

EU-beslutning betyde at en dansk regering mod sin vilje blev tvunget til at lempe på landets stramme indvandrerpolitik og f.eks. opgive 24-årsreglen (ægtefælle skal være mindst 24 år for at blive familiesammenført). Omvendt er Danmark med i EU's overstatslige miljøsamarbejde. Det har betydet at Danmark har skullet tillade tilsætningsstoffer i fødevarer som ellers har været forbudt. Men det overstatslige samarbejde betyder også at østeuropæiske medlemslande, der traditionelt har haft en meget ringe miljøbeskyttelse, tvinges til at gennemføre højere standarder.

At beslutninger truffet i internationale organisationer har direkte retskraft over for borgere og virksomheder i medlemslandene medfører at nationale parlamenter kobles ud af beslutningsprocessen. Det kan være at de har mulighed for at øve indflydelse i en startfase, men når beslutningen først er truffet, har de ikke længere nogen rolle at spille. Det vil sige at de love som det enkelte individ skal rette sig efter, ikke længere i alle tilfælde er vedtaget af vedkommendes eget nationale parlament. En udstrakt anvendelse heraf har naturligvis store konsekvenser for parlamenternes magtposition og for den måde hvorpå vi hidtil har forstået vores demokrati.

Langt de fleste internationale organisationer som Danmark er medlem af, er af mellemstatslig karakter. EU er den store undtagelse, og der findes heller ikke nogen organisation på verdensplan der er lige så overstatslig som EU. Forløberen for EU, Kul- og Stålungionen fra 1952, regnes for verdens første overstatslige organisation. Andre organisationer har dog visse overstatslige træk. FN's sikkerhedsråd kan således træffe bindende beslutninger for medlemsstaterne, også selv om de ikke er medlemmer af Sikkerhedsrådet eller er blevet nedstemt (gælder ikke for stormagterne).

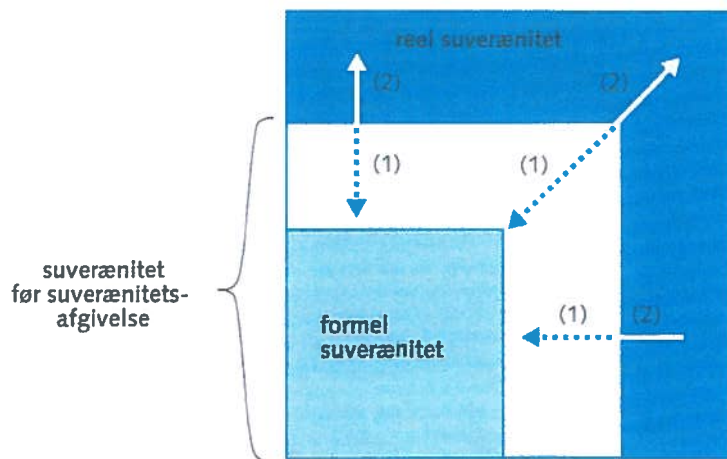
Men der er i FN-systemet ikke – ligesom inden for EU – et effektivt sanktionssystem der sikrer overholdelsen.

Formel og reel suverænitet

Et af de største diskussionspunkter i forbindelse med EU og hele unionsudviklingen er spørgsmålet om fordele og ulemper ved at medlemsstaterne afgiver suverænitet til organisationen. Det er naturligt at denne diskussion er blevet så central. Opnåelse og bevarelse af suverænitet har i århundreder været staters hovedbestræbelse og forudsætningen for at de har kunnet indrette deres samfund som de ønskede. Blandt staters udenrigspolitiske mål figurerer suverænitetshævdelse næsten altid som det vigtigste. Men i dag afgiver medlemsstaterne frivilligt suverænitet til EU, og tilhængerne heraf argumenterer endda for at staterne herigennem ligefrem vinder frem for at tabe suverænitet idet de opererer med begrebet 'reel suverænitet'. Modstanderne holder sig til den formelle suverænitet og forstår derfor, iflg. tilhængerne, ikke vilkårene for at føre politik i en moderne, globaliseret verden.

I debatten herom står to modstridende synspunkter direkte over for hinanden, og den er ofte præget af et stærkt følelsesmæssigt engagement. På den ene side appelleres til de nationale følelser og bevarelsen af det fællesskab der som regel har eksisteret i århundreder. Med unionsudviklingen ses EU i stigende grad som en trussel mod dette fællesskab og mod retten til at bestemme inden for egne grænser. Heroverfor betoner den anden side værdien af internationalt samarbejde og påpeger de fælles udfordringer som staterne i dag står over for. Opfattelsen er at truslerne er fælles, og at de skal imødegås i fællesskab. Nationalstaterne er magtesløse hvis de ikke har muligheden for at handle sammen i et forpligtende

FIGUR 1.14 Forholdet mellem formel og reel suverænitet



Når stater afgiver suverænitet mister de umiddelbart noget af deres selvstændighed, dvs. evnen til at bestemme over egne anliggender. Men sammenhængen mellem suverænitetsafgivelse og selvstændighed er ikke så enkel som det ved første øjekast kunne se ud til. Der kan argumenteres for at selvstændigheden (i figuren: den reelle suverænitet) i realiteten bliver større ved suverænitetsafgivelse. Det er denne sammenhæng som figuren søger at illustrere. En stat har som udgangspunkt et vist mål af suverænitet, angivet ved omfanget af det hvide kvadrat. Ved suverænitetsafgivelse bliver den formelle suverænitet mindre (de stiplede pile). Men den reelle suverænitet kan meget vel øges (de fuldt

optrukne pile) fordi staten nu får indflydelse på beslutninger der ellers træffes af andre stater som den i forvejen er stærkt afhængig af. Mellem EU-landene eksisterer netop denne stærke afhængighed, og de vinder derfor paradoksalt nok i mange tilfælde suverænitet ved at afgive den. Modargumentet er at beslutningssystemet bliver mindre gennemskueligt og indflydelsen ikke nødvendigvis ligeligt fordelt mellem medlemslandene. I EU har man prøvet at tage højde herfor ved at give de små stater en fortrinsstilling i beslutningsprocessen (se herom boksen s. 39, jf. også s. 173 om Danmarks muligheder som småstat).

samarbejde hvortil der afgives suverænitet. EU er derfor en løsning fremfor et problem.

Måske debatten om suverænitetsafgivelse kunne blive mere afdæmpet hvis de to sider gjorde sig mere klart hvordan de bruger suverænitetsbegrebet. Det kan forstås på to måder – som hhv. formel og reel suverænitet (se figur 1.14).

Det er den *formelle suverænitet* der normalt tænkes på når begrebet bruges: en stat har retten til selv at træffe beslutninger på en række områder, og staten mister denne ret hvis den overlades til en international

organisation som EU. Det gælder f.eks. på skatteområdet hvor hver enkelt medlemsstat hidtil selv har bestemt hvilken procent der skal opkræves i selskabsskat. Men hvor meget suverænitet mister staten i virkeligheden ved at overlade denne ret til f.eks. EU? Formelt kan staten frit nedsætte sin selskabsskat for at tiltrække udenlandske investeringer og derved håbe på at styrke sin økonomi. Men det vil påvirke andre stater som staten konkurrerer med, og deres reaktion vil måske være en tilsvarende – eller måske større – sænkelse af skatten. Resultatet kan blive en dominoeffekt der

Mar
tæn
eurc
byrd
rækl
ning
greb
nelse
på te
lang
lems
bet t
med
til at
de o
tigst
en m

• Me
lems:
19 st
euro-
ring l
og si
netæ
vigtig
Nogl
valgt
nærn

• Fin
blanc
ning
overt
heder
debæ
steriu
lemsl
ordin
økon
ten fr
de fø
union

Flere slags union

Man taler om 'Unionen' med stort U og tænker dermed på det fællesskab af knap 30 europæiske stater der har bundet deres indbyrdes relationer sammen gennem en lang række forpligtende aftaler – i vid udstrækning af overstatslig karakter. Men unionsbegrebet indgår også i stigende grad i betegnelsen for det specifikke samarbejde der er på tegnebrættet eller allerede er skabt på en lang række områder, og hvor ikke alle medlemsstater nødvendigvis er deltagere. Begrebet bruges her for at understrege at de medvirkende stater er eller har været parate til at gå videre i integrationen og udbygge de overstatslige elementer. Nogle af de vigtigste af den slags unioner er følgende (se en mere udførlig omtale i kapitel 4).

- *Møntunion*: Samarbejdet mellem 19 medlemsstater om en fælles mønt, euroen. De 19 stater udgør tilsammen den såkaldte euro-zone (se kort s.57). Unionens realisering blev aftalt i 1999, men udgjorde tredje og sidste fase af 'Den økonomiske og monetære union' der allerede indgik som en vigtig del af Maastricht-traktaten fra 1992. Nogle af EU-landene, herunder Danmark, valgte ikke at deltage i denne tredje fase (se nærmere kapitel 7 s.181-82).

- *Finansunion*: Ikke realiseret, men drøftes blandt eurolandene som politisk overbygning på møntunionen. Manglen på en sådan overbygning anses for en af de store svagheder i euro-samarbejdet. En finansunion indebærer oprettelsen af et fælles finansministerium med stor magt over de enkelte medlemslandes budgetter og beføjelse til at koordinere deres økonomiske politik, en slags økonomisk regering for EU. Med finanspagten fra 2012 (se s. 101) og bankunionen er de første skridt mod skabelsen af en finansunion taget.

- *Bankunion*: Erfaringer fra finanskrisen, hvor bankerne blev tillagt en væsentlig del af skylden for dens udbrud i 2008, førte til bankunionens oprettelse i 2014. Der er hermed skabt en overstatslig myndighed der fører tilsyn med de største banker i de medvirkende EU-lande (Danmark overvejer i 2017 stadig deltagelse), udarbejder regler for deres udlånsvirksomhed, og som står for afvikling af nødlidende banker. Hovedformålet er at undgå en ny finanskrise.

- *Social union*: Ønsket om skabelsen af en social union opstod i kølvandet på realiseringen af det indre marked i de sidste årtier af forrige århundrede. Frie bevægelser for kapital og arbejdskraft risikerer at føre til en sænkelse af sociale standarder (f.eks. vedrørende arbejdsmiljø og afskedigelse) fordi landene konkurrerer med hinanden for at tiltrække udenlandske investeringer. En række tiltag er taget for at sikre fælles standarder, men idéen om en social union ses også i dag af mange som udtryk for en EU-integration der er på vej til at blive for vidtgående, og dens videreudvikling er derfor tvivlsom.

- *Energiunion*: Flere forhold har gjort realiseringen af en europæisk energiunion aktuell: De forværrede forhold til Rusland har gjort mange EU-landes afhængighed af russisk gas mere problematisk; klimaforandringerne øger behovet for en fælles satsning på vedvarende energi og en højere grad af energieffektivitet; ønsket om at fuldende det indre marked med en afvikling af restriktioner for den fri handel med energi over grænserne. Forhandlinger om skabelsen af en energiunion mellem EU-landene finder sted på grundlag af en omfattende plan fremlagt af EU-Kommisionen i efteråret 2016, se s. 123.

• **Forsvarsunion:** Et tættere forsvarspolitisk samarbejde mellem EU-landene har i mange år været under overvejelse men har altid været vanskeligt at realisere. Ofte har der været henvist til at de sikkerhedspolitiske opgaver hørte hjemme i NATO. EU-landene (bortset fra Danmark, der her har et af sine forbehold) arbejder sammen om krisestyringsopgaver, herunder fredsbevarelse, især i Afrika, men der har hidtil ikke været grund-

lag for et samarbejde der tager sigte på forsvaret af eget territorium. Planer herom er dog kommet frem i takt med den øgede trussel fra Rusland og den svækkede tro på den amerikanske forsvarsgaranti efter præsidentskiftet i USA i januar 2017. Også Brexit bidrager til denne udvikling idet Storbritannien har været en af de stærkeste fortalere for at bibeholde NATO som ramme om de europæiske landes forsvar.

betyder at ingen har fået en fordel i forhold til de andre, men alle stater har derimod fået den ulempe at skattegrundlaget er blevet udhulet. Man kan derfor hævde at den *reelle suverænitet* på dette område som udgangspunkt er meget lav, men i virkeligheden bliver større ved at afgive den formelle suverænitet. Herved opnår den enkelte stat at kunne påvirke den fælles sats for selskabsskat og hindre andre stater i at underbyde ens egen. Grundlæggende er det denne tankegang der ligger til grund for den forpligtende del af EU-samarbejdet – om end man netop vedrørende selskabsskat endnu ikke har kunnet blive enige om en fælles politik.

I figur 1.14 er sammenhængen illustreret med firkanter hvor den reelle suverænitet er indtegnet med et større areal end den

formelle. Lige som i eksemplet med selskabsskatten vil man kunne argumentere for at en tilsvarende sammenhæng mellem formel og reel suverænitet er gældende på andre politikområder, f.eks. vedrørende asylregler og miljøstandarder. Men ikke alle vil være enige i at forholdet mellem de to suverænitetsbegreber kan stilles op på denne måde. I store stater vil man kunne sige at deres formelle suverænitet i forvejen er på linje med den reelle, og at de derfor mister reel suverænitet ved at afgive den formelle. I små stater vil man kunne sige at de store vil dominere beslutningsprocessen i den internationale organisation, og at de derfor ved suverænitetsafgivelse tvinges til at indordne sig under beslutninger som ikke tjener deres interesser.

4 Andet nøglebegreb: Organisation

EU som politisk system: Hvorfor så kompliceret?

'Organisation' er valgt som det andet nøglebegreb, og med det som udgangspunkt gennemgås i dette afsnit hovedtræk i EU's opbygning, og hvordan EU's beslutninger bliver truffet.

EU's organisation og beslutningsgang er kompliceret, og på mange måder mere kompliceret end det man kender i de nationale politiske systemer; noget der i tidens løb har givet anledning til megen kritik. EU-systemet beskyldes for at være præget af unødigt bureaukrati, manglende gennemskuelighed og en for ringe effektivitet.

offen
(bl.æ
i
orga

Figuren er ins
model, der of
nationalt poli
fire slags inpu
tilslutning (jf.
hidrører fra al
systemet (der
(output). I sy
ner og anført
Sampillet me
følgende side
rakter af ente
giver anledni
cessen. Da EL
befolkningerr
er det vigtigt

Er EU ikke
der overhov
bele maskin
ofte stilles.

Kritikke
men kompl
ningsgange
skellige vill
sæmmer på r
plan. Og is
har vidtgåe
ørne og de