske retssystem. Intet i Traktaten om Den Europæiske Union medfører umiddelbart eller på længere sigt nogen forpligtelse til at skabe et unionsborgerskab, der ligger på linje med statsborgerskab i en nationalstat. Spørgsmålet om Danmarks deltagelse i en sådan udvikling opstår derfor ikke.

2. Unionsborgerskab giver ikke på nogen måde i sig selv en statsborger fra en anden medlemsstat ret til at opnå dansk statsborgerskab eller nogen af de rettigheder, pligter, privilegier eller fordele, som følger af dansk statsborgerskab i medfør af Danmarks forfatningsmæssige, juridiske og administrative regler. Danmark vil fuldt ud respektere alle specifikke rettigheder, der udtrykkelig følger af Traktaten, og som gælder for statsborgere fra medlemsstaterne.

3. Statsborgere fra Det Europæiske Fællesskabs øvrige medlemsstater har i Danmark valgret og er valgbare ved kommunale valg som foreskrevet i artikel 8 B i Traktaten om Det Europæiske Fællesskab. Danmark har til hensigt at indføre lovbestemmelser, hvorved statsborgere fra de øvrige medlemsstater får valgret og bliver valgbare ved valg til Europa-Parlamentet, i god tid før det næste valg i 1994. Danmark agter ikke at acceptere, at de nærmere bestemmelser, der skal vedtages i henhold til denne artikels stk. 1 og 2, kan føre til regler, som afsvækker de rettigheder, der allerede er indrømmet i Danmark i denne henseende.

4. Med forbehold af de øvrige bestemmelser i Traktaten om Oprettelse af Det Europæiske Fællesskab kræves der ifølge artikel 8 E heri enstemmighed fra samtlige medlemmer af Rådet for De Europæiske Fællesskaber, dvs. alle medlemsstaterne, for at en bestemmelse med henblik på at styrke eller udbygge de rettigheder, der er fastsat i anden del af EF-Traktaten, kan vedtages. Endvidere må enhver enstemmig afgørelse, der træffes af Rådet, vedtages i hver enkelt medlemsstat i overensstemmelse med dens forfatningsmæssige bestemmelser, før den kan træde i kraft. I Danmark vil en sådan vedtagelse i tilfælde af afgivelse af suverænitet som defineret i den danske grundlov kræve enten et flertal på 5/6 af Folketingets medlemmer eller både et flertal blandt folketingsmedlemmerne og et flertal blandt vælgerne ved en folkeafstemning.