

2 Grundholdninger til EU

EU har i mange år været et af de vigtigste stridsspørgsmål i dansk politik. Hvorfor er det tilfældet? Og hvori består uenighederne? For bedre at forstå baggrunden for disse uenigheder belyses først integrationen som begreb, og der sondres mellem fem dimensioner i begrebet. Herefter tages tre hovedspørgsmål vedrørende EU op: Er EU på vej til at blive en ny stat? Er EU liberal eller socialistisk – eller ingen af delene? Er selve EU – og ikke kun den nuværende krise for organisationen – en trussel mod demokratiet?

1 Hvorfor uenighed om EU?

Der er næppe mange der ønsker en tilbagevenden til et Europa præget af krige og diktaturregimer. Og der er næppe heller mange der ikke ønsker mere samarbejde og tættere forbindelser mellem europæiske lande. Det sidste går under betegnelsen *europæisk integration*, og det er det EU handler om. Men selv om EU handler om noget som der er almindelig tilslutning til, er der alligevel meget forskellige holdninger til EU-samarbejdet og til EU som organisation. I Danmark spænder holdningerne lige fra dem der ønsker dansk udmeldelse og nedlæggelse af EU i sin nuværende

form, til dem der ønsker EU udbygget til en ny statsdannelse til erstatning for de nuværende nationalstater. De fleste befinder sig et sted mellem disse yderpositioner med forskellige grader af positive og negative holdninger.

Hvordan kan det gå til at vi kan være så uenige om et samarbejde alle burde bakke op om? Det skyldes først og fremmest at selve fænomenet integration langt fra er nogen entydig størrelse. Derfor er der også kamp om hvilken form EU-integrationen skal have, og om EU overhovedet er det rette grundlag for europæisk integration. Man kan skelne mellem

FIGUR 2.1 Holdninger til EU-integrationen



FIGUR 2.2 Oversigt over integrationsformer

	regional / global	mellem-/ overstatslig	bredde / dybde	statslig / ikke-statslig	økonomisk / politisk
vedrører	geografisk udstrækning	suverænitetsafgivelse	integrationens karakter	integrationens niveau	integrationens indhold
forskelle	region eller verdensdel / hele verden	nationalstater beholder sidste ord / internationale organisationer bestemmer	kvantitativ: antal lande og sagsområder der er omfattet / kvalitativ: grad af suverænitetsafgivelse, tæthed i samarbejdet	aftaler mellem regeringer / transnationale forbindelser ml. individer, grupper og virksomheder	øget handel, kapitalbevægelser m.v. / øget regulering og øget harmonisering af lovgivning

lem tre grundholdninger til EU-integrationen (se også fig. 2.1).

Nogle mener således at EU bygger på en forkert integrationsmodel, eller at EU bevæger sig i en gal retning der ikke er til at stoppe. De er derfor direkte modstandere af organisationen. Andre har en mere positiv holdning til EU-integrationen, men er enten negative eller kritiske over for de tendenser de ser i øjeblikket, og er derfor optaget af at få drejet EU i den rigtige retning. Og så er der den mest positive gruppe der hæfter sig ved fordelene ved integrationen, hvoraf nogle direkte fremhæver EU som grundlag for både velstand og fred i Europa. Denne gruppe ønsker samarbejdet videreudviklet efter de spor der er lagt. Kun herved mener de at den aktuelle krise kan overvindes.

Integrationen inden for EU rejser nogle grundlæggende spørgsmål for de samfund og de stater der deltager, og det er på den baggrund ikke så mærkeligt at der opstår stor uenighed. For bedre at forstå uenigheden er det nødvendigt at kende de former integrationen kan antage, og hvor man kan placere EU under disse former. Der gennemgås fem sondringer vedrørende integrationsformer (se fig. 2.2.). Der er overlappende mellem dem, men opdelingen giver et overblik og tjener som

udgangspunkt for diskussion – og for at forstå hvad EU er.

2 Integrationsformer og kampen om dem

Regional vs. global integration

Det er vigtigt at gøre sig klart hvilket geografisk område en bestemt integrationsproces vedrører – og her er sondringen mellem regional og global integration central. EU er entydigt et eksempel på *regional* integration idet kun europæiske lande kan blive optaget som medlemmer. Formålet er at skabe større samarbejde i en afgrænset del af verden, i dette tilfælde Europa. I andre verdensdele er der tilsvarende – men ikke nær så fremskredne – integrationsprocesser i gang. En række organisationer kan nævnes som eksempler herpå: ASEAN i Sydøstasien, Den Afrikanske Union i Afrika syd for Sahara, MERCOSUR i Sydamerika, NAFTA i Nordamerika. NATO er også udtryk for regional integration – her med hovedvægt på det militære samarbejde og geografisk begrænset til lande i Europa og Nordamerika.

Over for de regionale organisationer står de *globale* der i princippet er åbne over for alle stater og alle befolkningsgrupper i verden. Mest kendt er FN og dens underorganisationer som f.eks. UNICEF (børns forhold), UNESCO (uddannelse og kultur), WHO (sundhed), FAO (fødevarer). Næsten alle *stater* i verden er medlemmer af disse organisationer. Uden for FN-systemet men også med global rækkevidde står en organisation som WTO der behandler internationale handels-spørgsmål. Der findes også globale organisationer hvor det ikke er stater men *enkeltpersoner* og lokale *foreninger* (såkaldte NGO'ere) der er medlemmer. Det gælder f.eks. Amnesty International der har beskyttelse af menneskerettigheder som formål, og Greenpeace der arbejder med miljøproblemer. Selv om det ikke er stater der her samarbejder, indgår disse organisationer også i det man benævner den globale integrationsproces.

I hvor høj grad er der modstrid mellem regional og global integration? En del EU-modstandere bruger en sådan modstrid som begrundelse for deres modstand. Flere argumenter kan anføres til støtte herfor: (1) Mange problemer, som f.eks. miljøproblemerne, er først og fremmest globale, og de bekæmpes derfor også bedst på globalt plan. (2) Ved at satse på de regionale problemer er der en risiko for at de globale negligeres eller direkte modarbejdes. Et eksempel er at EU gennem sin landbrugspolitik har søgt at give det europæiske landbrugserhverv gode vilkår, men samtidig har undergravet eksistensvilkårene for mange landmænd i den tredje verden og dermed øget de globale fattigdomsproblemer. (3) Regional integration kan medføre skabelsen af nye fjendebilleder idet der skelnes skarpt mellem befolkningsgrupper der tilhører stater henholdsvis inden- og uden for dem der deltager i integrationen. I forbindelse med beskyttelsen af EU's ydre grænser taler man således om 'Fort Europa'. Er det med til at øge

modsætningerne på globalt plan og gøre de globale flygtningeproblemer endnu vanskeligere at løse?

OPGAVE: Overvej tilfælde hvor der er harmoni mellem regional og global integration, og som kan bruges til at imødegå ovenstående argumenter, f.eks. på miljøområdet.

Mellemstatslig vs. overstatslig integration

Afgørende for hvilken af disse to former for integration der er tale om, er om staterne afgiver formel suverænitet eller ej. Afgiver de suverænitet er det overstatslig integration, afgiver de ikke suverænitet er integrationen kun mellemstatslig.

Suverænitetsafgivelse kan defineres på flere måder. Her vil vi tale om det når én af to betingelser er opfyldt:

- (1) Den internationale organisation bemyndiges til at træffe bindende flertalsafgørelser;
- (2) Den internationale organisation kan udstede love der har direkte retskraft over for borgere og virksomheder i medlemsstaterne (se fig.2.3).

I begge tilfælde fratages den stat der afgiver suverænitet, nogle helt centrale magtbeføjelser.

Bindende flertalsafgørelser betyder at staten kan tvinges til at rette sig efter beslutninger som den selv har været imod. Som illustration kan nævnes at Danmark har valgt at stå uden for EU's overstatslige samarbejde på asylområdet. Hvis vi var med i dette samarbejde, kunne en fælles EU-beslutning betyde at en dansk regering mod sin vilje blev tvunget til at lempe på landets stramme indvandrerpolicy og f.eks. opgive 24-årsreglen. Omvendt er Danmark med i EU's overstatslige miljøsamarbejde. Det har betydet at Danmark har skullet tillade tilsætningsstoffer i fødeva-

rer som ellers har været forbudt. Men det overstatslige samarbejde betyder også at øst-europæiske medlemslande, der traditionelt har haft en meget ringe miljøbeskyttelse, tvinges til at gennemføre højere standarder (se også fig. 2.4 om fordelene ved det overstatslige samarbejde).

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.

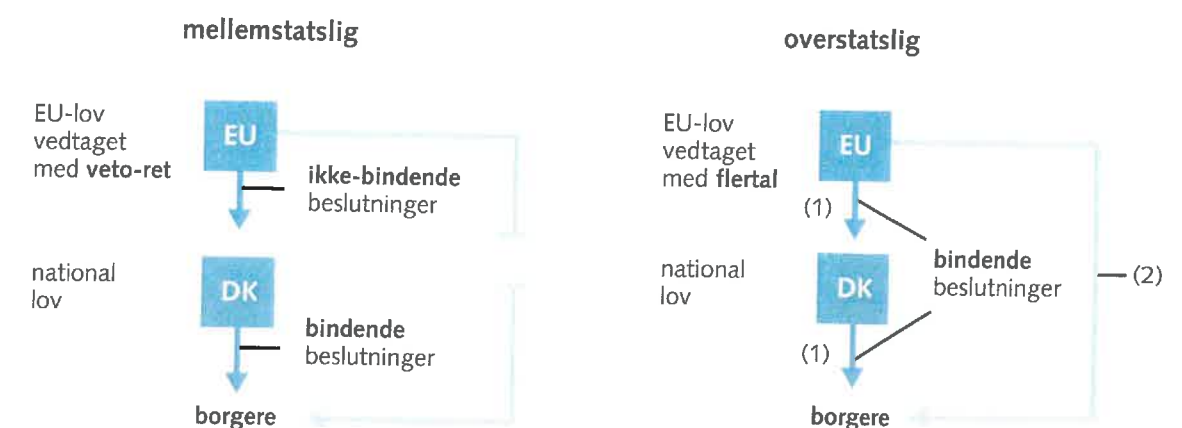
Langt de fleste internationale organisationer som Danmark er medlem af, er af mel-

lemstatslig 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 stålunionen 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 sanktions-system der sikrer overholdelsen.

Breddeintegration vs. dybdeintegration

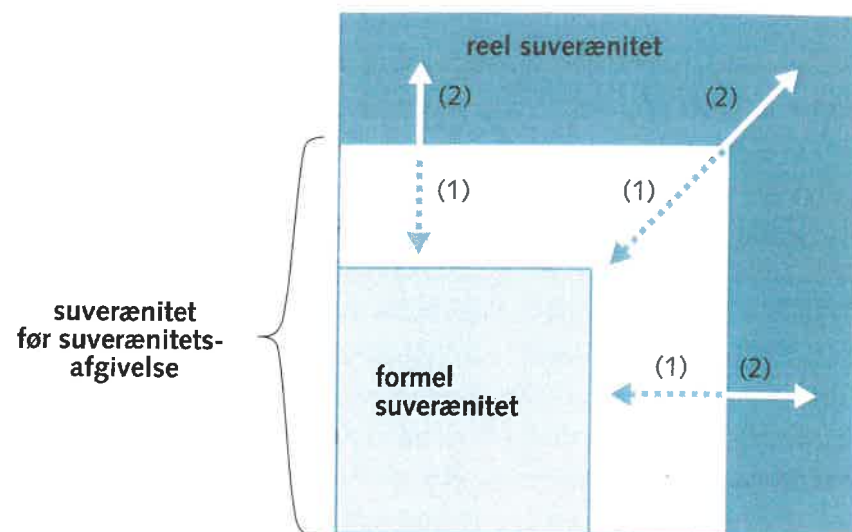
Man kan sige at denne sondring sætter kvantitet (mængde) over for kvalitet, hvor bredden vedrører kvantiteten og dybden kvaliteten af samarbejdet. Med breddeintegration tænkes på to kvantitative forhold: antallet af stater der er med i samarbejdet, og antallet af sagområder der samarbejdes om. Jo flere stater og jo flere sagområder jo mere bredde. Ofte er

FIGUR 2.3 Mellemstatslig og overstatslig integration



For at tale om overstatslig integration skal blot én af de to i teksten nævnte betingelser være opfyldt: enten bindende flertalsbeslutninger (pil 1 øverst i figuren til højre) eller beslutninger med direkte retskraft (pil 2). I den mellemstatslige integration er ingen af dem opfyldt. Men der kan godt være tale om flertalsbeslutninger – blot de ikke er bindende. Hvis beslutningerne i den overstatslige model følger pil 1, kaldes de inden for EU direktiver; følger de pil 2 kaldes de forordninger (se også s.75).

FIGUR 2.4 Forholdet mellem formel og reel suverænitet



Når stater afgiver suverænitet, mister de umiddelbart noget af deres selvstændighed, d.v.s. evnen til at bestemme over egne anliggender. Men sammenhængen mellem suverænitetsovergivelse og selvstændighed er ikke så enkel som det ved første øjekast kunne se ud til. I teksten nedenfor er givet et eksempel på at selvstændigheden faktisk øges ved suverænitetsovergivelse. For at forstå hvordan det kan gå til, er det nødvendigt at skelne mellem de to begreber formel og reel suverænitet som vist på figuren.

Den formelle suverænitet er et *juridisk* begreb der hentyder til hvilke beføjelser en stats myndigheder formelt besidder, f.eks. beføjelsen til at bestemme selskabsskattens størrelse. Den reelle suverænitet er derimod et *politisk* begreb der tager hensyn til hvor meget den pågældende beføjelse er værd i praksis. Hvis en stat bruger sin beføjelse til at hæve selskabsskatten med det resultat at et stort antal virksomheder vælger at forlade landet, har beføjelsen en højst tvivlsom værdi. Hvis staten omvendt vælger at sænke selskabsskatten i håbet om at tiltrække udenlandske virksomheder, og det så resulterer i at andre stater gør det samme, opnår staten ikke

det ønskede formål. I dette tilfælde kan man argumentere for at den pågældende stat opnår større selvstændighed ved sammen med andre stater at afgive suverænitet til en overstatslig myndighed hvis beslutninger staten så har mulighed for at påvirke i den ønskede retning.

Det er denne sammenhæng der fremgår af figuren. En stat har som udgangspunkt et vist mål af suverænitet, illustreret ved omfanget af det hvide kvadrat. Ved suverænitetsovergivelse 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 videre s.97 og jf. også s.54-55 om små staters muligheder).

Eksempel: Suverænitet og kampen mod arbejdsløshed

Bekæmpelse af arbejdsløshed anses normalt for en af den økonomiske politiks vigtigste mål. Derfor ønsker mange stater, herunder Danmark, at beholde de instrumenter, bl.a. finanspolitik, der anvendes for at forfølge målet. Men hvor meget er den formelle suverænitet på dette område værd? Da en socialistisk regering kom til i Frankrig i begyndelsen af 1980'erne, søgte den at reducere en høj arbejdsløshed ved hjælp af ekspansiv finanspolitik. Men den måtte efterfølgende konstatere at de nye jobs i højere grad blev skabt i Tyskland end i Frankrig. Den stigende efterspørgsel der blev skabt i Frankrig som følge af finanspolitikken, blev i vidt omfang brugt til at øge importen fra Tyskland. Samtidig ville Frankrig

ikke kunne hindre den tyske regering i at stramme finanspolitikken. Det ville resultere i en mindsket tysk import fra Frankrig og dermed øget arbejdsløshed. Den formelle suverænitet syntes derfor ikke meget værd. Nogle år senere blev Frankrig en af de ivrigste fortalere for EU's økonomiske og monetære union, ØMU'en. Opfattelsen var at man ved at indordne sig under ØMU'ens regler og dermed indskrænke den formelle suverænitet, til gengæld kunne øge den reelle suverænitet. ØMU-landene har lagt bånd på hinandens finanspolitiske frihed, men har fået større indflydelse på hinandens beslutninger. Reelt skulle de herved få større mulighed for at bekæmpe arbejdsløsheden.

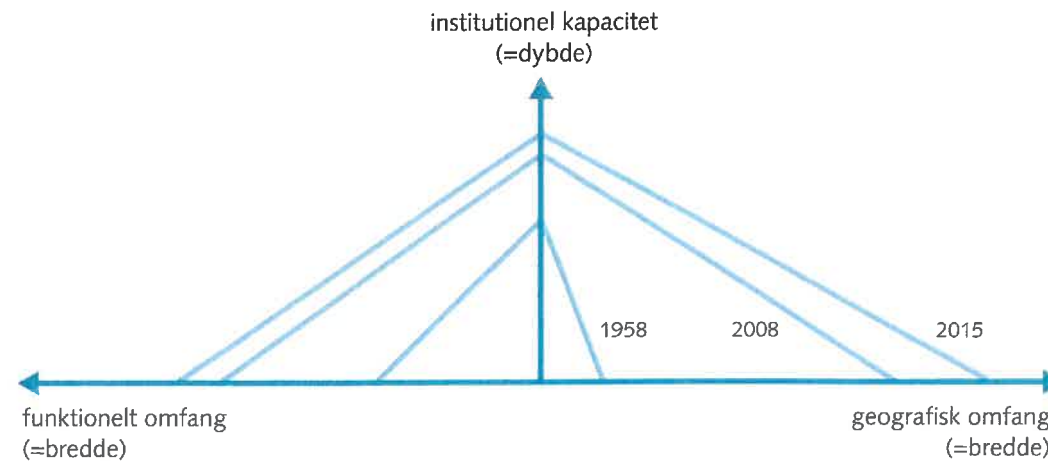
det kun ét af de to forhold der refereres til med betegnelsen breddeintegration, og i de senere år har det mest været antallet af stater fordi spørgsmålet om optagelse af nye medlemmer har stået centralt i debatten om EU. Og det vil det fortsat gøre, bl.a. på grund af forhandlingerne om Tyrkiets og balkanlandenes mulige medlemskab.

Men bredde vedrører altså også antallet af sagsområder. Hvis f.eks. uddannelse og kultur i højere grad gøres til en del af samarbejdet, taler man om breddeintegration. En sådan udvidelse af samarbejdet bliver imidlertid først til dybdeintegration hvis samarbejdet på de nye områder får overstatslig karakter. Dybden vedrører som sagt kvaliteten, og det vil her sige hvor tæt man samarbejder. Jf. menneskelige relationer hvor man kan have mange og overfladiske venner (bredde) eller få og nære (dybde). Dybdeintegration bliver således synonymt med overstatsligt samarbejde, men modstillingen er her en anden end i foregående afsnit.

I debatten om EU er det en tilbagevendende diskussion om der er modstrid eller overensstemmelse mellem bredde- og dybdeintegration, navnlig når bredde forstås som optagelse af nye medlemslande. Argumentet for at der er modstrid er let at forstå: Jo flere medlemslande, jo sværere er det at blive enige, og så når man ikke så dybt i samarbejdet. Der har da også været en tydelig tendens til at tilhængere af den mellemstatslige integration har været stærkere fortalere for en udvidelse af medlemskredsen end tilhængere af den overstatslige integration har været. De sidste er bange for at samarbejdet bliver udvandet.

Andre mener ikke at denne sammenhæng gælder. Argumentet er her at når antallet af medlemmer øges, så vil der opstå et pres for også at øge de overstatslige elementer for overhovedet at få samarbejdet til at fungere. Mest oplagt er det i denne forbindelse at indskrænke brugen af vetoet og i stedet udvide brugen af flertalsbeslutninger. Hvis det sker, vil breddeintegrationen have medført en dybdeintegration. Et eksempel på denne sam-

FIGUR 2.5 Integrationens tre dimensioner



Markeringen på akserne er tegnet ud fra et skøn over integrationsudviklingen. Det gælder naturligvis især prognosen for 2015. Figuren viser at den kraftige forøgelse i antallet af medlemmer siden 1958 (den geografiske dimension) ikke har været og ikke heller ikke forventes at blive fulgt op af en tilsvarende forøgelse af dybdeintegrationen (institutionel kapacitet). Bevægelsen på den lodrette akse fra 2008 til 2015 skal først og fremmest ses på bag-

grund af at Lissabon-traktaten har medført brug af flertalsbeslutninger på nye områder. Når bevægelsen ikke er større skyldes det at de nye flertalsregler knap nok kan siges at kompensere for de vanskeligheder med at træffe beslutninger der følger af det stærkt øgede medlemstal. Et spring opad er dog indeholdt i de nye tiltag til løsning af finanskrisen. I 2015 er der udsigt til at EU's medlemslande vil være udvidet med Kroatien, Serbien og Island.

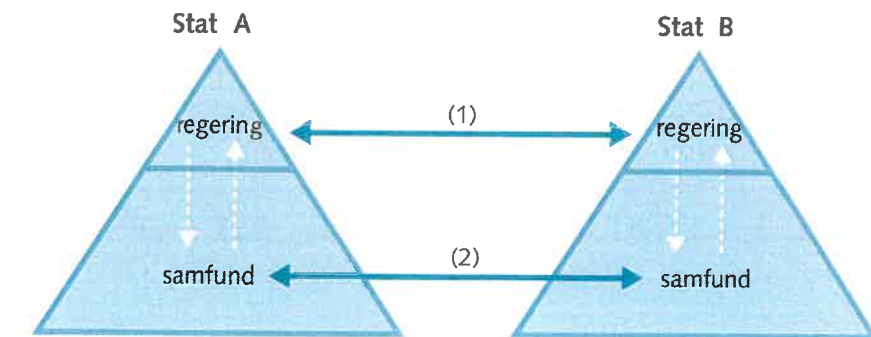
FIGUR 2.6 Fremherskende integrationsformer i forskellige organisationer

	global		regional	
	mellemstatslig	overstatslig	mellemstatslig	overstatslig
sikkerhed	FN		NATO	
udenrigsøkonomi	WTO		OECD	EU
værdier			Europarådet	

Seks internationale organisationer er forsøgt placeret i skemaet, der medtager de tre første integrationsformer omtalt i teksten. Breddeintegrationen er her illustreret med de tre sider af et lands udenrigspolitik som der ofte sondres imellem. Organisationerne er placeret i det felt hvor de mest overvejen- de hører hjemme. Men pilene viser at de i hvert fald delvist også hører til andre steder. Europarådet har således en menneskerettighedsdomstol hvis afgørelser har direkte retskraft i medlemsstaterne. På

samme måde har både FN og WTO (se tekst til figur s.47) en delvist overstatslig karakter, hvilket hænger sammen med den magt der i FN er tildelt Sikkerhedsrådet og i WTO dens dommerpaneller. Omvendt er EU også i visse henseender en mellemstatslig organisation. OECD var som udgangspunkt en regional, nordatlantisk organisation (OECE), men da den fik sit nuværende navn i 1961, kom den også til at omfatte andre lande (bl.a. Japan, Australien og New Zealand).

FIGUR 2.7 Forskellen mellem statslig og ikke-statslig integration



menhæng er at de senere års store udvidelses- runder har været hovedbegrundelse for at der i de traktatændringer der er gennemført, er indført øget brug af flertalsbeslutninger, jf. Lissabontraktaten fra 2007 (se s.95).

Statslig vs. ikke-statslig integration

Det er normalt stater man taler om når inter- nationalt samarbejde beskrives. EU består så- ledes af stater, og det er samarbejdet mellem dem der som regel er i fokus når EU-integra- tionen diskuteres. Men som det allerede blev nævnt under omtalen af den globale integra- tion, så kan enkeltpersoner og foreninger også indgå i en integrationsproces på tværs af grænserne. Det samme gælder virksomheder. På den baggrund sonderer man mellem statslig og ikke-statslig integration, jf. fig. 2.7.

Sondringen søger at tydeliggøre at integra- tionen foregår på to forskellige niveauer: rege- ringsniveauet og samfundsniveauet (pil 1 og 2 på figuren). I realiteten er der imidlertid nær sammenhæng mellem de to niveauer idet de begge understøtter hinanden. Hvis to regerin- ger f.eks beslutter at afskaffe tolden mellem deres stater (statslig integration), vil virksom- heder i begge stater sandsynligvis begynde at handle mere med hinanden (ikke-statslig in- tegration). Omvendt kan det tænkes at det er den øgede handel, der fører til at regeringerne beslutter at afskaffe tolden.

Sammenkædningen af de to niveauer hæn- ger sammen med at der også inden for den enkelte stat foregår en påvirkning mellem re- gerings- og samfundsniveauet (de stiplede pile på figuren). Det kan således være virk- somheder, interesseorganisationer eller medi- er der presser på for yderligere statslig inte- gration, ligesom det kan være regeringen der gennem lovgivning søger at lette den ikke- statslige integration, f.eks. ved at fremme en- gelskundervisningen i skolerne.

Samarbejdet mellem de nordiske lande bli- ver ofte fremhævet som eksempel på en vidt fremskreden ikke-statslig integration. Integra- tionen er her groet frem nedefra i kraft af et sprogligt og kulturelt fællesskab, og der er så først efterfølgende skabt nogle forholdsvis svage fælles institutioner på regeringsplan, først og fremmest Nordisk Råd. I modsæt- ning hertil er EU i høj grad blevet skabt oven- fra – af regeringerne, og det er måske en af organisationens største problemer i dag hvor den folkelige opbakning til at videreudvikle integrationen har vist sig at være forholdsvis beskeden. De fleste regeringer er ivrige for at komme videre, men de synes at have glemt deres befolkninger på vejen, jf. den møjsom- meligt udarbejdede forfatningstraktats skæb- ne (se s.95) og problemerne med at overvinde eurokrisen).

Rom-traktatens artikel 3

Artikel 3. Med de i foranstående artikel nævnte mål for øje skal Fællesskabets virke under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i denne Traktat, indebære:

- ophævelse, medlemsstaterne imellem, af told og kvantitative restriktioner ved varers ind- og udførsel såvel som af alle andre foranstaltninger med tilsvarende virkning,
- indførelse af en fælles toldtarif og af en fælles handelspolitik over for tredjelande,
- fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for personer, tjenesteydelser og kapital mellem medlemsstaterne,
- indførelse af en fælles politik på landbrugsområdet,
- indførelse af en fælles politik på transportområdet,
- gennemførelse af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for fællesmarkedet ikke forbrejdes,

Men man skal ikke glemme at EU-integrationen, som den har formet sig i de senere år, har skabt et mylder af nye bånd på samfundsniveau mellem medlemslandene. Studenterudvekslinger, virksomhedsfusioner, arbejdskraftvandringer er alt sammen resultater af integration på regeringsniveau, men med utallige konsekvenser for det enkelte menneske inden for EU. Hertil kommer at EU's stigende politiske betydning har resulteret i dannelsen af et stort antal tværnationale grupper og foreninger der søger at påvirke beslutningsprocessen i EU's hovedorganer. Det gælder lige fra de nye europartier til erhvervslivets mange lobbygrupper og fælleseuropæiske lærersammenslutninger. Alt sammen er det med til at skabe et mere fast fundament under den statslige integration der af og til er ramt af krisetegn.

- anvendelse af fremgangsmåder, der muliggør en samordning af medlemsstaternes økonomiske politik, og som gør det muligt at modvirke uligevægt på deres betalingsbalancer,
- indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger i det omfang, dette er nødvendigt for fællesmarkedets funktion,
- oprettelse af en europæisk Socialfond med henblik på at forbedre arbejdstagernes beskæftigelsesmuligheder og bidrage til en højnelse af deres levestandard,
- oprettelse af en europæisk Investeringsbank, der har til formål at lette Fællesskabets økonomiske ekspansion gennem skabelsen af nye ressourcer,
- associering af de oversøiske lande og territorier med henblik på at forøge samhandelen og på i fællesskab at fremme den økonomiske og sociale udvikling.

Økonomisk og politisk integration

En sidste sontring vedrører indholdet i den integration der finder sted. I mange år efter grundlæggelsen var det almindeligt at hævde at EU – trods motiverne bag oprettelsen – hovedsageligt var et økonomisk samarbejde mellem europæiske stater. Det som vi i dag kalder EU hed oprindeligt EEC (European Economic Community), og i Danmark gik det under betegnelsen *Fællesmarkedet*. Selv om der i 1960'erne var sket et navneskifte til EF (Europæiske Fællesskaber, på engelsk EC = European Communities) drejede den store debat i Danmark i begyndelsen af 1970'erne sig om vi skulle sige ja eller nej til Fællesmarkedet. Det var udtryk for at man i Danmark – i hvert fald fra tilhængerside – ønskede at betragte det daværende EF som et rent økonomisk samarbejde, men et langt stykke af vejen afspejlede det også realiteterne.

Den kul- og stålunion som det hele startede med i 1952, var i substansen et forsøg på at samordne to erhvervssektorer på tværs af medlemslandenes grænser, og drejede sig altså i udpræget grad om økonomi. Og da så grundlaget for det nuværende samarbejde blev lagt med Rom-traktaten i 1957, var de vigtigste umiddelbare mål også først og fremmest økonomiske (se boks): skabelsen af en toldunion (se herom fig. 2.8), sikring af arbejdskraftens og kapitalens frie bevægelighed, vedtagelse af en fælles landbrugspolitik. Det sidste blev gennemført i 1962, og toldunionen var en realitet i 1968. Da Danmark blev medlem i 1973 var der i vidt omfang stadig tale om økonomisk integration.

Det man forstår ved økonomisk integration er omfattet af de tre første led i skemaet gengivet i fig. 2.8. Man var i 1970'erne nået langt på dette område, men et ægte fællesmarked var først etableret med gennemførelsen af det indre marked i 1990'erne (se kap. 5). Samtidig havde man imidlertid også for længst taget fat på den politiske integrati-

on, der omfatter de to sidste led i skemaet. Og man kan sige at der bag den økonomiske integration hele tiden havde ligget et politisk formål. Det var allerede tilfældet med Kul- og Stålunionen hvis bagvedliggende formål var at forhindre krig mellem Tyskland og Frankrig. Og i Rom-traktatens præambel (indledning) hed det at deltagerne "er besluttet på at skabe grundlag for en stadig snævrere union mellem de europæiske folk". Formålet med EU var fra starten langt videregående end blot at åbne grænserne på det økonomiske område og dermed lette handelen og andre former for økonomisk samkvem mellem medlemslandene.

Gennemførelsen af den fælles landbrugspolitik i 1960'erne var i virkeligheden det første konkrete skridt mod en højere grad af politisk integration. Hvor den økonomiske integration først og fremmest er karakteriseret ved afskaffelse af bestående regler med det formål at lette samkvemet (også kaldet *negativ integration*), så er den politiske karakteriseret ved at man inden for et område bliver

FIGUR 2.8 Fra økonomisk til politisk integration

	Ingen told eller kvotaordninger mellem medlemslande	Fælles ydre toldmur overfor tredjelande	Fri bevægelse for produktionsfaktorer	Harmonisering af økonomisk politik + fælles valuta og centralbank	Fælles styring af økonomisk politik + fælles udenrigspolitik
1. Frihandelsområde	✓				
2. Toldunion	✓	✓			
3. Fællesmarked	✓	✓	✓		
4. Økonomisk union	✓	✓	✓	✓	
5. Politisk union	✓	✓	✓	✓	✓

Fra pkt. 3 til pkt. 4 bevæger man sig fra økonomisk til politisk integration. Den politiske integration kan altså godt vedrøre økonomiske forhold. Det afgørende er at der etableres en fælles politik på et område, altså skabes fælles regler som grundlag for en politisk styring. Med finanspagten (se kap. 1) er de medvirkende lande på vej til pkt. 5.

enige om nye regler, der sikrer en fælles styring af området (også kaldet *positiv integration*). Og det sidste er netop tilfældet med landbrugspolitikken, der bl.a. indeholdt fastsættelse af fælles priser på landbrugsvarer.

Da Danmark blev medlem var en række andre former for politisk integration ved at blive gennemført eller var på tegnebrættet. Det gjaldt både vedrørende udenrigspolitikken og den økonomiske union (se videre kap.5). I første omgang nåede man ikke særlig langt på disse områder, men ambitionen om at nå videre har hele tiden været der hos en række af medlemslandene, især de seks oprindelige, og mange af kampene inden for EU har stået om hvor langt man skulle gå m.h.t. den politiske integration. Tilhængerne af mere politisk integration vandt det største slag med vedtagelsen af Maastricht-traktaten i 1993. Hermed blev den økonomiske union for alvor sat på skinner, og EF kom nu til at hedde EU – Den Europæiske Union.

3 EU – organisation eller statsdannelse?

Der findes mange slags diskussioner vedrørende EU, men ingen er mere grundlæggende end spørgsmålet om hvilken slags enhed EU bør være.

Vi betragter normalt i Danmark EU på linje med andre internationale organisationer vi er medlemmer af, som f.eks. FN, NATO og OECD. Men i realiteten adskiller EU sig væsentligt fra de andre. EU er langt mere overstatslig og – bortset fra FN – langt mere omfattende hvad angår de emner den beskæftiger sig med. Med andre ord: EU er vidt fremskredet både hvad angår dybde- og breddeintegrationen, og hermed adskiller den sig fra hvad der normalt kendetegner internationale organisationer.

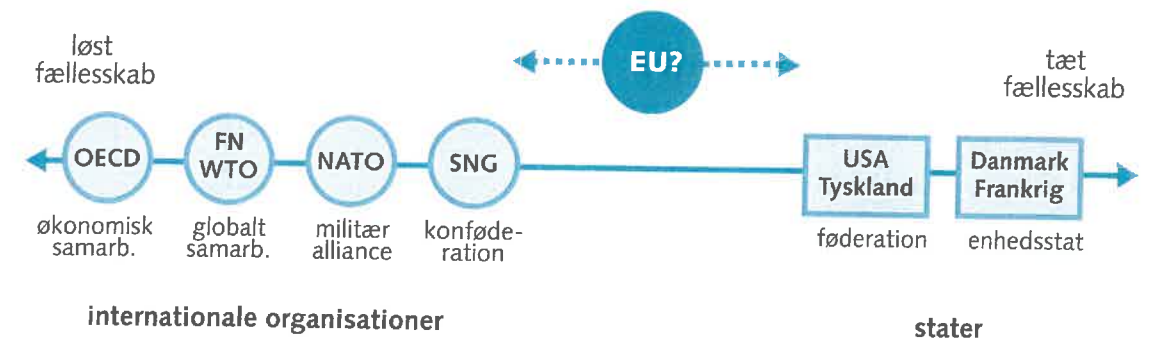
På den anden side kan EU heller ikke rubriceres som en egentlig stat. Hertil er den politiske integration ikke gået vidt nok. Især mangler der en fælleseuropæisk regering og en EU-forfatning. Indtil videre er unionen baseret på en traktat mellem et antal medlemslande og ikke som i den danske stat på en grundlovstekst der regulerer forholdet mellem et antal borgere og myndighederne. Som det ser ud i dag er EU en mellemting mellem en organisation og en stat (jf. fig.2.9).

Muligvis vil denne tilstand blive ved at gælde i lang tid fremover. Men der er kræfter der trækker både i den ene og den anden retning (jf. pilene i figuren). De viser sig når det jævnlige diskuteres om EU hovedsageligt skal være et mellemstatsligt samarbejde som andre internationale organisationer, eller om EU skal udvikle sig til en forbundsstat som vi kender det fra USA og Tyskland.

I kampen for den *mellemstatslige* udgave af EU indgår navnlig to krav: (1) Enstemmighedsprincippet skal bevares, og hvor flertalsreglen allerede er indført skal den afskaffes; (2) EU skal koncentrere sig om den økonomiske integration og lade den politiske ligge. Med disse krav går tilhængerne af den mellemstatslige integration direkte imod de intentioner der lå til grund for det samarbejde der blev grundlagt af de oprindelige seks lande i 1950'erne. Men de afspejler en opfattelse der i lang tid har været fremherskende i Danmark og Storbritannien, hvor den stadig har en stærk grobund (se kap.3 og 7). Det samme gælder i en række af de nye medlemslande fra 2004 og 2007.

Som et modstykke til den mellemstatslige position står den *føderale*. Her forlader EU helt karakteren af at være en international organisation og bliver i stedet til en ny statsdannelse. Der er næppe mange føderalister der forestiller sig EU omdannet til Europas Forenede Stater à la USA i Amerika. De europæiske stater er indbyrdes langt mere forskellige

FIGUR 2.9 EU mellem organisation og statsdannelse



Føderation: forbundsstat, se teksten.

Konføderation: Et forbund af stater der hver for sig har bevaret deres fulde suverænitet. I modsætning til andre internationale organisationer er konføderationen indgået uden noget specifikt formål.

Enhedsstat: Stat med kun ét centralt regeringsniveau.

SNG er et politisk og økonomisk samarbejde mellem tidligere sovjetrepublikker.

WTO: World Trade Organization, oprettet i 1995 med det hovedformål at regulere vilkårene for handelen mellem verdens stater, herunder afskaffe told og andre restriktioner og løse handelsstridigheder. Afløste det tidligere GATT.

end de amerikanske delstater og har historiske og kulturelle traditioner der går meget længere tilbage, og som man på en helt anden måde hæger om. En tro kopi af USA i Europa vil næppe nogensinde kunne opstå, og tilstræbes heller ikke af føderalisterne.

Den føderale position bygger hovedsageligt på to argumenter: et vedrørende magtdeling og et vedrørende demokratisk legitimitet.

Et af de vigtigste kendetegn ved en føderation (= forbundsstat) er princippet om magtdeling mellem et centralt og et lokalt niveau. Enhver forbundsstat har regeringer på begge niveauer: én der repræsenterer hele landet, og andre der kun repræsenterer delstaterne. I Tyskland er der f.eks. både en regering i Berlin og én i hver af de 15 delstater. Og for at denne opdeling skal have en reel betydning er der i forbundsstatens forfatning angivet en klar opgave- og kompetencefordeling mellem de to niveauer. Udenrigspolitik vil således typisk høre hjemme på centralt niveau (USA's delstater kan f.eks. ikke – selv om nogle ønsker det – skrive under på globale miljøaftaler

som Kyoto-protokollen), mens f.eks. uddannelsespolitik, som tilfældet er i Tyskland, kan høre hjemme på delstatsniveau. Føderalisme er altså ikke – som det ofte hævdes – lig med centralisering. Føderalisterne hævder netop at en føderal opbygning vil hindre det mismask der i øjeblikket eksisterer inden for EU, og som uden vedtagelse af klare retningslinjer risikerer at gøre EU endnu mere centralistisk end den er i dag.

Det andet argument har at gøre med at kun ved at blive til en stat kan EU løse sine problemer med demokratiet (se kap.4). Et af de centrale kendetegn ved et demokrati er at udøverne af magten har et ansvar over for befolkningen. Magthaverne er mere eller mindre direkte valgt af befolkningen, men de skal frem for alt stå til regnskab for hvad de laver, og det sker netop ved at de risikerer at miste deres magt ved næste valg. En sådan ansvarlighed gælder kun meget indirekte inden for EU i dag. Magthaverne i Kommissionen og i Ministerrådet svæver over vandene, og der savnes en egentlig offentlig debat om hvad de