

Stine Ellehammer, Katrine Elting  
Kandidatafhandling 2013 - Cand.ling.merc - italiensk/europæiske studier

Stine Ellehammer & Katrine Elting  
Vejleder: Uffe Østergaard, Department of Business and Politics  
Bivejleder: Thomas Harder, adjungeret professor ved CBS

Titel:

**Migration i EU og Det Indre Marked**

Udviklingen af arbejdskraftens frie bevægelighed fra 1952-2013  
med Italien som eksempel

Cand.ling.merc (Italiensk/europæiske studier)

29. april 2013

Copenhagen Business School

Antal sider: 117,6 (267.592)

# Riassunto

## Migrazioni nell'UE e il mercato interno

Lo sviluppo della libera circolazione dei lavoratori nel periodo 1952-2013 con  
l'Italia usata come esempio

I diritti della libera circolazione dei lavoratori provenienti dall'UE si sono sviluppati molto dai Trattati di Roma a oggi e non è mai stato più facile trasferirsi da un paese internamente dell'unione a un altro. La finalità di questa tesi è capire se le persone migrano a causa dei diritti che hanno ottenuto tramite l'UE; l'Italia è utilizzata come esempio. La nostra ipotesi è che ci sia una mancanza d'identità europea che fa sì che la migrazione in Europa non avvenga come conseguenza del mercato interno ma a seguito delle condizioni strutturali interne di ogni singolo paese. In questo periodo gli interessi differenti degli stati membri sembrano evidenti, soprattutto dopo il discorso del primo ministro del Regno Unito David Cameron sull'appartenenza dell'UE all'inizio dell'anno.

La tesi è suddivisa in tre parti principali: Lo sviluppo storico dell'UE, migrazioni e il mercato del lavoro in Italia e infine una parte dedicata all'identità europea, compreso l'atteggiamento italiano rispetto all'UE e lo sviluppo dell'identità nazionale italiana.

Descriviamo lo sviluppo storico della collaborazione europea dal 1951 a oggi, focalizzandoci sulla libera circolazione dei lavoratori e il ruolo avuto dalla Corte di giustizia tramite le sue sentenze relative allo sviluppo del mercato interno della mano d'opera. In particolare le due sentenze degli anni 60' che affermarono l'efficacia diretta e il primato del diritto europeo, evidenziando la grande influenza che l'UE ha sulla vita dei cittadini europei.

Descriviamo le teorie principali dell'integrazione europea, l'intergovernativismo e soprattutto il neofunzionalismo, quest'ultimo per illustrare come l'integrazione in un'area possa portare a integrazione successiva in altre aree della collaborazione europea, qui inteso come il cambiamento della libera circolazione dei lavoratori, prima unicamente per la forza lavoro, poi a includere tutte le persone con le loro

famiglie, studenti e disoccupati. Con il Trattato di Maastricht, l'allora Comunità Europea è diventata l'Unione Europea, dove tra l'altro è stata istituita la cittadinanza dell'UE e l'affermazione della libera circolazione delle persone a sostituzione della libertà di circolazione dei lavoratori.

Nel 2005 la Costituzione europea fu rifiutata evidentemente perché i paesi europei non si sentivano pronti per questo grande passo, forse a confermare che dopo tutti gli anni l'UE consiste ancora in una cooperazione intergovernativa con dei forti stati indipendenti.

Dopo osserviamo i fattori e le motivazioni che portano gli abitanti europei a migrare. Come esempio usiamo l'Italia perché è un paese con una lunga storia di migrazione, sia interna sia estera. Descriviamo la storia di migrazioni e la struttura del mercato del lavoro per analizzare i fattori interni che hanno condizionato la scelta della parte d'italiani che ha lasciato il paese. Il mercato del lavoro è in genere stato molto rigido ed è difficile trovare lavoro in Italia a causa della crisi perciò i giovani sono costretti a cercare lavoro fuori d'Italia. Il flusso dei laureati all'estero ha avuto la definizione "la fuga dei cervelli" e costa un miliardo di euro all'anno per l'Italia.

Puntiamo sulla storia dell'identità nazionale italiana, di come il legame degli italiani sia più forte verso la regione d'origine che verso l'intero paese. In genere l'atteggiamento degli italiani verso l'UE è stato più positivo della media degli altri paesi. L'UE è formata da 27 paesi europei che hanno in comune la vicinanza geografica e che hanno scelto politicamente di accettare normative comuni valenti per tutti gli stati membri. Ogni paese è caratterizzato dalla sua identità e i motivi della migrazione sono spesso da ricercare all'interno delle carenze strutturali del paese di appartenenza rispetto ad una reale applicazione dei diritti del mercato interno del lavoro.

Siamo dell'idea che la libera circolazione di lavoratori abbia facilitato gli spostamenti in altri paesi europei ma che l'identità nazionale dei popoli faccia sì che i migranti ritornino nei loro paesi di appartenenza, richiamati dal forte senso di origine e cultura nazionale. Per esempio, in tempi di crisi le persone lasciano il paese d'origine a causa delle condizioni nazionali, ma se potessero, magari resterebbero nel

loro paese. Affinché le persone possano usufruire al meglio delle grandi opportunità nate con l'UE, tra cui il diritto di libera circolazione delle persone, dovrebbe affermarsi una cultura e identità europea condivisa dalle singole nazioni e dai cittadini dell'unione.

# Migration i EU og Det Indre Marked

Udviklingen af arbejdskraftens frie bevægelighed fra 1952-2013  
med Italien som eksempel

<b>I</b>	<b>Indledning.....</b>	<b>2</b>
<b>II</b>	<b>Præsentation af kildemateriale .....</b>	<b>8</b>
<b>III</b>	<b>Integrationsteori.....</b>	<b>12</b>
	III - 1 Definition af begrebet integration .....	13
	III - 2 Integrationsteorier .....	14
	III - 3 Neofunktionalisme.....	15
	III - 4 Intergovernmentalisme.....	17
	III - 5 Teorierne i forhold til opgavens problemstilling.....	19
<b>IV</b>	<b>udviklingen af det europæiske samarbejde med særligt henblik på arbejdskraftens frie bevægelighed.....</b>	<b>21</b>
	IV - 1 Fred på kontinentet .....	23
	IV - 2 Domstolen.....	26
	IV - 3 Et forenet Europa .....	29
	IV - 4 Arbejdskraftens frie bevægelighed.....	31
	IV - 5 Relanceringen af Det Indre Marked.....	35
	IV - 6 Fra Fællesskab til Union og årtiet ud .....	41
	IV - 7 Konstitutionalisering af Unionen .....	47
	IV - 8 Europas længste tænkepause .....	51
	IV - 9 Sammenfatning.....	60
<b>V</b>	<b>Italien som eksempel .....</b>	<b>62</b>
	V - 1 Migrationer i EU .....	63
	V - 2 Italien og migrationer .....	67
	V - 3 Kort om Danmark.....	74
	V - 4 Italienske akademikere .....	75
	V - 5 Gensidig anerkendelse af uddannelse.....	77
	V - 6 Italiens arbejdsmarked – fra 2. Verdenskrig .....	80
	V - 7 Lidt om Danmark .....	88
	V - 8 Viden om Det Indre Marked .....	89
	V - 9 Sammenfatning.....	91
<b>VI</b>	<b>Europæisk identitet.....</b>	<b>95</b>
	VI - 1 Konklusion .....	111
	VI - 2 Perspektivering .....	115
<b>VII</b>	<b>Litteraturliste.....</b>	<b>117</b>

## I INDLEDNING

I præamblen til Romtraktaten udtrykte medlemsstaterne deres beslutning om at lægge fundamentet for ”an ever closer union among the peoples of Europe”. Den europæiske integrationsproces har siden berørt alle europæeres liv, ikke mindst gennem de rettigheder, som de fik tildelt blot ved at være borgere i en medlemsstat. Maastrichttraktaten etablerede et unionsborgerskab som et supplement til det nationale statsborgerskab, som gav alle EU-borgere ret til frit at flytte og tage ophold indenfor unionens grænser. Chartret om grundlæggende rettigheder, som blev juridisk bindende med Lissabontraktaten, opsummerer medlemsstaternes fælles værdier og samler et sæt af fælles borgerrettigheder samt politiske, økonomiske og sociale rettigheder (Cini, 2010: 10).

I disse år strømmer veluddannet arbejdskraft ud af deres kriseramte hjemlande, mange for at søge lykken nordpå i Tyskland, Frankrig og endog Danmark. Udvandringen kan dog true både landenes chancer for at rejse sig efter krisen og visionen om et samlet Europa. Tyskland har vist sig som Europas absolutte økonomiske trækraft, der formår både at holde på den nationale arbejdskraft og samtidig tiltrække et utal af indvandrere. Krisen har sat skub i den mobilitet af arbejdskraften, som ellers har kørt trægt i Unionen, men udviklingen sker på baggrund af, at borgerne flygter fra fattigdom og social deroute, og den nyskabte mobilitet kan derfor næppe tolkes positivt. Det er ikke en del af en overordnet planlagt proces eller et frit indre marked, som arbejdstagere er glade for, og hvor vi bevæger os mod et samlet Europa med et samlet arbejdsmarked og en fælles identitet.

EU har siden oprettelsen kæmpet med at forklare rationalet bag EU-integration til Europas borgere og med at generere en fælles europæisk identitet og identifikation med det europæiske projekt. EU-borgere har en tendens til at opfatte EU som en fjern entitet, der permanent lider af et demokratisk underskud. På trods af at der ved næsten hver traktatændring er givet mere magt og indflydelse til Europa-Parlamentet, forbliver europæisk integration et politiseret emne (Cini, 2010: 10).

”Nous ne coalisons pas des Etats, nous unissons des hommes” (Monnet, 1976) sagde Jean Monnet, men Europas borgere har forskellige interesser, kultur, sprog og histo-

rie. Ethvert forsøg på at skabe en stadig tættere union af de europæiske folk skal tage højde for den store varietet af mål, opfattelser og forventninger (Cini, 2010: 10). Udviklingen i det europæiske samarbejde har altid været præget af splittede økonomiske interesser og til tider skeptiske borgere, og migrationen er udtryk for en situation, der kan uddybe kløften mellem medlemslandene og mellem borgerne. Der har indtil nu været holdt sammen på disse divergerende interesser, men mange steder ser man en stigende skepsis overfor de visioner om et fælles marked, som var udgangspunktet for det europæiske samarbejde. Samtidig er forholdet mellem nord og syd belastet.

Det er en stor teoretisk udfordring at tolke, hvad der har været og er drivkræfterne i den europæiske integration. I en tidlig fase af EU's historie bestræbte de teoretiske studier sig på at opstille teorier om, hvad der var drivkræfter i selve integrationsprocessen (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 175). De to mest robuste integrationsteorier, intergovernmentalisme og neofunktionalisme, vil blive beskrevet i et selvstændigt afsnit, men det kan her nævnes, at samarbejdet siden oprettelsen af Kul- og Stålonionen i 1951 har udviklet sig med stor succes set i et neofunktionalistisk perspektiv. Neofunktionalisme forbindes med navnet på hjernen bag det europæiske samarbejde Jean Monnet og kaldes også Monnet-metoden. Ideen bag den er, at samarbejde på et forholdsvis begrænset og uskyldigt område ville nødvendiggøre samarbejde på andre og tungere områder. I en analyse af Kul- og Stålonionen "The Uniting of Europe" fra 1958 af Ernst B. Haas, en amerikansk politolog, bliver denne mekanisme for første gang døbt "Spill-Over – effekten" (Haas, 1958).

Da den Økonomiske og Monetære Union blev konstrueret i begyndelsen af december 2001, var der trods navnet kun tale om en monetær, altså pengepolitisk, union, og håbet var, at den økonomiske union gennem spill-over ville indfinde sig hen ad vejen i takt med, at behovet for afgivelse af økonomisk suverænitet blev indlysende for de deltagende regeringer. Metoden har længe fungeret fint efter den oprindelige hensigt nemlig at overvinde modstanden mod forpligtende samarbejde blandt nationale politikere og embedsmænd. Så meget at disse grupper i dag står sammen i EU-regi. EU-skeptikerne kan derimod have ret i deres kritik af manglen på folkelighed blandt de ansvarlige politikere, som tilbringer mere tid sammen med deres kolleger end med deres vælgere (Østergaard, Weekendavisen 7/9 2012).

Den neofunktionalistiske integrationsmetode har til gengæld fungeret mindre heldigt i forhold til befolkningerne, der har troet, at der i skabelsen af et indre marked for varer og arbejdskraft kun var tale om økonomi. Men umuligheden af at begrænse markedet på denne måde fremstår tydeligt, hvis man læser EU-Domstolens<sup>1</sup> afgørelser. Siden starten af 1960'erne har der udviklet sig et helt sæt af rettigheder på EU-plan, fordi det er umuligt at tale om arbejdskraftens frie bevægelighed, uden at det også gælder arbejdskraften som mennesker, deres familie, og arbejdere uden uddannelse og endog arbejdsløse (Østergaard, Weekendavisen 7/9 2012).

Konsekvenserne af Det Indre Marked virker endeløse, og på trods af at det ikke var hensigten, da staterne underskrev Romtraktaten i 1957, ændrer det ikke ved følgerne af de principper, de enedes om. At det er umuligt at skelne mellem økonomisk og politisk samarbejde virker som en logisk og sammenhængende analyse, der dog må siges at have vist sig meget vanskelig for politikere at formidle til deres vælgere (Østergaard, Weekendavisen 7/9 2012).

Da den daværende tyske udenrigsminister Joschka Fischer i 2000 holdt en tale på Humboldt universitetet i Berlin, var det også denne erkendelse, der lå bag. Fischer foreslog i sin tale en forfatning for EU, som i et klart sprog skulle gøre det tydeligt for vælgerne, hvad samarbejdet gik ud på. Denne forfatning skulle være en reaktion på fremmedgørelsen af vælgerflertallet i EU (Fischer, 2001). Projektet førte til en længerevarende forfatningsproces, det såkaldte Konvent, som resulterede i en tekst, hvor det europæiske samarbejde blev klart beskrevet og borgernes rettigheder præciseret. Titlen blev "Traktat om en Forfatning for EU", hvilket sammen med mængden af teksttunge, detaljerede paragraffer i slutningen vidner om, at det ikke var en almindelig forfatning.

På trods af at de mange paragraffer var opbygget i en mere logisk rækkefølge end tidligere, var mængden stadig uoverskuelig og viser endnu en gang, at EU blot er et samarbejde mellem suveræne og skeptiske stater. Forfatningstraktaten var, som nav-

---

<sup>1</sup> *EF-Domstolen blev med Lissabontraktaten til EU-Domstolen. Vi bruger betegnelsen Domstolen, hvad end der er tale om perioden før eller efter Lissabontraktaten.*



net antyder, en folkeretlig traktat om en forfatning. Da vælgerne i Holland og Frankrig i 2005 forkastede traktatteksten, førte det til den længste tænkepause i EU's historie, og først i 2007 blev denne brudt og erstattet af Lissabontraktaten, som repræsenterer det værste og mest uoverskuelige ved EU med en ophobning af detaljerede paragraffer i vilkårlig og uoverskuelig rækkefølge (Østergaard, Weekendavisen 7/9 2012). Alt forfatningslignende var udeladt, som for eksempel rettigheder og europæiske symboler. Kun chartret om grundlæggende rettigheder blev gældende, men dette var allerede vedtaget på et tidligere topmøde i Nice, blot uden at vælgerne var informeret herom. Hensigten var, at Lissabontraktaten skulle være den sidste traktat i LANG tid, men allerede kort tid efter satte den økonomiske krise ind, og der blev vedtaget en finanspagt, som skulle råde bod på den manglende økonomiske politik, som var indbygget i konstruktionen af den Økonomiske og Monetære Union.

For få måneder siden blev EU's politiske interventioner så for meget for briterne. Den 22. januar, tilfældigvis på 50 årsdagen for Elysétraktaten, som er den traktat, der besejlede efterkrigstidens forsoning mellem Frankrig og Tyskland og lagde grunden til det tætte tysk-franske samarbejde, der siden har drevet EU, valgte Storbritanniens premierminister David Cameron at holde en tale om Storbritannien og EU. Cameron åbnede i talen op for et scenarie, som ingen tidligere havde turdet tænke, nemlig muligheden for at et stort, toneangivende medlem af den Europæiske Union trækker sig ud.

Cameron bedyrede dog i talen, at det ikke var hans hensigt, at det skulle nå dertil. For lande som Tyskland og Frankrig er det europæiske samarbejde først og fremmest politisk – den endelige cementering af freden mellem to nationer, der har udkæmpet krige i århundreder. For Storbritannien er samarbejdet i langt højere grad drevet af økonomi, mens Det Indre Marked med udviklingen af fælles politiske rammer er noget, man må affinde sig med – eller ikke affinde sig med. Cameron udtalte bl.a., at

*”Storbritanniens nationale interesser er bedst tjent i en fleksibel, omstillingsparat og åben Europæisk Union, og denne union er bedst tjent med at have Storbritannien som medlem” (Cameron, 22/1 2013).*

Her genoptog Cameron en debat, som igennem hele fællesskabets levetid har været et omdiskuteret emne: Kan man skelne mellem økonomisk og politisk samarbejde?

Historisk er Europa et kontinent af hjemmefødnings, som generelt har svært ved at forlade familie, kultur og modersmål for at tage job og bosætte sig uden for hjemlandets grænser.

Vi ønsker med denne opgave at undersøge, om migration i EU sker som en konsekvens af EU's indre marked for arbejdskraft.

Vi vil undersøge EU-borgernes bevægelser samt se på, hvilke faktorer der har betydning for europæisk migration. Til undersøgelse af vores problemstilling har vi valgt at bruge Italien som eksempel. Vi vil bl.a. se på italienernes lange historie med migrationer samt indretningen af det italienske arbejdsmarked.

Vi bruger begrebet ”migrant” om personer med en anden nationalitet eller fødselssted end der, hvor de arbejder og/eller bor.<sup>2</sup> Derudover bruger vi immigration om indvandring og emigration om udvandring.

Vores hypotese er, at der hersker et identitetsunderskud i Europa, som er medvirkende til, at migration i Europa ikke sker som konsekvens af Det Indre Marked, men som konsekvens af interne nationale forhold.

Vi mener, at arbejdskraftens frie bevægelighed har bidraget til, at det er lettere at tage ophold i andre lande i EU, men befolkningernes nationalidentitet gør, at de, der flytter, senere søger tilbage til hjemlandet. Desuden betragtes EU stadig af mange som en fjern politisk entitet og mangler i høj grad folkelig opbakning. For optimalt at udnytte de muligheder og rettigheder, som man har opnået gennem et system, skal man føle en identitet med systemet, forstå rationalet bag systemet og være bevidst om de muligheder systemet giver.

---

<sup>2</sup> *Migrationsbegrebet vil blive uddybet i afsnit V Italien som eksempel.*

Vi vil først redegøre for den historiske udvikling af det europæiske samarbejde med særligt fokus på arbejdskraftens frie bevægelighed. Vi vil også se på Domstolens rolle i forhold til udviklingen af Det Indre Marked for arbejdskraft.

Vi har valgt at bruge Italien som eksempel, og vil beskrive den italienske migrationshistorie og indretningen af det italienske arbejdsmarked for at kunne analysere på de interne faktorer i landet, som kunne have betydning for, at italienerne vælger at emigrere.

Vi vil også komme ind på EU-borgernes forhold til EU og se på det såkaldte ”demokratiske underskud” som en del af den europæiske identitet.

## II PRÆSENTATION AF KILDEMATERIALE

Det har været overraskende, hvor lidt litteratur det har været muligt at finde om konsekvenserne af Det Indre Marked. Både i studier, undersøgelser og den offentlige debat om immigration i Europa har fokus været på indvandring, altså immigration fra tredjelande til Europa. Debatten har ofte drejet sig om antallet af indvandrere, deres rettigheder og integrering i værtslandet. Til trods for at denne debat er fuldt berettiget, er det overraskende, hvor lidt opmærksomhed vandringer indenfor EU's grænser har fået. Som EU-borgere er vi migranter, når vi rykker over statsgrænser for at bosætte os i andre lande, men som EU-borgere opnår vi sociale og politiske rettigheder, som giver os en anden status end tredjelandes borgere.

Vi har til EU-delen hovedsagligt anvendt almindelig EU-litteratur som f.eks. Kelstrup, Martinsen og Wind (2012) *Europa i forandring*, 2. udgave, København, Hans Reitzels Forlag, som beskriver den historiske, politiske og retlige udvikling af EU, samt integrationsteorier, EU's institutioner og beslutningsprocedurerne i EU. Denne bog kan bruges som en grundbog og adskiller sig fra anden EU-litteratur ved at lægge stor vægt på Domstolens retsskabende rolle. Derudover har vi benyttet Jean Monnet professor Desmond Dinans bog *Ever Closer Union, An Introduction to European Integration* fra 2005, 3. udgave, Hampshire, Palgrave Macmillan, til beskrivelse af den historiske udvikling i EU.

Til udviklingen af arbejdskraftens frie bevægelighed har vi hovedsagligt brugt værker af dels den tidligere leder af afdelingen for arbejde og sociale anliggender i Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab i Luxembourg Jack Schiefer (1961) *Il mercato del lavoro in Europa – libera circolazione e migrazione dei lavoratori*", Giuffrè, dels forskellige tekster af den italienske sociologiprofessor Ettore Recchi, som har en ph.d. i Social and Political Sciences fra EUI (European University Institute), og som primært forsker i menneskelig mobilitet, sociale skel, eliter og europæisk integration.

På Italiensdelen har vi brugt den dansk-italienske forfatter, journalist og Italiensekspert Thomas Harders bog *Italien - fra Mazzini til Berlusconi*, 4. udgave, 1. oplag, København, nordisk forlag A/S fra 2006, der er en historisk gennemgang af, hvordan

Italien blev samlet og udviklingen frem til bogens udgivelse samt fokus på italienernes nationalidentitet.

Til at behandle migrationer i Italien har vi erfaret, at der findes en del litteratur om Italiens migrationshistorie især fra de tidlige bølger i slutningen af 1800 tallet og begyndelsen af 1900 tallet, men ikke meget om migration i EU-kontekst. Om migrationer i EU har vi hovedsageligt brugt den ungarske professor i sociologi og filosofi Béla Galgósi, seniorforsker ved ETUI (European Trade Union Institute) indenfor økonomi og arbejdsmarkedspolitik. Han er medforfatter til bogen *EU labour migration in troubled times, skills mismatch, return and policy responses* fra 2012, Farnham, Ashgate, der tager fat på den frie bevægelighed indenfor EU og en evt. ny opmærksomhed i lyset af den økonomiske krise. Til bogen er samlet et hold af eksperter fra forskellige europæiske lande til at belyse nogle af udfordringerne samt udviklingen af migrationer indenfor EU's grænser baseret på detaljerede analyser af officielle europæiske og nationale kilder. Der er især fokus på forskellen i migrationsbevægelser i de europæiske lande. Denne bog udkom som nævnt i 2012 og kan ses som et nyt input i migrationsstudiet. Bogen har dog fokus på migration efter østudvidelsen og handler derfor meget om vandring mellem Øst - og Vesteuropa. Vi har endvidere benyttet data fra *Istat*, den italienske statistik hjemmeside.

Til beskrivelsen af det italienske arbejdsmarked har vi udover forskellige regerings hjemmesider brugt den italienske professor i statskundskab Elisabetta Gualminis bog *La politica del lavoro*, Bologna, Il Mulino fra 1998, som beskriver udviklingen på det italienske arbejdsmarked og politiske tiltag med fokus på arbejdernes rettigheder i et historisk perspektiv.

Vi har endvidere benyttet undersøgelser foretaget af det europæiske undersøgelsesinstitut *Eurobarometer*, og tallene fra forskellige undersøgelser danner baggrund for vores analyse. Vi har fundet oplysninger om bl.a. lovforslag, tiltag og reformer på forskellige regerings hjemmesider, offentlige institutioners hjemmesider og EU-hjemmesider.

Desuden har vi fundet materiale til analysen på *AMIDs* (Akademiet for Migrationsstudier i Danmark) hjemmeside. AMID er et konsortium bestående af forskere ved

forskningscentre, der repræsenterer fire højere læreanstalter og to forskningsinstitutter. Akademiet er ledet af Dr. Phil. Ulf Hedetoft. AMID blev etableret på basis af en femårig bevilling fra Statens Humanistiske Forskningsråd og Statens Samfundsvidenskabelige forskningsråd. Konsortiet består af erfarne forskere med ekspertise inden for forskellige aspekter af migration, etniske spørgsmål, marginalisering, medborgerskab og nationalisme, både i Danmark og i en kontekst af internationale, transnationale og globale processer.

Vi har også brugt to italienske blogs.

*Fuga dei talenti* (Hjernernes flugt), som blev oprettet efter udgivelsen af Sergio Navas bog af samme navn. Sergio Nava er en italiensk freelancejournalist, forfatter, blogger og kommunikator. Han er specialist i EU-politik og har senest beskæftiget sig med det såkaldte italienske Brain-Drain, som er den veluddannede yngre italienske generations emigration. Bloggen er blevet citeret af både Time Magazine, Financial Times og Wall Street Journal, og informationerne på bloggen er baseret på tal hentet direkte fra Istat.

Den anden blog, *Emergencyexit.it*, er en dokumentaristisk blog baseret på interviews og udtalelser fra unge italienere, som er ”flygtet” fra landet for at søge arbejde andetsteds. Den søger motiverne bag, hvorfor folk flytter, og om de har intentioner om at komme tilbage. Denne blog bruger også statistikker fra Istat til at opridse situationen i Italien.

Vi har endvidere benyttet fakta fra det italienske online forum *Generazione 1.000 euro.com*, der sætter fokus på arbejdssituationen for unge italienere. *Generazione 1.000 euro* startede som en gratis online dokumentaristisk bog, skrevet af Antonio Incorvaia og Alessandro Rimassa, to unge akademikere, der befandt sig i en usikker jobsituation. Bogen fik hurtigt opmærksomhed fra både landsdækkende og internationale medier, og begrebet ”generazione 1.000 euro” er efterfølgende blevet alment benyttet i Italien til at beskrive unge, der arbejder fuldtid, men som må leve for under 1.000 euro om måneden.

De tal, som vi benytter, er som nævnt hentet fra forskellige institutter som Istat og Eurobarometer. Flere af tallene er usikre, da man som EU-borger ikke skal registreres, når man til- eller fraflytter et land, da man som EU-borger rejser frit. Der er derfor nærmere tale om veldokumenterede estimer end om faktiske data. Flere af de tal, som er hentet fra Recchis forskningsartikel *Migrants and Europeans: An Outline of the Free Movement of Persons in the EU*, AMID Working Paper Series 38/2005, University of Florence, Italy. er beregnet ud fra statsborgerskab og ikke fødselssted, hvorfor de ekskluderer borgere med dobbelt statsborgerskab og naturaliserede statsborgere.

Det har altså slået os, at der ikke har været meget litteratur om konsekvensen af Det Indre Marked, og at der ikke er teoretiseret over emnet, hvilket også begrundes, at det ikke er nævnt i teori afsnittet. Vi har derfor måttet hente vores litteratur inden for de enkelte områder og basere analysen på den eksisterende litteratur samt på officielle spørgeundersøgelser og data.

### III INTEGRATIONSTEORI

Flere teorier er igennem årene blevet udviklet for at forklare, hvorfor og hvordan integrationen i Europa forgår. De første teorier om europæisk integration er føderalisme og funktionalisme, som begge er tilgange til, hvorfor integration bør finde sted. Ingen af de to teorier giver dog uddybende forklaringer på, hvordan integrationen sker. Derfor kan de to ikke betegnes som egentlige integrationsteorier. I 1950'erne og 1960'erne voksede to integrationsteorier imidlertid frem, som skulle vise sig at blive de mest robuste teorier om, hvordan integrationen sker, neofunktionalisme og intergovernmentalisme. Som nævnt i indledningen bestræbte de teoretiske studier sig i en tidlig fase af EU's historie på at opstille teorier om, hvad der var drivkræfter i selve integrationsprocessen. De var ofte forbundet med normative målsætninger om at finde veje til, hvordan Europa kunne blive mere integreret. Disse integrationsteorier angik især, hvilke forhold der bestemmer, om en politisk integration faktisk finder sted samt sammenhængen mellem økonomisk, politisk og retlig integration. Samtidig med at EU er blevet en selvstændig politisk enhed med sine egne indre dynamikker og med væsentlige effekter i de nationale samfund, er det blevet betydningsfuldt at beskæftige sig med mange forskellige delområder inden for EU uden nødvendigvis at fokusere på overordnede forklaringer af den samlede integration. Spørgsmålet om drivkræfterne i den europæiske integration er således også et politiseret emne og ofte forbundet med normative målsætninger om at finde veje til, hvordan Europa kunne integreres (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 175).

En vanskelighed ved at give en oversigt over teoriudviklingen angående den europæiske integration er, at de teoretiske debatter skifter fokus i forløbet. En anden vanskelighed er, at EU selv og dermed undersøgelsesgenstanden har forandret sig. EU har siden Kul- og Stålfællesskabet og frem til EU's nuværende politiske og retlige system forandret sig fundamentalt, hvilket betyder, at de teorier, der havde deres forklaringskraft i en fase af EU's udvikling, ikke nødvendigvis er de mest egnede teorier i en senere fase. EU kan siges at være et "Moving target", et undersøgelsesobjekt der bevæger sig, men EU er også "a mutating animal" forstået som en levende enhed, som skifter karakter i processen (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 176).



I en konkret analyse af integrationen i EU vil man ofte vælge enten et aktørbaseret perspektiv for sin analyse, hvor staterne ses som de vigtigste aktører, og regeringernes interesser og motiver antages at være drivkraft for integrationsprocessen. Eller man vælger et struktur/institutionsbaseret perspektiv, hvor der lægges stor vægt på institutionernes rolle, og integrationsprocessen analyseres i et længere tidsperspektiv. Tager man som intergovernmentalisterne udgangspunkt i regeringernes interesser og motiver i integrationsprocesser, har man som regel automatisk valgt et aktørperspektiv. EU-analyser med et sådant udgangspunkt vil have en tendens til at tillægge enkelte aktørers (og ofte statens) interesser, motiver og udsagn stor vægt. Aktørbaserede teorier vil være mindre tilbøjelige til at se f.eks. EU-institutionerne eller historiske processers egendynamik som elementer, der påvirker integrationsprocessernes forløb. Derimod er de analyser, der lægger vægt på institutionernes rolle, og som analyserer integrationsprocesserne i et lidt længere tidsperspektiv, neofunktionalismen, ofte strukturbaserede. Den væsentligste forskel på de to tilgange ligger i deres forskellige vurderinger af enkeltaktørernes muligheder for at påvirke integrationsprocessen (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 187-92).

Den aktørbaserede tilgang vægter aktørers motiver og interesser højt og forsøger at forklare historiens gang ud fra disse parametre. Den strukturelle tilgang nedtoner derimod de enkelte aktørers muligheder for at bestemme integrationsprocessens udvikling. Her betones det i stedet, hvor meget tilfældigheder og tidligere handlinger, traditioner og interaktionsmønstre er med til at begrænse rationelle handlingers og interessers effekt på den overordnede historiske udvikling (Wind, 2001: 25).

### III - 1 Definition af begrebet integration

Integration refererer til graden af indre sammenhæng i et system.

Integration kan være en egenskab i et system (at systemet har en høj grad af indre sammenhæng), men den kan også være en proces, en dynamisk udvikling, der kendetegner systemets udvikling (nemlig at denne øger systemets indre sammenhæng). Integration er et centralt træk ved sociale systemer, fordi graden af sammenhæng også bestemmer vigtige egenskaber ved systemet, f.eks. systemets evne til at fungere på

bestemte måder, dets mening og handleevne (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 177).

Politisk integration kan som følge heraf ses som graden af indre sammenhæng i et politisk system. Man kan her lægge vægt på betydningen af, at der eksisterer fælles politiske institutioner. Nogle vil mene, at der endvidere skal lægges vægt på de dimensioner, som er forbundet med styrkelse af fælles værdier og fælles politisk identitet. Således at der i en politisk integrationsproces ikke kun skal være fokus på at styrke nye politiske institutioner, men også på et skift i befolkningens politiske loyalitet og styrkelse af dens tilhørsforhold til et nyt politisk fællesskab (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 177).

Den amerikanske politolog Ernst B. Haas inkluderer fællesskabsdannelse i sin definition af international politisk integration. Haas definerede politisk integration som:

*”Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities towards a new centre, whose institutions possess or demand jurisdiction over the pre-existing national states. The end result of a process of political integration is a new political community, superimposed over the pre-existing ones.”*  
(Haas, 1961: 38).

Haas’ definition stod i kontrast til anden teoretisk litteratur, hvor politisk integration defineres meget snævert som vækst i EU’s funktionelle omfang og institutionelle kapacitet, mens skabelse af en fællesskabsfølelse kun tillægges begrænset betydning (Lindberg og Scheingold, 1970: 99).

### III - 2 Integrationsteorier

Da vores mål bl.a. er at undersøge udviklingen i arbejdskraftens frie bevægelighed, vil det være mest naturligt at bruge neofunktionalismen og intergovernmentalismen, som er de to grundlæggende og mest robuste teorier om integration. Vi fravælger teoretiske tilgange, såsom multi-level governance og liberal intergovernmentalisme, som begge er nytænkninger af de to klassiske teorier, som vi benytter, og som ikke

har noget at sige om vores emne. Ingen af disse to har lagt vægt på følgerne af arbejdskraftens frie bevægelighed og er derfor ikke relevante for vores problemstilling.

### III - 3 Neofunktionalisme

Neofunktionalismen er den vigtigste af de klassiske integrationsteorier. Teorien blev som tidligere beskrevet formuleret af den amerikanske politolog Ernst B. Haas i bogen *The United Europe* fra 1958, men også forfattere som Leon Lindberg, Stuart Scheingold og Joseph Nye kan nævnes i forbindelse med neofunktionalisme. Haas beskrev, hvordan integration på et område vil lede til integration på andre områder gennem den såkaldte spill-over effekt, fordi disse politiske områder er forbundne (Jensen og Nielsen, 2011).

Neofunktionalisme er også blevet betegnet som den funktionelle føderalisme eller den føderale funktionalisme, fordi den kombinerer funktionel og føderal tænkning. Grundideen er, at regional politisk integration kan fremmes igennem en gradvis integration på sektorspecifikke områder. Sektorspecifik integration vil under bestemte betingelser føre til ny sektorspecifik integration på andre områder igennem spill-over. Resultatet vil herefter blive øget regional politisk integration. Den neofunktionalistiske integrationsstrategi lå bl.a. bag dannelsen af Kul- og Stålfællesskabet samt dannelsen af EURATOM og EØF i 1957, og ligeledes var en af hovedaktørerne bag EF/EU's grundlæggelse Jean Monnet også stærkt præget af den neofunktionalistiske tanke (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 187).

Neofunktionalismen bliver ofte beskyldt for at undervurdere nationalstaternes rolle i analyserne af europæisk integration, men teorien anerkender nationalstaters betydning i forbindelse med skabelsen af de regionale organisationer, der er teoriens genstandsfelt. Imidlertid er de to mest centrale aktørtyper i forbindelse med integrationsprocessen den regionale organisations bureaukrati og organiserede interesser internt i staterne (Schmitter, 2005: 257). I EU's tilfælde har neofunktionalisternes fokus været på Kommissionen, som ifølge teorien er en af de vigtigste drivende kræfter i integrationen i EU (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 188). Det er værd at bemærke, at aktørerne i neofunktionalismen er eliter, om end forståelsen af eliter i udpræget grad

er pluralistisk, hvilket skal forstås således, at eliteerne er internt differentierede (Haas, 1958: 16-19).

Grundlæggende indebærer spill-over mekanismen, at samarbejde på ét område fører til samarbejde på andre områder, og at nationalstater, der beslutter sig for at samarbejde på et givet område, bliver nødt til at samarbejde på andre områder. Således har integration "uintenderede konsekvenser" i form af øget integration. Denne dynamik tilskriver neofunktionalismen dels policyområders funktionelle interdependens, hvilket betyder, at hvis samarbejde på det område, man oprindeligt ønskede at samarbejde om, skal fungere, må man også samarbejde på andre områder. Derudover dækker spill-over mekanismen over, at de centrale aktører i form af EU's bureaukrati og organiserede interesser kan se en fordel i at sammenkoble forskellige områder (Schmitter, 2005: 257). Disse to elementer i spill-over mekanismen har fået nogle til at skelne mellem to typer af spill-over effekter, funktionel og politisk. Funktionel spill-over er den proces, hvor integrationen udvides til nye områder pga. områdernes indbyrdes interdependens. Derimod er politisk spill-over den proces, hvori politiske aktører bevidst kobler forskellige områder sammen for at varetage egne interesser (Jensen, 2007: 90). Neofunktionalisternes antagelse er, at integrationen gennem effektive løsninger på vigtige problemer indenfor specifikke områder kan skabe støtte til det nye politiske center fra såvel sub-statslige som ikke-statslige aktører i samfundene (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 188).

Et af de mest omdiskuterede spørgsmål i forhold til neofunktionalismen er, om det virkelig er korrekt, at praktisk og teknokratisk problemløsning på specifikke sektorområder fører til fællesskabsdannelse, og at det ikke blot er eliteerne, men også den bredere offentlighed, der vil rette deres opmærksomhed og loyalitet i retning af det nye center. Neofunktionalismen blev allerede tidligt kritiseret for at tage fejl på netop dette område, og debatten om, hvad der skaber politisk legitimitet, og hvad der kan føre til dannelse af en ny politisk identitet, er fortsat, som vi vil komme ind på, meget aktuel (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 189).

Det tredje element i neofunktionalismen er, at den tillægger supranationale institutioner stor betydning. Ifølge neofunktionalisterne førte normale forhandlinger mellem

suveræne stater kun til den laveste fællesnævner, (the lowest common denominator), idet hver stat har vetoret, som kan hindre aftaler. Derimod kan et system, der giver særlige kompetencer til en tredje part, forandre forhandlingerne. Hvis den tredje part optræder som mægler, kan forhandlingsprocesserne føre til kompromiser mellem staternes synspunkter. Resultatet vil blive kompromiser, hvor forskellene mellem interesser afbalanceres (splitting the difference). Hvis denne tredje part endvidere får tilstrækkelige formelle beføjelser (som f.eks. Kommissionens initiativmonopol), kan forhandlingerne sikre varetagelse af fælles interesser (upgrading of common interests) (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 188). Dette er en interessant tanke, da den giver et bud på, hvordan man i et internationalt system, som er præget af modsætninger, kan bidrage til en sikring af fælles interesser.

Ud fra den traditionelle neofunktionalistiske idé om spill-over mekanismens virkning var forventningerne, at EF (senere EU) langsomt og støt ville bevæge sig i en mere føderal retning (Haas, 1958: 317). Neofunktionalismen er derfor blevet kritiseret for ikke at kunne forklare perioder med manglende eller ligefrem modsatrettet integration i det europæiske samarbejde. Ligeledes er teorien blevet kritiseret for at undervurdere den modstand, der kunne ligge nationalt imod europæisk integration både hos nationale politikere og hos befolkningen, og den styrke denne modstand kunne mønstre (Jensen, 2007: 93-95). Neofunktionalisterne har dog taget til genmæle og blandt andet afvist, at neofunktionalismen antager, at der ikke ville være modstand imod europæisk integration i processen, i takt med at integrationen udvidedes til nye områder. Derudover er neofunktionalismen blevet anklaget for at have et forkert aktørfokus og undervurdere staternes og statsledernes funktion i forhold til europæisk integration (Schmitter, 2005:261). Dette er en kritik, som ofte rejses af teoriretninger som intergovernmentalisme og i nyere tid liberal intergovernmentalisme, hvor staterne er de primære aktører i forhold til udformningen af det europæiske samarbejde (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 190).

### III - 4 Intergovernmentalisme

Intergovernmentalisme er baseret på et traditionalistisk syn på staterne som de væsentlige aktører i det internationale system. Retningen kobles af og til sammen med

IP-teoretisk realisme, som antager, at staterne kan betragtes som rationelle enhedsaktører, der i det internationale system er henvist til at hjælpe sig selv og følge egeninteresser, især overlevelse og magt. Grundtanken er, at stater kun samarbejder, når og kun så længe, det tjener deres egne interesser. Ifølge intergovernmentalisterne vil staterne især være modvillige mod integration indenfor high-politics – sikkerhedspolitik (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 191). Mens neofunktionelle integrationsteorier er optaget af processer, der så at sige virker ”bag om ryggen” på statsaktørerne, og som fører til konsekvenser, som måske ikke var forudset af de statslige aktører, ser intergovernmentalisterne grundlæggende staterne som rationelle, strategiske aktører (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 192). Europæisk integration finder således kun sted, hvis medlemslandene er interesseret heri.

Det var den amerikanske politolog Stanley Hoffman, som var den første til at formulere intergovernmentalismen, da han allerede i 1966 vendte sig kritisk mod neofunktionalisterne i artiklen ”Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe” (Hofmann, 1966). Intergovernmentalismen er traditionelt blevet inkluderet i de klassiske integrationsteorier, netop fordi den blev formuleret som modposition til de øvrige, pluralistiske teorier. Man kan imidlertid sætte spørgsmålstegn ved, om de tidlige intergovernmentalister overhovedet i deres teori har en forklaring på politisk integration, og om der ikke i virkeligheden er tale om en teori, som alene ud fra dens præmisser benægter, at integration mellem stater overhovedet kan lade sig gøre som noget varigt og bindende (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 193).

Det europæiske samarbejde ses af intergovernmentalisterne som et instrument etableret af staterne for at understøtte sikkerhed. Samarbejdet tjener deres magtpolitiske interesser og kan siges at drives af store magtfulde stater som Tyskland, Frankrig og Storbritannien. Intergovernmentalisternes position indenfor de klassiske integrationsteorier har især været at kritisere neofunktionalismen, som de opfatter som et angreb på nationalstaterne. Et angreb som hvilede på en forkert forståelse af staternes adfærd. Denne strid om den rette forståelse af staternes adfærd er stadig i dag en vigtig del af debatten om, hvordan EU skal analyseres.

Igennem historien er intergovernmentalismen blevet udfordret. Det er bl.a. sket, da integrationsprocessen blev kickstartet med Fællesakten i 1987, Maastrichttraktaten i 1992 og med Forfatningstraktaten i 2004. Denne udvikling kunne ikke kun begrundes med medlemsstaternes enkelte ønsker og behov. (Jensen og Nielsen, 2011).

### III - 5 Teorierne i forhold til opgavens problemstilling

Arbejdskraften er et policyområde, der i historisk perspektiv i høj grad har været genstand for europæisk integration. Overgangen fra arbejdstagere til personer og deres familie, arbejdstagere under uddannelse og endog arbejdsløse, kan i neofunktionalistisk perspektiv ses som et klasseeksempel på uintenderede konsekvenser, der har ført til øget integration.

Vi mener endvidere, at den supranationale institution Domstolen kan antages at have været væsentlig i udviklingen af personers ret til at bevæge sig frit i EU, og man kan sige, at i de perioder, hvor fællesskabet har stået i stampe, er det Domstolen, som overvejende har fremmet integrationen. I neofunktionalistisk perspektiv kan man sige, at Domstolen har forsøgt at fremme fællesskabets interesser, og der er sket en ”upgrading of common interests”.

Neofunktionalisterne har til gengæld haft større udfordringer mht. deres tanke om, at befolkningernes opfattelse af EU ville ændre sig som et rent økonomisk fællesskab med fri bevægelighed af varer og arbejdskraft. Markedet har dog ikke kunnet begrænses på den måde, hvilket ofte er kommet bag på befolkningerne, der i nogle lande synes, at EU er blevet for politisk. Dette gælder bl.a. Danmark og ikke mindst Storbritannien.

Som vi skal se, har spørgsmålet om demokratisk underskud og graden af europæisk identitet været et omdiskuteret emne og et tilbagevendende problem i EU-samarbejdet.

Da Haas formulerede den neofunktionalistiske idé, inkluderede han fællesskabsdannelse, således at politisk integration ikke kunne defineres snævert som f.eks. vækst i EU's funktionelle omfang og institutionelle kapacitet (Haas, 1958). Dette ser vi som en erkendelse af vigtigheden af politisk opbakning til et system, for at systemet kan

fungere optimalt. Den neofunktionalistiske metode har fungeret efter hensigten i forhold til den europæiske elite, nemlig ved at overvinde modstanden mod forpligtende samarbejde blandt nationale politikere og embedsmænd. De grupper står i dag sammen i EU-regi. Denne elite har til dato ikke formået at overbevise befolkningerne om rationalet bag EU, som stadig af mange ses som en fjern entitet, der af og til griber for meget ind i den nationale sfære (Østergaard, Weekendavisen, 7/9 2012).

På trods af, at der er masser af legalitet i et system, er det ikke altid, at systemet opfattes som legitimt. Der er stor forskel mellem, på den ene side om en bestemt afgørelse eller et system er legitimt i den forstand, at der eksisterer en faktisk udbredt og måske empirisk konstaterbar accept, og på den anden side udtale sig om hvorvidt man, selv måske ud fra et teoretisk eller normativt grundlag, anskuer magtudøvelsen som legitim. Man kan således sondre mellem empirisk og normativ legitimitet (Kjellström, Martinsen og Wind, 2012: 248).

Måske må man efter 60 års udvikling af samarbejdet konstatere, at EU's grundlæggende karakter er et samarbejde mellem suveræne stater, hvilket bringer den intergovernmentalistiske idé om, at stater kun samarbejder, når det kan betale sig, i spil.



## IV UDVIKLINGEN AF DET EUROPÆISKE SAMARBEJDE MED SÆRLIGT HENBLIK PÅ ARBEJDSKRAFTENS FRIE BEVÆGELIGHED

For at kunne analysere på udviklingen af arbejdskraftens frie bevægelighed, må man se på den politiske, økonomiske og ikke mindst juridiske udvikling af fællesskabet. For at kunne gøre sig begreb om rationalet bag de politiske beslutninger der er taget i EU-samarbejdet, må man se på, i hvilken historisk kontekst samarbejdet har udviklet sig. Vi vil derfor i dette afsnit gennemgå den udvikling, der har været i samarbejdet fra 1951 frem til i dag. Vi vil have et særligt fokus på arbejdskraftens frie bevægelighed og fremhæve hvilke tiltag og hvilke mekanismer, der har været for at udvikle denne. Vi vil komme ind på Domstolens betydning for udviklingen og fremhæve, hvordan Domstolen har været en mekanisme i arbejdskraftens frie bevægelighed.

De fire friheder var et af hovedmålene for samarbejdet, og fri bevægelighed for varer, kapital og arbejdskraft har fungeret som mekanismen i samarbejdet. Det er netop fri bevægelighed, der adskiller EU-samarbejdet fra andre internationale samarbejder, og uden fri bevægelighed for varer, kapital og personer er det ikke et indre marked. Drivkraften i samarbejdet har været Domstolens afgørelser. Domstolen, hvis kompetence ligger indenfor Det Indre Marked, fortolker EU-reglerne og det blev allerede tidligt i samarbejdets historie klart, at EU adskilte sig markant fra andre mellemstatslige samarbejder. Domstolen slog i to domme i 1960'erne fast, at Fællesskabsretten, *acquis communautaire*, EU's samlede regelmasse, var mere forpligtende end almindelig folkeret. I 1963 blev princippet om EF-rettens<sup>3</sup> direkte virkning slået fast, hvilket betyder, at retsakter udstedt af Fællesskabet gælder umiddelbart i medlemsstaterne uden at skulle implementeres i national ret. I 1964 blev princippet om forrang slået fast, hvilket indebærer, at Fællesskabsretten har forrang, hvis der er uoverensstemmelse mellem national ret og Fællesskabsretten (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 234). De to domme er de vigtigste i Domstolens historie.

---

<sup>3</sup> Med TEU blev EF-ret til EU-ret. Vi bruger betegnelsen EF-ret i den historiske gennemgang og EU-ret, når det drejer sig om efter indførelsen af TEU.

I Van Gend en Loos-dommen i 1963 stævnedes et hollandsk firma af de hollandske myndigheder for at have hævet en afgift på indførelse af et konserveringsmiddel fra Tyskland. Firmaet argumenterede med, at de hollandske myndigheder havde overtrådt Romtraktatens Art. 12., der forbyder indførelse eller forhøjelse af told landene imellem. De hollandske myndigheder svarede, at Fællesskabsretten ikke havde direkte virkning og derfor ikke kunne bruges af almindelige borgere eller virksomheder. En national domstol var uenig og anmodede Domstolen om at tage stilling til, om Art. 177 (i dag Art. 267) kan anvendes direkte på borgere og virksomheder, der mener, deres regering har overtrådt EF-reglerne. Domstolen dømte, at tolden var ulovlig i henhold til Fællesskabsretten, og at traktaterne har direkte virkning overfor borgere (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 209-232).

I Costa vs. ENEL-dommen fra 1964 havde advokat Flaminio Costa afvist at betale sin elregning, efter at de italienske myndigheder havde valgt at nationalisere en række elværker og gøre dem til en del af det statsejede selskab ENEL. De italienske myndigheder argumenterede for, at EF-traktaten, der forbød nationalisering, ikke kunne overtrumfe senere vedtaget lovgivning, ligesom princippet i almindelig Folkeret, hvor den seneste nationale lov automatisk fortrænger en tidligere lov. Domstolen fastslog, at Fællesskabsrettens effektivitet kun kan sikres, hvis den til enhver tid har forrang for national ret (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 233).

Endvidere opfordrer EF-traktaterne via Art. 177 (i dag Art. 267) direkte nationale domstole og almindelige borgere til at sende sagen videre til Domstolen, hvilket har været en provokation for især de nordiske lande. Der er to artikler til overholdelse af Fællesskabsretten, Art. 258 og 267 TEUF<sup>4</sup>, der udfylder hinandens svagheder. Art. 258 omfatter direkte procedure, overtrædelsesproceduren, hvor Kommissionen agerer anklagemyndighed, mens Art. 267 omfatter den indirekte procedure, hvor medlemslandenes domstole kan stille præjudicielle spørgsmål, hvis der opstår tvivl om fortolkning af EU-traktater eller om gennemførelse af EU-regulering ved en alminde-

---

*4 Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde udgør sammen med Traktaten om den Europæiske Union (Maastricht) det primære retsgrundlag for det politiske system i EU. Sammen udgør de to traktater Lissabontraktaten.*

lig national domstol. Borgere eller virksomheder skal først igennem det nationale retssystem og kan derefter forelægge sag for Domstolen. For at borgernes sager kan fremføres for Domstolen, forudsætter det dog, at borgerne ved, at deres rettigheder er overtrådt (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 237-39). De to afgørelser, der fastslog EU-rettens forrang og direkte virkning samt inddragelsen af de nationale domstole i overvågningen af EU-rettens overholdelse, viser med tydelighed Domstolens mekanisme som drivkraft i samarbejdet. Det er sådan samarbejdet fungerer, og det er netop derfor, at EU adskiller sig fra andre internationale samarbejder.

For at forstå EU, som unionen ser ud i dag, er det helt afgørende at have et godt kendskab til den historiske udvikling, man må forstå i hvilken historisk kontekst visse beslutninger er taget, og hvilken politisk og økonomisk sammenhæng begivenhederne har udviklet sig i.

#### IV - 1 Fred på kontinentet

Da det i februar 1945 stod klart, at Tyskland var tæt på at kapitulere, mødtes de tre regeringschefer, Stalin fra Rusland, Churchill fra England og Roosevelt fra USA i den russiske by Jalta for at diskutere, hvordan sejren skulle håndteres. Man blev her enig om 4 punkter (Østergaard, 1998: 92-110).

Af frygt for at lægge kimen til tysk gengældelse, krævede man betingelsesløs tysk overgivelse. Man blev enige om at opdele Tyskland i fire zoner, som skulle kontrolleres af sejrherrene. Det blev besluttet, at krigsforbryderne skulle retsforfølges, og at der skulle betales krigsskadeerstatning. Og endelig blev det besluttet, at der skulle indkaldes til en konference, som skulle resultere i dannelsen af en ny international organisation, som skulle erstatte Folkeforbundet. Det ledte i juni 1945 til oprettelsen af FN, De Forenede Nationer. Opdelingen af Tyskland fik dog hurtigt store konsekvenser, fordi Sovjet ikke ønskede at opgive sin besættelseszone til fordel for et samlet demokratisk Tyskland. Sovjet anså kommunisme som den ideelle styreform. Vestmagterne ville ikke opgive kontrollen over Ruhrområdet uden tilstrækkelige garantier for Tysklands fremtidige økonomiske og politiske udvikling. Tyskland blev delt i øst og vest, hvilket blev starten på de næste 45 års kolde krig (Martinsen, Kelstrup og Wind, 2012: 52-53).

Den amerikanske præsident Harry S. Truman lancerede i 1947, af frygt for sovjetisk dominans i Europa, en aktivistisk amerikansk udenrigspolitik, som skulle forhindre antidemokratiske kræfters udbredelse. Den kom til at gå under navnet Trumandoktrinen (Urwin, 1995: 13-26). Her blev amerikanernes Europapolitik inddelt i to spor. Det første var økonomisk i form af Marshallhjælpen, hvis formål var at indlede et tæt samarbejde om genetablering af den europæiske samhandel (Dinan, 2005: 18). Det andet spor var oprettelsen af Vestunionen i 1948, som kom til at bestå af Storbritannien, Frankrig, Belgien, Holland og Luxembourg. Alle var svækkede efter 2. Verdenskrig, og de enkelte lande ville ikke kunne modstå et eventuelt sovjetisk angreb. Den ideologisk betingede deling af Europa efter 2. Verdenskrig skulle vise sig at blive en væsentlig forudsætning for den europæiske integrationsproces. De vesteuropæiske lande begyndte i stigende grad at se sig selv som et samlet hele med fælles interesser (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 53).

De politiske uoverensstemmelser mellem øst og vest tog til i 1947 og 1948, og Vesteuropa blev i stigende grad klar over sin egen sårbarhed. Hvis man skulle undgå at blive offer for sovjetisk invasion, måtte man alliere sig dybere med USA, også i den militære del af genopbygningen af Europa. I 1949 blev Marshallplanen og Vestunionen suppleret med underskrivelsen af Forsvarsalliancen NATO. For at fremme demokratiske principper blev Europarådet oprettet i 1949. Rådet skulle oprindeligt have en aktiv rolle i samarbejdet mellem de europæiske lande, men i realiteten blev dets opgave at promovere menneskerettigheder på baggrund af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention. Med etableringen af OEEC (senere OECD) arbejdede man for at liberalisere samhandelen i de europæiske stater, der deltog ved at reducere handelshindringer (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 53). OEEC fik afgørende betydning for det tyske "Wirtschaftwunder" og den generelle højkonjunktur, som Vesteuropa oplevede i 1950'erne, men den skandinaviske og britiske deltagelse i samarbejdet betød, at OEEC ikke indfrie ambitionerne om en politisk samling af Europa, som den amerikanske administration oprindeligt havde haft. OEEC fortsatte som atlantisk organisation med USA og Canada som medlemmer, også efter oprettelsen af EF og EFTA i hhv. 1958 og 1960 (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 53f).

I de kontinentaleuropæiske lande var der en erkendelse af behovet for at etablere et mere vidtgående økonomisk og politisk samarbejde. Der var imidlertid ikke enighed om, hvordan samarbejdet skulle foregå. På den ene side stod føderalisterne, som fremførte, at man skulle etablere et mere vidtgående overnationalt samarbejde med fælles regering og hovedstad inspireret af den amerikanske model (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 54). På den anden side stod funktionalisterne, som mente, at samarbejdet skulle være mere afgrænset og kun gradvist brede sig til flere områder. Blandt funktionalisterne var der en forventning om, at samarbejdet med tiden ville få så megen egendynamik, at endemålet ville blive væsentligt mere vidtgående end traditionelt internationalt samarbejde (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 54). Derudover var der selvfølgelig stadig en gruppe, som fortsat ønskede fuldstændig national suverænitet. Allerede på dette tidspunkt ser man en strid om, hvor politisk samarbejdet bør være, en strid, som er kommet til at præge fællesskabet igennem hele dets levetid, og den dag i dag efter David Camerons tale, er meget tydelig. Det føderalistiske projekt havde ikke den fornødne opbakning fra hverken regeringer eller befolkninger. Den britiske politiske elite var ikke interesseret i at tage lederskab i et forenet Europa, og Frankrig var mere interesseret i at holde Tyskland nede, end at samle Europa (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 54).

Den 9. maj 1950 blev et forslag til dannelsen af det Europæiske Kul- og Stålfællesskab EKSF præsenteret af den franske udenrigsminister Robert Schuman (Østergaard, 1998: 93). Tanken var, at man ved at gøre Frankrig og Tyskland økonomisk afhængige af hinanden ved at underlægge deres kul- og jernressourcer en fælles overnational myndighed, hvortil landene havde afgivet suverænitet, kunne forhindre ny krig i Europa. Vesttyskland var stadig Frankrig overlegent på trods af nederlaget og delingen i øst og vest. Den franske stålindustri var i en mangelsituation og afhængig af tilførslen af billigt tysk kul. Ved at binde de to landes industrier sammen kunne man undgå, at Tyskland udnyttede deres komparative fordele indenfor stålindustrien til genoprustning (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 56).

Traktaten for Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab (EKSF) blev underskrevet den 18. april 1951 i Paris, af Frankrig, Vesttyskland, Italien, Belgien, Holland og Luxembourg. Aftalen gav Frankrig lov til at trække på den tyske jernmalm og sørgede

således samtidig for, at Vesttyskland ikke var i stand til at påbegynde en genoprustning (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 56).

Allerede tidligt i den europæiske integration var fri bevægelighed et af hovedmålene, ikke mindst på grund af de migrationsbølger som allerede skyllede rundt på kontinentet. Fri bevægelighed blev introduceret allerede i EKSF for at gøre det lettere at ansætte specialiseret arbejdskraft på tværs af grænserne (Recchi, 2005:4). Det var især Italien, som var interesseret i at gennemføre dette mål for at mindske den nationale arbejdsløshed og forbedre levestandarderne for de mange italienere, som allerede var flyttet til andre lande (Willis, 1971:150, Ascoli, 1979: 29-36).

Den bærende institution i EKSF var Den Høje Myndighed (Herefter DHM), som fik kompetence til at træffe overnationale beslutninger. Derudover blev der oprettet et ministerråd bestående af staternes udenrigsministre, som i visse sager skulle afgive samstemmende udtalelse, for at DHM kunne gennemføre en beslutning. Der blev desuden oprettet et parlament med medlemmer udpeget af de nationale parlamenter. Deres beslutningskompetence begrænsede sig til muligheden for at afsætte DHM (Urwin, 1995: 15-40). Der blev derudover oprettet en domstol, som skulle løse retstvister og overvåge, om de fælles beslutninger nu også blev gennemført korrekt og rettidigt i medlemslandene.

## IV - 2 Domstolen

Domstolen blev etableret med Kul- og Stålfællesskabet og nærmest direkte overført til Romtraktaten. Idéen om at skabe en stærk europæisk domstol var på mange måder revolutionerende. Nogle forskere mener, at det decentrale internationale system og den folkeret, der hører til i den sfære, er primitiv (Sheikh, 1974). Der er endvidere nogle, der mener, at folkeret ikke er rigtig ret, fordi en sådan forudsætter en sanktionerende myndighed, der vil kunne straffe eventuelle lovovertrædelser (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 227). Det er netop her, at Domstolen adskiller sig. Selvom der i dag i det internationale system findes flere domstole, er ingen af disse tilnærmelsesvis ligeså magtfulde og effektive som Domstolen.

EU er et unikt system, der adskiller sig fra andre internationale organisationer, ikke mindst pga. Domstolen, som giver EU en stærkt udbygget retlig dimension. I den

almindelige folkeret opererer man normalt med stater som de eneste legitime rets- subjekter. Det vil sige, at en borger i en stat, der har underskrevet en given international aftale eller konvention, ikke vil kunne støtte ret direkte på den internationale aftale i en eventuel retslig konflikt. Det er i et traditionelt internationalt samarbejde altså staterne og kun staterne, som traktaterne gælder for og derfor også dem, der bestemmer, hvordan de overnationale regler skal implementeres i den nationale lovgivning. Hvis de internationale regler ikke bliver gennemført korrekt eller til tiden til skade for den enkelte borger eller virksomhed, vil hverken borger eller virksomhed kunne gøre noget ved det. Domstolen adskiller sig fra andre internationale domstole, da man ved EF's oprettelse gav den kompetence til at fortolke EF-retten, når der var tvivl om, hvorvidt et land havde brudt sig mod reglerne eller ved konflikt mellem national og europæisk ret (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 228). Domstolens kompetence ligger altså indenfor Det Indre Marked.

Generelt skabes EU's retsregler gennem beslutningsprocesser i EU's politiske system, men også af Domstolen. Forrang, princippet om direkte anvendelighed og princippet om gensidig anerkendelse er blevet fortolket af Domstolen, hvilket har været afgørende for EU's udvikling som retsligt fællesskab foruden som politisk fællesskab. (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 27) Domstolen har spillet en vigtig rolle mht., hvordan EU's traktater skal forstås. Domstolen afgør konkrete sager, men den måde dommerne fortolker EU's regelsystem får også en generel virkning. Inden for dele af social- og arbejdsmarkedspolitikken agerer de nationale stater selvstændigt (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 42).

Dommerne skal neutralt fortolke Fællesskabsretten og ikke lade sig påvirke af pres fra nationale regeringer eller private interesser. Domstolen har ligesom nationale domstole en reaktiv natur, der betyder, at sager skal forelægges af andre aktører (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 228-29). EU's medlemslande har forskellige syn på, hvor stor en rolle en domstol skal have. I lande med flertalsdemokratiform er det udemokratisk, at domstole kan tilsidesætte, hvad parlamentet har bestemt. Denne retspositivisme er gældende i de nordiske lande og i Storbritannien, hvor ret og moral holdes adskilt. Domstolene skal dømme efter gældende ret, ikke selv skabe den. Jurist og politiker Viggo Hørups: "Ingen over eller ved siden af folketinget" har været

tanken i Danmark. Domstolene mangler den demokratiske legitimation, som folket har, og skal være lovens talerør. De skal objektivt og værdineutralt fortolke den lovgivning, som et demokratisk valgt flertal i parlamentet har vedtaget. Fakta skal fortolkes af hensyn til retssikkerheden, og domstolen skal ikke blande sig i, hvad et demokratisk valgt flertal har besluttet (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 221).

I den klassiske magtfordeling havde parlamentet ikke så privilegeret en position. I det øvrige Europa har domstolene haft en betydeligt større magtfuld rolle til at kontrollere, at parlamentarikere ikke gik over stregen i deres lovgivning. Menneskerettighedsdomstolen i Strasbourg og Domstolen er begge retsskabende og opfatter domstolens rolle helt anderledes, end vi er vant til i Danmark. Kun en fortolkning, der er i overensstemmelse med samfundsudviklingen, kan skabe den ønskede forudsigelighed. I lande med en konstitutionel demokratiform er magtens grene i stedet ligeværdige. De nationale domstole har ligesom Domstolen en proaktiv rolle som overvågere af lovgivningsmagten, de må følge samfundsudviklingen i deres fortolkning og være retsskabende (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 225). På samme måde bør Domstolen ikke se statisk på traktater men tage højde for ”present day conditions”. Et eksempel har været den stigende opmærksomhed på miljøet i medlemslandene og dets indflydelse på menneskers sundhed, der ikke før i tiden blev betragtet som udgørende en fare for folkesundheden. Grunden til den store skepsis til lovgivningsmagten i de nyere europæiske demokratier er dels, at de har levet mange år med diktatur og undertrykkelse og dermed mistro til politikerne, dels erfaringerne fra Tyskland, der har sat sig spor i mange europæeres bevidsthed. Hitler blev støttet af et demokratisk valgt flertal og dermed også Nürnberglovene. En stærk domstol kunne have erklæret lovene i strid med grundlæggende menneskerettigheder. Både Tyskland og Italien fik forfatningsdomstole, der aktivt kunne overvåge parlamenternes lovgivning. Det samme er sket i Grækenland, Portugal og Spanien i 1970-80’erne og senere i de nyere demokratier i Central- og Østeuropa. Flere europæiske postkrigsstater havde stor tillid til stærke domstole (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 226).

Oprettelsen af EKSF gav fornyet tro på, at et forenet Europa var en reel mulighed. Efter at et forslag om skabelsen af et forsvarsfællesskab blev forkastet af det franske parlament i 1954, blev håbet om, at det primært økonomiske samarbejde skulle have



en politisk overbygning dog skrinlagt for en tid (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 58).

#### IV - 3 Et forenet Europa

De seks EKSF-medlemslande mødtes i 1955 i Messina for at diskutere oprettelse af en toldunion og etablering af en organisation for udvikling af atomenergi. Det viste sig dog hurtigt, at der var stor uenighed blandt landene. Frankrig ønskede integration indenfor atomenergiområdet, mens Tyskland og Benelux var mere interesseret i etableringen af et fællesmarked opbygget omkring en toldunion (Dinan, 2005: 32).

Resultatet blev indgåelsen af to traktater, EØF-traktaten (Det Europæiske Økonomiske Fællesskab), som medførte dannelsen af et fællesmarked for industri- og landbrugsprodukter, og EURATOM-traktaten om etableringen af det Europæiske Atomenergifællesskab. Paul-Henri Spaak, socialistisk belgisk politiker, der bestred posterne som udenrigsminister og premierminister, var en drivende kraft i forhandlingerne og etableringen af Det Europæiske Fællesskab. Han ledte den arbejdsgruppe, Spaak-Komitéen, som skrev det første udkast til Romtraktaterne. De to traktater blev underskrevet i Rom 25. marts 1957 og trådte i kraft under fællesbetegnelsen Romtraktaten i januar året efter. Det Europæiske Fællesskab (EF) skulle bestå af fire institutioner samt en rådgivende komité (Dinan, 2005: 34).

De fire institutioner blev i det store hele overført fra EKSF.

Den Høje Myndighed blev omdannet til Kommissionen, hvis opgave blev at fremsætte forslag til ny lovgivning på EF's vegne (initiativret), overvåge at medlemslandene overholdt deres forpligtelser til samarbejdet og repræsentere fællesskabet i forhandlingerne med omverdenen. Desuden skulle den arbejde for at oprette en toldunion og danne et fællesmarked.

Ministerrådet blev det centrale organ og fik den udøvende og lovgivende kompetence, der skulle træffe beslutninger med enstemmighed og senere hen også kvalificeret flertal. Europa-Parlamentet havde beføjelse til at afsætte Kommissionen og havde høringsret over for Ministerrådet. Domstolens opgave var at fortolke Fællesskabsretten og afgøre retstvister og var dermed direkte overført fra EKSF. Udover de nævnte

institutioner blev der oprettet et Økonomisk og Socialt Udvalg (EØSU), som skulle rådgive fællesskabet (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 60). Udvalget har til opgave at afgive ”udtalelser” om EU-lovgivningsforslag og arbejder desuden med ”initiativudtalelser”, hvor det behandler spørgsmål, som det synes bør tages op. Udvalgets vigtigste opgave er ”at bygge bro” mellem EU’s institutioner og det ”organiserede civilsamfund”. Dets medlemmer repræsenterer forskellige økonomiske, kulturelle og sociale interessegrupper i medlemslandene, som er opdelt i arbejdsgivere, lønmodtagere og andre interesser<sup>5</sup>.

EØSU’s rolle som brobygger mellem EU og civilsamfundet giver udvalget en demokratisk funktion i EU. Det er efter vores mening i dette udvalg, at man i høj grad burde diskutere emner som styrkelse af arbejdskraftens fri vandrings og arbejdstagerrettigheder, men udvalget har ikke fået den virkning, som det burde.

Etableringen af en toldunion indebar afskaffelsen af toldbarrierer mellem landene samtidig med, at landene udadtil skulle beskyttes af fælles toldsats. I 1960 blev der i forlængelse af toldunionen etableret en fælles landbrugspolitik, Common Agricultural Policy (herefter CAP), som blev administreret af Kommissionen. Formålet med CAP var at opnå forsyningssikkerhed og imødegå de stærke begrænsninger for handel, der lå i, at landene havde forskellige landbrugsordninger. CAP blev endvidere oprettet for at beskytte fællesskabet for import af billige landbrugsvarer fra omverdenen samtidig med, at man støttede landbrug med subsidier i form af garanterede mindste priser (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 61). CAP er et af de helt store særkender ved EU-samarbejdet og har haft en stor tiltrækningskraft overfor mange lande. CAP er dog ikke relevant i forhold til vores emne, hvorfor vi ikke går i detaljer med politikken. Etableringen af CAP er blevet set som en byttehandel mellem Tyskland, der ønskede at afsætte industrivarer på det franske marked og Frankrig, der til gengæld ønskede subsidier til de franske landmænd (Urwin, 1995: 132-135).

---

<sup>5</sup> Andre interesser dækker bl.a. over Landbrugsorganisationer, forbrugerorganisationer, miljøorganisationer, familieorganisationer og NGO'er. Se <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.da.home>

Sikringen af de fire friheder har været grundlag for EU's økonomiske virke i alle årene. Arbejdstageren skulle have ret til i udlandet at søge arbejde med samme lønninger og arbejdsbetingelser som enhver anden indbygger i ankomstlandet. Som modtræk til EF, oprettedes EFTA i 1960 af 7 lande (Storbritannien, Danmark, Sverige, Østrig, Norge, Schweiz og Portugal) som et parallelt, men mindre forpligtende mellemstatsligt samarbejde, der skulle skabe et frihandelsområde gennem liberalisering af handel mellem landene. Senere rykkede flere af landene dog over i EF, da EFTA aldrig opnåede samme økonomiske succes som EF (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 61).

Til forskel fra EFTA, som var et frihandelsområde, ønskede man altså med Romtraktaten at skabe et fælles marked ikke kun for varer men også for arbejdskraft. Hvor formuleringen i EKSF-traktaten begrænsede rettighederne til arbejdere, som er statsborgere i et medlemsland og har kvalifikationer i kulminearbejde eller stålproduktion (EKSF, Artikel 69), blev retten til fri bevægelighed formaliseret ved underskrivelsen af Romtraktaten i 1957. I EØF artikel 48 fastsloges retten til at tage arbejde i en anden medlemsstat, til at bevæge sig frit indenfor fællesskabet og til at tage fast ophold i en anden medlemsstat, hvis man fik beskæftigelse. Det var således en rettighed, som tilfaldt arbejdstagere og ikke borgere, og fri bevægelighed var dermed forbundet med arbejdsrelationer. Man kan sige, at på dette tidlige tidspunkt i fællesskabets historie, blev arbejdstagere stadig betragtet mere som produktionsfaktorer end som personer, hvilket stemmer overens med en funktionalistisk opfattelse af fællesskabet som en økonomisk virksomhed (Recchi, 2005:4).

Allerede i årene efter 2. Verdenskrig var der blevet etableret bilaterale aftaler mellem nationale regeringer, men EØF-traktaten opbyggede en mere solid retlig ramme om det intra-europæiske migrationssystem og sikrede, at den frie bevægelighed tog højde for både migrationslystne italieneres og tyske, franske og beneluxianske arbejdsgiveres interesser (Recchi, 2005:4).

#### IV - 4 Arbejdskraftens frie bevægelighed

Arbejdskraftens frie bevægelighed skulle ikke kun være et isoleret element i socialpolitik men være på niveau med en ubegrænset civil rettighed, hvor det var op til den

enkelte at søge arbejde, hvor han ville på et fællesmarked baseret på fri konkurrence. Det var ikke vigtigt, om rettigheden blev benyttet eller ej, men den skulle bakke op om idéen om en politisk, økonomisk og kulturel genfødsel af Europa (Schiefer, 1961: 21). At det ikke var vigtigt, hvorvidt rettigheden blev benyttet må være et udtryk for, at fri bevægelighed for arbejdskraft er en nødvendighed for, at man kan tale om et indre marked. Det er ikke nødvendigt at få folk til at flytte, men muligheden skal være til stede, og hindringer for, at det kan ske, må afskaffes.

En af de første vedtagne forordninger i EF var om koordinationen af sociale sikringer for vandrede arbejdstagere ved forordning 1408/71 af 14. juni 1971. Ifølge denne forordning måtte medlemsstaterne ikke diskriminere vandrede arbejdstagere fra hinandens medlemsstater, hvad angik sociale sikringer. Optjente velfærdsrettigheder skulle kunne medtages til andre medlemsstater. Formålet var at fremme mobiliteten og sikre fri bevægelighed for arbejdstagere. Siden er forordningen blevet udvidet til at gælde alle personer med statsborgerskab i et af medlemslandene. Dvs. mobilitet ikke kun tilgodeser aktive økonomiske arbejdstagere, men europæiske statsborgere uafhængigt af deres tilknytning til arbejdsmarkedet (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 149).

Arbejdskraftens frie bevægelighed (Art. 69 i den første traktat i EKSF og Art. 48 i EØS. I EØS gælder det alle arbejdere i alle industrier og ikke som i EKSF kun i kul og stål industri) var et centralt punkt i den politiske dagsorden i de daværende seks medlemslande, og politikken angående arbejdsmarkedet var en central del af den sociale politik. Man så nødvendigheden af at sikre fri bevægelighed for personer internt i de to fællesskaber for at realisere et fælles marked. Fri bevægelighed er kernen i et fælles marked med princippet om fri konkurrence. At styre og kontrollere, begrænse og forhindre denne frie bevægelighed af arbejdskraften på internationalt plan er en diskrimination af arbejderne. Implementeringen af den frie bevægelighed for arbejdskraft skred dog kun langsomt frem i begyndelsen, og EF-borgere, som forsøgte at få arbejde i andre medlemsstater, blev fortsat behandlet efter samme immigrationsregler som tredjelandets borgere. De måtte stadig søge opholds- og arbejdstilladelser, som de risikerede, ikke blev godkendt (Schiefer, 1961: 17).

Realiseringen af Romtraktatens økonomiske målsætninger gik i de første år efter vedtagelsen særdeles godt, og det lykkedes at fjerne toldbarrierer og kvantitative handelsrestriktioner landene imellem langt hurtigere end forventet (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 61). Dette medførte, at hele EF-området fra sidst i 1950'erne oplevede voldsom økonomisk vækst. Den franske præsident Charles de Gaulle var imidlertid imod udbygning af samarbejdet i bredden og i dybden. Han frygtede, at en politisk udbygning af EF ville true Frankrigs suverænitet og arbejdede derfor aktivt på at omdanne samarbejdet til en mellemstatslig organisation (Urwin, 2008: 16-30).

I Romtraktaten stod der, at enhver europæisk stat kan ansøge om medlemskab i EF. Fællesskabet blev således ikke skabt som en lukket klub og er med tiden gået fra de seks stiftere til ni, til 12, til 15, til 25, til 27. Enhver udvidelse har bidraget til integrationen, dvs. ved hver udvidelse har der også fulgt tilføjelser til den institutionelle struktur og til EU's politikker. (Telò, 2004:171)

Storbritannien søgte om optagelse i 1963 og 1967, og her mærkede man tydeligt de Gaulles uvilje mod udvidelse af samarbejdet i bredden. Storbritannien fik nej af Charles de Gaulle, der var bange for, at britisk optagelse ville føre til øget amerikansk indflydelse og dermed en svækkelse af Frankrigs position i EF. Især var han bange for, at briterne ville modarbejde den fælles landbrugspolitik CAP (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 63). I 1965 fremlagde Kommissionen et forslag om øget anvendelse af kvalificeret flertal og en budgetaftale, som ville medføre øget magt til Europa-Parlamentet. Det medførte den hidtil største krise i samarbejdets historie, da Frankrig valgte at imødegå initiativet ved at forlade sit sæde i Ministerrådet i otte måneder. Denne krise er kendt som "Den tomme stols krise" og blev forsøgt løst ved et møde i Luxembourg mellem Frankrig og de fem øvrige medlemslande. Resultatet blev Luxembourg-kompromiset, der indebar, at en medlemsstat kunne nedlægge veto uafhængigt af lovgivningsproceduren, hvis vitale nationale interesser stod på spil (Urwin, 1995: 113-115). Fra 1965 og frem bredte der sig således en krisestemning i EF, som ikke blev afspejlet på den juridiske scene, hvor Domstolen i en række domme indtog en aktiv rolle i tolkningen af fællesskabsretten. Domstolen fastslog som nævnt i to domme, at EF-samarbejdet ikke kunne sammenlignes med noget andet internationalt samarbejde, og at Fællesskabsretten var langt mere forpligtende end den

almindelige folkeret (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 63). Domstolen fremførte, at uden principperne og direkte virkning og forrang, ville fællesskabet ende som alt andet internationalt samarbejde, hvor det retlige grundlag er svagt, og hvor det i sidste ende er op til medlemslandene selv, om de ønsker at efterleve de aftaler, som de har indgået. Selv om flere medlemslande var imod Domstolens markante udmelding, blev principperne lige så langsomt accepteret af medlemslandene såvel som medlemslandenes egne domstole (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 64). Domstolens magt, som den har udviklet sig i årenes løb, er kommet bag på mange politikere. Nogle forskere har karakteriseret denne magt som et ”utilsigtet resultat” af staternes rationelle og velovervejede ønsker om at forhindre, at EF/EU udviklede sig til et tag-selvbord, hvor de nationale interesser kom til at dominere (Wind, 2001: 25).

Det var først i 1968, da Ministerrådet vedtog forordning 1612/68, og direktiv 68/360<sup>6</sup>, at fri bevægelighed egentlig blev implementeret. Forordning 1612/68 forbød enhver nationalitetsbaseret diskrimination af arbejdere i form af arbejdsforhold, løn og arbejdsløshedsunderstøttelse. Endvidere etablerede det rettigheder for arbejdstagere fra andre medlemsstater til socialydelser og skattemæssige fordele som nationale statsborgere. Familiemedlemmer fik ret til at tage ophold med deres arbejdende ægtefælle samt ret til at tage enhver form for arbejde i værtslandet. Direktiv 68/360 reducerede de bureaukratiske formaliteter, der var tilknyttet det at flytte indenfor EU, ved at anerkende arbejdstagere og deres families ret til at bevæge sig frit over grænserne mod kun at fremvise gyldigt pas eller identitetskort uden at skulle ansøge om visum. Fællesskabets borgere var endvidere berettiget til opholdstilladelse i op til fem år med automatisk fornyelse blot mod forevisning af en ansættelseskontrakt. De to retsakter skabte dermed forholdene for fuld udøvelse af den frie bevægelighed og kan siges at repræsentere et vendepunkt på dette område (Recchi, 2005: 5).

---

<sup>6</sup> For at forenkle, ensrette og samle unionsborgernes rettigheder til fri bevægelighed, vedtoges i 2004 direktiv 2004/38EF af 29. april som ændrede forordning 1612/68 og ophævede bl.a. direktiv 68/360/EØF.

Adgang, ophold og ligebehandling af arbejdstagere fra andre medlemslande er blevet styret af sekundære retsakter, forordninger og direktiver, men Domstolen har også spillet en vigtig rolle i udbredelsen og udvidelsen af den frie bevægeligheds sfære bl.a. ved at skifte fokus fra arbejdere til personer. Det er ikke mindst gennem de mange sager, som er blevet prøvet af europæiske borgere, som har givet Domstolen mulighed for at udvide fortolkningen af lovgivningen og lægge vægt på den sociale og individuelle dimension af fri bevægelighed. Ifølge Domstolen kræver retten til ligebehandling fuld integration ikke kun på arbejdsmarkedet men i samfundet, hvilket inkluderer sociale, kulturelle og uddannelsesmæssige aspekter af arbejdnernes og deres familiers liv (O’Keeffe, 1998: 20-25).

Det har netop været gennem domstolspræcedens, at fri bevægelighed for arbejdskraft i 1970’erne blev udvidet til at gælde selvstændige og i 1980’erne til at gælde personer, der kommer i lønnet praktik, som optages på universitet i et andet medlemsland end deres eget efter at have været i arbejde samt sæsonarbejdere (Baldoni 2003: 8-9).

#### IV - 5 Relanceringen af Det Indre Marked

Da de Gaulle i 1969 gik af, blev vejen for en genoplivning af integrationsprocessen banet, og der indkaldtes samme år til en konference i Haag, som mandede ud i en resolution om at påbegynde optagelsesforhandlinger med Storbritannien, Danmark, Irland og Norge samt at overveje mulighederne for at etablere et udenrigspolitisk samarbejde og en møntunion (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 64). Haag-topmødet blev brugt som forbillede, da man i 1974 foreslog og i 1975 besluttede at oprette Det Europæiske Råd bestående af stats- og regeringschefer, som bruger dette forum til at mødes og diskutere samarbejdets mere overordnede problemstillinger (Nedergaard, 2005: 317-321).

På baggrund af resolutionen fra Haag, blev der i 1970’erne fremlagt to rapporter. Der blev efter topmødet nedsat en ekspertgruppe under ledelse af den luxembourgske stats- og finansminister Pierre Werner. Gruppen fremlagde den såkaldte Werner-rapport i oktober 1970. Werner-rapporten indeholdt en detaljeret beskrivelse af skabelsen af en økonomisk og monetær union i tre faser frem til 1980. Landene skulle gradvist øge koordineringen af den økonomiske politik og mindske udsvingene i va-

lutakurserne. I den sidste fase skulle valutakurserne fastlåses helt. Foruden en fælles pengepolitik indebar planerne også, at en række beslutninger om finanspolitikken skulle træffes i fællesskab. De første planer om en økonomisk og monetær union blev dog aldrig gennemført. Dette skyldtes bl.a. den store internationale valutauro, der opstod som følge af Bretton Woods-systemets sammenbrud i starten af 1970'erne og den internationale lavkonjunktur, der fulgte i kølvandet på den første oliekrise i 1973 samt uoverensstemmelser mellem Frankrig og Tyskland<sup>7</sup>. I slutningen af oktober samme år blev Davignon-rapporten fremlagt, i hvilken der lanceredes et forslag til samarbejdets fremtidige udenrigspolitiske organisering. Rapporten blev skrevet af en komité ledet af Étienne Davignon fra det belgiske udenrigsministerium. Denne rapport blev en forløber for dannelsen af Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 64).

Ved en rådsafgørelse i april 1970 blev det besluttet, at fællesskabet skulle tildeles sine egne indtægter fra bl.a. de ydre toldmure frem for som tidligere kun at modtage økonomiske bidrag fra medlemsstaterne. I forlængelse heraf blev Europa-Parlamentet igennem budgettraktaterne fra 1970 og 1975 tildelt beføjelser, som gav det ret til at bestemme over dele af budgettet og godkende Kommissionens forvaltning af budgettet (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 64).

Danmark, Norge, Irland og Storbritannien underskrev den 22. januar 1972 en aftale om at indtræde i EF med virkning fra 1. januar 1973, hvilket førte til Storbritanniens, Danmarks og Irlands medlemskab fra denne dato. I Norge derimod blev medlemskab stemt ned ved et referendum. I 1972 søsattes EF's valutaslange, der byggede på et princip om, at medlemsstaternes økonomi højst måtte svinge med en margin på 2,25 i forhold til hinanden. På grund af oliekrisen var det dog svært at holde kurserne i ro, og valutaslangen brød sammen allerede i 1976 (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 64). Samarbejdet blev erstattet med fastkurssamarbejdet, The European Monetary System (EMS), som havde D-marken som hovedvaluta. Oliekriser, høj inflation og arbejdsløshed i mange europæiske lande medførte, at 1960'ernes højkonjunktur blev afløst af lavkonjunktur i 1970'erne. Dette resulterede i, at den positive udvikling med

---

<sup>7</sup> <https://www.nationalbanken.dk/dndk/eurohist.nsf/side/Werner-rapporten>



ophævelse af told på industrivarer mellem landene og dannelsen af den fælles ydre toldmur, der havde præget 1960'erne, blev erstattet af en udpræget national protektionisme. Flere lande begyndte at beskytte deres respektive hjemmemarkeder mod konkurrence gennem statsstøtteordninger og kvalitative hindringer. Udvidelsen af fællesskabet betød også, at man havde fået nogle lande ind, som var meget skeptiske overfor at udbygge fællesskabet med en ny politisk dimension (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 66).

EF's stats- og regeringschefer anmodede på et topmøde i Fontainebleau i 1984 Kommissionen om at udarbejde en betænkning, som kunne bruges til at genvinde terræn i den internationale konkurrence, som man måtte erkende blev ført af USA og Japan. Man ønskede, at Kommissionen skulle overveje, om der kunne skabes grundlag for at sætte turbo på realiseringen af det fælles marked, som siden Romtraktaten havde været den centrale målsætning for samarbejdet (Kelstrup Martinsen og Wind, 2012: 66).

Kommissionen, ledet af den velrenommerede formand (1985-1995) Jacques Delors, fremlagde derfor i 1985 en hvidbog med 279 lovgivningsinitiativer, som omhandlede, hvordan man gennem fjernelse af hindringer for varers, personers, tjenesteydelsers og kapitalens frie bevægelighed ville kunne realisere Det Indre Marked ved udgangen af 1992. Det var dog ikke alle medlemmer, der var lige optimistiske overfor ideen. Tyskland, som eksporterede omkring halvdelen af sin produktion til EF lande, var positiv overfor Det Indre Marked (Moravcsik, 1991: 35). Frankrig, der på daværende tidspunkt var ledet af den socialistiske François Mitterrand, var først skeptisk overfor projektet, men efter at en ekspansiv finanspolitik for at kickstarte økonomien slog gevaldigt fejl, foretog landet en kovending og støttede op om projektet (Dinan, 2005: 85). Det skeptiske Storbritannien, ledet af den konservative Margaret Thatcher, var stærk tilhænger af liberalisering af markedet, men ønskede ikke at betale for meget til EF's budget og krævede, at Storbritannien fik en væsentlig rabat. Dette blev løst ved et kompromis opnået på Det Europæiske Råds topmøde i Fontainebleau i 1984. Her accepterede Mitterrand og den tyske leder Helmut Kohl at give Storbritannien en anelig rabat på landets BNP-bidrag (Dinan, 2005: 84).

Her tydeliggøres endnu engang uenigheden om graden af politisk union i forhold til økonomisk samarbejde.

I 1986 blev traktaten om Den Europæiske Fællesakt underskrevet og trådte i kraft 1. juli 1987. Fællesakten indeholdt en køreplan for etableringen af Det Indre Marked, hvor det blev besluttet, at lovgivningen skulle vedtages med kvalificeret flertal i Ministerrådet. Derudover var der i Fællesakten målsætninger om med tiden at udbygge samarbejdet med en møntunion samt en udenrigspolitisk og en social dimension (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 67). Fællesskabet blev i 1980'erne også udvidet i bredden, idet Grækenland indtrådte i 1981, og Spanien og Portugal fulgte efter i 1986. Disse lande var alle tidligere diktaturer, og de så EF som en garant for den demokratiske styreform og som nøglen til genopbygning og økonomisk vækst. Medlemskab af EF var således af afgørende betydning for disse lande (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 67). Udvidelser med disse forarmede lande truede med at slå den europæiske integration ud af kurs, og uden kompenserende mekanismer kunne færdiggørelsen af Det Indre Marked have øget de sociale og økonomiske skel mellem de store og de små medlemsstater. Fællesakten kan således ses som mere end et redskab til etableringen af Det Indre Marked, den var en kompleks aftale, der forbedrer beslutningsprocedurer, styrker demokratiet, opnår en liberalisering af markedet og samtidig sørger for økonomisk og social sammenhørighed (Dinan, 2005: 98).

Fællesaktens mål var at skabe et område uden indre grænser, hvor retten til at fri bevægelighed for varer, tjenesteydelser, kapital og personer blev sikret, og som en logisk konsekvens heraf blev der taget et markant skridt fremad i udvidelsen af retten til fri bevægelighed, som blev udvidet til også at gælde studerende, pensionister og arbejdsløse og dermed ikke kun økonomisk aktive personer. Det er dog en forudsætning for disse grupper, at de har sygeforsikring og tilstrækkelige ressourcer til ikke at blive en byrde for de nationale social- og sundhedssystemer i værtslandet (Recchi, 2005: 6).

Der blev i præamblen til Den Europæiske Fællesakt indført en henvisning til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention samt den Europæiske Socialpagt. Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder ikke sociale rettigheder, som

f.eks. retten til social tryghed og staternes forpligtelse til at stræbe efter fuld beskæftigelse. Socialpagten handler derimod bl.a. om retten til arbejde og arbejdstageres rettigheder; retten til sundhed, sygesikring og velfærd; familiers sociale, juridiske og økonomiske beskyttelse; og rettigheder for personer fra andre medlemslande i Europarådet<sup>8</sup>. Man kan sige, at der i fællesskabet her kom en større forståelse for, at arbejdstagere er mennesker og ikke blot arbejdskraft.

EU's økonomiske samarbejde er over årene blev styrket ved regionalpolitikken. Samarbejdet på det arbejdsmarkedspolitiske område er gradvis blevet udbygget, bl.a. ved vedtagelsen af Det Sociale Charter i 1989 og er efterfølgende særligt ved Amsterdamtraktaten blevet styrket ved yderligere målsætninger angående arbejdsmarked og beskæftigelse samt etablering af den sociale dialog, som giver arbejdsmarkedets organisationer stor indflydelse på området. Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder fra år 2000 (herefter omtalt Chartret) samler for første gang i europæisk historie i én tekst de europæiske borgeres samlede borgerlige, politiske, økonomiske og sociale rettigheder og ligeledes rettighederne for alle personer, der opholder sig indenfor unionens grænser. Disse rettigheder er opdelt i seks store kapitler: Værdighed, Frihed, Lighed, Solidaritet, Unionsborgerskab og Retfærdighed. Chartret er navnlig baseret på de grundlæggende rettigheder og frihedsrettigheder, der er anerkendt i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, Den Europæiske Unions medlemslandes forfatningstraditioner, Europarådets Europæiske Socialpagt og Fællesskabspagten om arbejdstageres grundlæggende arbejdsmarkedsmæssige og sociale rettigheder og ligeledes i andre internationale konventioner, som Den Europæiske Union eller dens medlemslande har tilsluttet sig<sup>9</sup>.

---

8

<http://menneskeret.dk/menneskerettigheder/europa,+oplysning+og+rettigheder/euopar%C3%A5det/den+europ%C3%A6iske+socialpagt>

9

<http://www.menneskeret.dk/menneskerettigheder/historie/kilder+til+historen/den+europ%C3%A6iske+unions+charter>

Fællesakten var mere end et værktøj til at lancere Det Indre Marked, det var en kompleks aftale om at forenkle beslutningstagningerne, styrke demokratiet, opnå markedsliberalisering og samtidig fremme økonomisk og social kohæsion. Det Indre Marked ledte til en fornyet interesse for en økonomisk og monetær union, og samtidig som svar på et politisk og økonomisk pres havde reformbevægelsen succes i Central- og Østeuropa og hjalp til at fremskynde kommunismens endelige kollaps. Men mere end nogen anden begivenhed kan den pludselige nedrivning af Berlinmuren i november 1989 ses som et symbol på afslutningen af Den Kolde Krig, som førte til genforeningen af Tyskland. Præcis en måned efter Berlinmurens fald besluttede Det Europæiske Råd at indkalde til en regeringskonference, der havde til formål at drøfte mulighederne for etableringen af en politisk og økonomisk union. (Dinan, 2005: 97-98).

Allerede i løbet af 1980'erne var en debat om betydningen af "fri bevægelighed for personer" begyndt. Nogle medlemsstater mente, at begrebet kun burde anvendes på EU-borgere, hvor andre ønskede at indføre fri bevægelighed for alle indenfor unionens grænser. Tvisten gik på, hvorvidt der skulle være grænsekontrol eller ikke. Da det stod klart, at det var umuligt at nå til enighed, besluttede Frankrig, Vesttyskland og Benelux-landene i juni 1985 at indgå en aftale om at skabe et fælles område uden grænser, Schengen-området, hvilket indebar at erstatte den nationale kontrol af grænserne med fælles ydre grænser. Der blev herefter udarbejdet en konvention, som blev undertegnet i juni 1990 og trådte i kraft i 1995. Konventionen har gjort det muligt at afskaffe de indre grænser mellem de deltagende stater og skabe en fælles ydre grænse, hvor kontrollen med indrejse i Schengen-området finder sted efter identiske procedurer<sup>10</sup>.

Schengensamarbejdet kan ses som et eksempel på et samarbejde, der ligger på grænsen mellem økonomisk integration og anden samfundsmæssig integration. Det angår i høj grad de retlige og indre anliggender, men grundlæggende kan det ses som en

---

<sup>10</sup>

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133020\\_da.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_da.htm)

udbygning af EF's tidlige regler om fri bevægelighed for arbejdstagere. Samarbejdet var oprindeligt et samarbejde mellem europæiske lande, som foregik udenfor EF-traktaternes rammer, men i 1990 blev en egentlig konvention underskrevet, og samarbejdet blev gradvis udvidet, så det fra 1997 kom til at gælde alle daværende EU-lande på nær Storbritannien og Irland. Schengensamarbejdet bestod af Italien, Spanien, Portugal, Østrig, Grækenland, Danmark, Sverige, Finland, Norge og Island (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 168).

Meningen var, at det skulle blive fysisk lettere at bevæge sig fra det ene land til det andet. Aftalen blev i maj 1999 en formaliseret del af EU-samarbejdet, da det blev skrevet ind i Amsterdamtraktaten. (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 68). Schengensamarbejdet indbefatter en ophævelse af personkontrollen ved de fælles grænser indenfor Schengenområdet tillige med fælles regler for ind- og udrejse ved Schengenområdets ydre grænser samt ens visumregler for tredjelandsborgere. Derudover indbefatter samarbejdet en styrkelse af staternes samarbejde i bekæmpelse af grænseoverskridende kriminalitet og illegal indvandring (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 168).

Det er interessant, hvordan reglerne for fri bevægelighed for arbejdskraft og forbudet mod forskelsbehandling på grundlag af nationalitet har haft vidtgående konsekvenser på mange politikområder. Man kan sige, at der er sket en udvikling fra beskyttelse af den frie bevægelighed for arbejdstagere til en mere omfattende sikring af personers rettigheder i EU. Udviklingen kan ses som en bevægelse i opfattelsen af den enkelte borger "fra arbejdskraft til unionsborger" (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 149).

#### IV - 6 Fra Fællesskab til Union og årtiet ud

Da Jugoslavien i 1991 blev kastet ud i en blodig borgerkrig, der forårsagede en gradvis opsplitning af landet, kom EF til at stå overfor en alvorlig udenrigspolitisk udfordring, der truede med at bringe de nye forhåbninger om et stærkt forenet Europa i miskredit (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 69). EU påtog sig offentligt ansvaret for at standse stridighederne. Nationale udenrigspolitiske meningsforskelle ødelagde hurtigt forsøget på at føre en konsekvent fælleseuropæisk linje i forhold til Jugosla-

vien. EU's åbenlyse fiasko med at løse problemerne i det daværende Jugoslavien udviklede sig til en pinlig affære, der fik mange til at stille spørgsmålstegn ved Unionens reelle udenrigspolitiske styrke (Bretherton og Vogler, 2006: 195-197).

I december 1991 blev man i Det Europæiske Råd enig om en ny traktat, der indeholdt tre elementer (Dinan, 2005: 118-121). Man vedtog at arbejde for skabelsen af Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP), hvis mål var at formalisere og forbedre koordinationen af det allerede eksisterende udenrigspolitiske samarbejde. Derudover ønskede man et tættere samarbejde omkring Retlige og Indre Anliggender (RIA), og så besluttede man at oprette Den Økonomiske og Monetære Union (ØMU'en) med en fælles valuta. Maastrichttraktaten blev underskrevet i 1992, og man omdøbte EF til Den Europæiske Union (EU) (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 68).

Den støt stigende positive holdning til EF i befolkningen ændrede sig omkring 1992-93, som kan tolkes af, at Maastrichttraktaten i Frankrig kun blev vedtaget med et meget knebent flertal. Kort forinden i juni 1992 var der i Danmark folkeafstemning om Maastrichttraktaten. Den var en reform af traktatgrundlaget og understregede det stærkt udvidede europæiske samarbejde i retning af en egentlig union. Det officielle navn på traktaten var således: "Traktaten om Den Europæiske Union" (TEU), og nu blev de politiske og sociale dimensioner af samarbejdet traktatfæstet. Det var mere end befolkningen ville være med til, og ved afstemningen i juni stemte 50,7 % nej til traktaten til trods for opbakning fra VKR-regeringen og Socialdemokratiet. Herefter indgik et bredt flertal i Folketinget en aftale, der fik navnet det "nationale kompromis", og som indeholdt fire forbehold. Kompromiset blev indført i en særlig aftale – Edinburghaftalen - med de øvrige EF-lande, og i maj 1993 afholdtes folkeafstemning om kombinationen af Maastrichttraktaten og Edinburghaftalen. Resultatet blev 56,7 % til ja-siden (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 418). Det danske nej og det franske knebne ja kan siges at have været med til at sætte debatten om det demokratiske underskud på dagsordenen<sup>11</sup> og være med til at gøre den pro-europæiske elite op-

---

<sup>11</sup> *Det demokratiske underskud bliver gennemgået senere, da det har stor betydning for integrationsprocessen i EU.*

mærksom på de demokratiske problemer ved samarbejdet (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 69).

Fællesmarkedet havde frem til TEU været kernen i grundforståelsen af, hvor det var nødvendigt at fjerne nationale barrierer for at kunne realisere overordnet målsætning. Da TEU trådte i kraft, blev endnu en målsætning at realisere en politisk union. Realiseringen af et indre marked havde været den centrale målsætning for samarbejdet siden Romtraktaten. I 1985 fremlagde Kommissionen forslag til, hvordan man gennem fjernelse af hindringer for varers, personers, tjenesteydelsers og kapitalens frie bevægelighed kunne realisere Det Indre Marked i 1992 (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 66).

Logikken i ekspansionen af EU's politikker kan forstås ud fra, i hvilken grad de relaterer sig til etableringen af Det Indre Marked. Fællesmarkedet har kunnet etableres på grund af fri bevægelighed for fire "produktionsfaktorer": varer, tjenesteydelser, kapital og arbejdskraft. Med den Europæiske Union er arbejdskraften omskrevet til personer, så det bedre matcher en politisk union og ikke kun en økonomisk union, hvor arbejdstagere betragtes udelukkende som arbejdskraft men som personer med rettigheder. Desuden er der sket en social regulering mht. miljø, forbrugerbeskyttelse, ligestilling mellem mænd og kvinder og regulering af arbejdsbetingelser, der skal sikre sikkerhed og sundhed på arbejdspladsen (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 149).

Retten til frit at bevæge sig på tværs af grænser inden for EU blev allerede tidligt i EU's historie set som et langsigtet mål for den europæiske integration. I dag kan man sige, at dette mål er nået, og det er blevet en reel mulighed at tage ophold, hvor end man ønsker (Recchi, 2005:7). De to største juridiske skridt i processen var ophævelsen af diskriminerende nationale regler, der besværliggjorde tilflytning og ophold for udenlandske borgere gennem forordningen 1612/68 og unionsborgerskabets indførelse i 1992. Derudover kan optagelsen af Schengensamarbejdet ses som et praktisk avancement i udvidelsen af fri bevægelighed for personer.

Unionsborgerskabet repræsenterede sammen med søjlestrukturen en af de største nyheder i Maastrichttraktaten. Danmark fik indført et forbehold mod bl.a. Unionsbor-

gerskabet<sup>12</sup> af frygt for, at dette skulle udvikle sig til et statsborgerskab på samme niveau som det nationale eller helt erstatte dette. I dag er forbeholdet dog af rent symbolsk betydning, idet forbeholdet blev skrevet ind i traktatteksten ved underskrivelsen af Amsterdamtraktaten i 1997, og i dag er det en del af den fælles definition<sup>13</sup>. I dag fremgår det altså af artikel 9 (tidligere 17EF), at enhver statsborger i en medlemsstat har unionsborgerskab, og at unionsborgerskabet kun supplerer statsborgerskabet og dermed ikke erstatter det. Det fremgår endvidere af artiklen, at unionsborgere er underkastet de rettigheder og pligter, som fremgår af traktaten. Unionsborgernes vigtigste rettigheder findes i artikel 21-24 (tidligere 18-21 EF), som omhandler unionsborgerens politiske rettigheder, konsulære rettigheder, retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet samt retten til fri bevægelighed og opholdsret (Engsig Sørensen og Runge Nielsen, 2008: 464).

Der står i Maastrichttraktaten, at fri bevægelighed ikke må gå ud over demokratiske principper. Begrænsning af fri bevægelighed og forhindring af fuld integration i tilflytterlandet er således i strid med traktaten. Nogle kritikere vil mene, at manglende stemmeret til nationale valg i det land, man vælger at flytte til, er diskriminerende ift. nationalitet (Condinanzi, 2006: 44). I EF-traktaten ekskluderede man enhver form for medvirken i det politiske liv i tilflytter landet. Med Maastrichttraktaten fik man stemmeret til kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet i det medlemsland man har folkeregisteradresse. Valgret til parlamentet styrker betydningen af unionsborgerskabet, og muligheden for også selv at blive valgt viser parlamentet som en institution, der repræsenterer alle EU's medborgere og ikke kun nationale (Condinanzi, 2006: 47). Det er unionsborgernes ret til frit at tage ophold på enhver medlemsstats territorium, der udgør hjørnesteinen i Unionsborgerskabet, og det er på mange måder det, som mange europæere anser EU for at være; Muligheden for at rejse hvor end man ønsker indenfor EU (Recchi, 2005: 6).

---

<sup>12</sup> Danmark fik gennem Edingbourghaftalen i alt indført fire forbehold fra Maastricht. Udover unionsborgerskabet blev der indført et retsforbehold, forsvarsforbehold samt et forbehold mod euroens tredje fase.

<sup>13</sup> Internetkilde: EU-oplysningens hjemmeside: temasider om de fire forbehold.



Rettighederne om fri bevægelighed tager afsæt i Romtraktatens artikel 26 (tidligere Art. 14 EF) om oprettelsen af Det Indre Marked, og i artikel 45 (tidligere Art. 39EF) sikres unionsborgernes rettigheder til frit at tage arbejde og ophold indenfor fællesskabet. Det er altså artikel 45, som regulerer arbejdskraftens frie bevægelighed, og rettighederne er næsten uændret, siden artiklen blev introduceret i Romtraktaten i 1957. Formålet med reglerne er at sikre, at der ikke sker forskelsbehandling på arbejdsmarkedet, således at arbejdskraften frit kan cirkulere indenfor Det Indre Marked. Arbejdstagere sikres derved ret til samme behandling i modtagerlandet som modtagerlandets egne borgere. Arbejdskraftens frie bevægelighed er blevet et fremtrædende politisk symbol i EU, da det nu er *alle* unionsborgere, der har ret til frit at bevæge sig rundt. I artikel 40 står der, at Europa-Parlamentet og Ministerrådet efter den almindelige lovgivningsprocedure og efter høring i Det Økonomiske og Sociale Udvalg ved udstedelse af direktiver eller forordninger vedtager de foranstaltninger, som er nødvendige for at gennemføre den frie bevægelighed. Mindre synlig, men ikke mindre vigtig er Domstolen, som gennem sine domme har fremmet fri bevægelighed markant ikke mindst ved at udvide og styrke arbejdstageres rettigheder i værtslandet og bekæmpe nationalitetsbaseret diskrimination. Særligt i perioder hvor fællesskabslovgivningen stod stille, har Domstolen stået som en mur mod alle forsøg på at opretholde privilegier, som havde rødder i tidligere eksisterende men også genopstående nationalitetsbaseret lovgivning (Recchi, 2005: 7).

Med TEU har EU fået kompetencer, der ikke refererer direkte til det økonomiske Fællesskab. Man kan sige, at med TEU er der sket en konstitutionalisering af samarbejdet, som har bevæget sig fra et økonomisk fællesskab til en politisk union (Kelstrup, 2006: 358 ).

I juni 1994 på Det Europæiske Rådsmøde på Korfu blev dørene endnu engang åbnet, og EU valgte at optage Sverige, Østrig, Finland og Norge i Unionen. Norge forkastede dog endnu engang medlemskab ved en folkeafstemning, mens de andre lande blev nye EU-medlemmer fra 1. januar 1995. Dette blev også året, hvor Jacques Delors trådte tilbage som formand for Kommissionen og blev afløst af den mindre karismatiske Jacques Santer (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 70). Man forberedte sig samtidig på optagelse af endnu en række lande, fordi flere Central- og Østeuropæiske

lande i 1993 på et topmøde i København var blevet stillet i udsigt, at de ville kunne opnå medlemskab, hvis de opfyldte tre tiltrædelseskriterier, der kom til at gå under navnet Københavnskriterierne. For at klargøre EU til denne meget omfattende udvidelse afholdtes en ny regeringskonference, som førte til at stats- og regeringslederne på et topmøde i Amsterdam i 1997 enedes om Amsterdamtraktaten (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 70).

Amsterdamtraktaten formåede at gøre noget på demokratifronten, idet der skete en styrkelse af Parlamentet på områder som beskæftigelsespolitik, forbrugerbeskyttelse, miljøpolitik og kriminalitetsbekæmpelse samt inkorporering af Schengenkonventionen i EU's *Acquis Communautaire* (Friis, 2003: 42-43). Forhandlinger med Cypern, Estland, Polen, Slovenien, Ungarn og Tjekkiet blev påbegyndt i 1998, og i 1999 blev forhandlingerne udvidet til også at omfatte Bulgarien, Letland, Litauen, Malta, Rumænien og Slovakiet. Resultatet blev, at EU i 2004 optog 10 af de ovennævnte 12 lande. Rumænien og Bulgarien blev først medlem i 2007 (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 70). Der var til gengæld en række spørgsmål, som forblev uløste pga. stor uenighed og manglende vilje til kompromis. Det var bl.a. spørgsmålet om, hvorledes man med 25 eller flere medlemmer skulle undgå, at EU udviklede sig til en snakkeklub, hvor der reelt ikke kunne træffes beslutninger.

I 1998 rasede krigen om Kosovo i Serbien-Montenegro og for at forhindre overgreb på civile, forsøgte EU at lægge pres på den serbiske regering gennem økonomiske og politiske sanktioner. Dette mislykkedes dog totalt, og situationen i Jugoslavien måtte bringes under kontrol af en amerikansk ledet NATO-aktion. EU's magtesløshed førte til en opprioritering af det udenrigs- og sikkerhedspolitiske område, herunder en række tiltag, som skulle forbedre mulighederne for militært samarbejde på fælleseuropæisk niveau. Javier Solana blev i 1999 udnævnt som højtstående repræsentant for FUSP-området som respons på uklarheden omkring, hvem der skulle repræsentere EU i udenrigs- og sikkerhedspolitiske anliggender (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 71-73). Ved samme lejlighed blev det på tysk opfordring besluttet at nedsætte et konvent, der skulle udarbejde et "Charter om grundlæggende rettigheder". Formålet var at klargøre overfor borgere og myndigheder, hvilke rettigheder og værdier samarbejdet var funderet på og dermed tydeliggøre, at EU ikke blot handlede om

økonomi og regulering af varer, tjenesteydelser og kapital (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 73).

#### IV - 7 Konstitutionalisering af Unionen

Den daværende tyske udenrigsminister Joschka Fischer holdt i maj 2000 en tale på Humboldtuniversitetet i Berlin. Formålet med talen var at give en diagnose af svaghederne i fællesskabet og forsøge at komme med et løsningsforslag til problemerne. Fischer beskriver, hvordan løsningen på de problemer, som EU står overfor med nye udvidelser og manglende politisk integration, er at oprette en egentlig europæisk føderation, hvor suveræniteten blev delt mellem EU og nationalstaterne. I talen beskriver Fischer behovet for at organisere to parallelle processer. De to processer er dels udvidelsen mod øst og sydøst og dels at ”placere den sidste sten i bygningen af den europæiske integration i form af den politiske integration” – altså styrke EU’s potentiale til handling (Fischer, 2001: 12). Fischer fortsatte med at beskrive nødvendigheden af at tænke videre end udvidelserne mod Østeuropa. Det var nødvendigt at overveje, hvordan et EU med stadig flere medlemslande kunne fortsætte med at fungere optimalt. Han mente, at fremtiden for EU skulle være en europæisk føderation med et europæisk parlament og en europæisk regering, der udøver lovgivende og udøvende magt i føderationen, og denne skulle være baseret på en forfatningstraktat (Fischer, 2001: 16).

Fischer var klar over, at hans tale kunne fremkalde mange indvendinger fra EU-skeptikere. Han var klar over, at mange ville opfatte hans ideer som uigennemførlige og med alt for store proceduremæssige problemer. Desuden ville kritikerne, ifølge Fischer, hævde, at Europa er et kontinent med mange forskellige kulturer, sprog og historie, der ikke kan eller skal udviskes. Han imødegik dette ved at understrege vigtigheden af at involvere de nationale institutioner og traditioner. Han viste stor respekt for den etablerede virkelighed i Europa og sagde, at projektet kun var realistisk, hvis den europæiske integration tog de europæiske nationalstater og deres institutioner med sig ind i en føderation (Fischer, 2001: 17).

Man kan sige, at Fischers løsning med en føderation af nationalstater i sig selv er et paradoks, da dette ikke vil kunne betegnes en føderation men nærmere en konføderation.

Fuldendelsen af den europæiske integration kunne kun blive en succes, hvis suveræniteten blev delt mellem Europa og nationalstaten. Han sagde i sin tale, at sådan en suverænitedeling kræver en forfatningstraktat, og Europa skulle således etableres på ny med en forfatning, og den grundlæggende akse om denne forfatning skulle være forholdet mellem føderationen og nationalstaten (Fischer, 2001: 18). Forfatningen skulle indeholde en klar definition af kompetencefordelingen mellem nationalstaterne og EU.

Et problem med denne del af Fischers tale, mener vi, er, at det ikke fremgik klart, hvordan denne kompetencefordeling præcis skulle udformes. Som EU-skeptiker blev man fastholdt i en uvished om EU-projektet, da han på den ene side taler om en føderation med klar kompetencefordeling, og på den anden side ikke klart definerer denne kompetencefordeling. Fischer foreslog endvidere, at integrationsmetoden fremover kunne blive at lade nogle medlemslande gå længere mod fuld integration end andre, hvis de var villige til det. Samtidig måtte de lande, der ikke ønskede fuld integration ikke forhindre, at dette skete (Fischer, 2001: 20). Han var klar over, at en differentiering af samarbejdet kunne påvirke den indre sammenhængskraft i EU i negativ retning, det kunne f.eks. medføre tab af europæisk identitet, af indre sammenhæng lige såvel som faren for en intern nedbrydning af EU i det tilfælde, at stadig større områder for mellemstatsligt arbejde løsner integrationens sammenhæng. Han så dog mange positive muligheder i, at EU fremover udviklede sig i forskellige stadier. Det skulle naturligvis være muligt for alle at deltage i denne "avantgarde", som Fischer betegnede gruppen af lande, der ønskede mere integration (Fischer, 2001: 20).

Fischer beskriver, hvordan Monnet-metoden er i en krise, som ikke kan overses. På trods af de risici der er for unionens sammenhængskraft, hvis man overgår til et EU i flere tempi, kan krisen ikke løses i overensstemmelse med metodens egen logik.

I december 2000 var der EU-topmøde i Nice, og Det Europæiske Råd vedtog her Nicetraktaten, der skulle søge at råde bod på de mange problemer, som ikke blev løst i Amsterdamtraktaten. Det var ikke en grundlæggende traktat men en traktat med ændringer og suppleringer til de tidligere traktater<sup>14</sup>. Det var nødvendigt at sikre, at EU stadig kunne fungere optimalt, da det stod foran en udvidelse med 10 lande fra Central- og Østeuropa. Det blev på samme topmøde vægtet at styrke demokratiseringen af EU, hvilket blev skrevet i ”Erklæring 23”<sup>15</sup>. I erklæringens punkt 6 fremgår det at: ”..der er behov for at forbedre og overvåge Unionens og dens institutioners demokratiske legitimitet og åbenhed med henblik på at bringe dem tættere på borgerne i medlemsstaterne.”

Politikerne var klar over, at der var behov for en omstrukturering af opbygningen af EU med henblik på de forestående udvidelser, og samtidig var de også klar over, at der var behov for at øge demokratiseringen af EU-samarbejdet. I perioden 2000-2003, kom der for alvor fokus på ønsket om at styrke den demokratiske proces i EU. Der havde gennem årene været varierende grad af opmærksomhed knyttet til emnet, hvor man løbende havde fremsat ønsker og erklæringer om at fremme den europæiske identitet. Allerede i starten af 1990’erne var politikerne blevet opmærksomme på, at der var problemer med den folkelige opbakning til EU. Afstemningerne til Maastrichttraktaten samt en gennemgående lav deltagelse ved valg til Europa-Parlamentet fik både politikere og borgere til at tale om et demokratisk underskud. Det førte til en stigende bekymring blandt politikerne for den faldende – eller manglende – interesse for EU (Wind, 2006: 18).

Der havde tidligere i EU’s historie været gjort tiltag til at styrke demokratiet i EU. Man indførte, som tidligere nævnt, direkte valg til Europa-Parlamentet i 1979, og parlamentets indflydelse er gradvist steget gennem årene (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 123). Styrkelsen skal ses på den måde, at Europa-Parlamentet er den eneste institution i EU, hvortil der er direkte valg. I 1993 med Maastrichttraktaten

---

<sup>14</sup> <http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/5/>

<sup>15</sup> <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12001C/DCL/23:DA:HTML>

blev den almindelige lovgivningsprocedure<sup>16</sup> indført, hvor Europa-Parlamentet blev medlovgiver på nogle politikområder. Siden har Europa-Parlamentet øget sin indflydelse, da anvendelsesområderne for den fælles beslutningsprocedure med hver ny traktat er blevet udvidet (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 128).

På Nice-topmødet blev det foreslået, at man skulle nedsætte et konvent, der skulle gå forud for regeringskonferencen i 2004. Man ønskede at gøre reformprocessen mere åben ved også at involvere de nationale parlamenter, Europa-Parlamentet og folkelige bevægelser og derved styrke demokratiseringen. Der var bred enighed om, at de traditionelle regeringskonferencer havde været for lukkede (Wind, 2006: 15). Konventets opgave skulle være at undersøge, hvordan EU's rammer og strukturer kunne tilpasses den generelle internationale udvikling, EU-borgernes behov og EU's egen udvikling i forhold til udvidelse og komme med et udkast til en forfatningstraktat for EU<sup>17</sup>.

Den belgiske by Laeken var i 2001 rammen om et møde for stats- og regeringscheferne, hvor de vedtog Laeken-erklæringen. De nedsatte Konventet, der skulle diskutere EU's fremtid og som skulle danne udgangspunkt for den regeringskonference, der skulle finde sted i 2004. Kodeordene for Laeken-erklæringen blev forenkling og effektivisering af det hidtidige traktatgrundlag og et langt mere værdibaseret og demokratisk grundlag for fællesskabet (Wind, 2006: 19).

Oprettelsen af et konvent var en helt ny foreteelse i EU's historie, da tidligere regeringskonferencer aldrig var blevet indledt med en debatfase, der var åben for alle interesserede parter. Konventet bestod af 105 medlemmer, der var udpeget af henholdsvis regeringer og parlamenter i EU-landene og kandidatlandene samt Kommissionen. Medlemmerne var repræsentanter fra nationale parlamenter, Europa-Parlamentet, nationale regeringer, Kommissionen og kandidatlandene. Dertil kom suppleanter og observatører. Desuden var det civile samfund repræsenteret i et fo-

---

<sup>16</sup> *Lissabontraktatens ikrafttrædelse i 2009 ændrede navnet på den fælles beslutningsprocedure til den almindelige lovgivningsprocedure.*

<sup>17</sup> [http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117\\_5/](http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117_5/)

rum, der blev oprettet for NGO'er, arbejdsmarkedets parter, erhvervslivet og akademiske kredse. Det Europæiske Konvent fungerede i 16 måneder havde 50 dage med plenarmøder og stillede mere end 5000 ændringsforslag, før det kunne præsentere et udkast til en traktat om en forfatning for Europa til Det Europæiske Råd. Konventet begyndte sit arbejde den 28. februar 2002, og Konventets forslag til Forfatningstraktaten blev overrakt til Det Europæiske Råd den 18. juli 2003<sup>18</sup>.

#### IV - 8 Europas længste tænkepause

Forfatningstraktaten blev i maj 2005 forkastet af Frankrig, og kort tid efter stemte også hollænderne nej. Årsagerne til det franske og det hollandske nej var forskellige. Franskmændene nærrede en frygt for de økonomiske konsekvenser, som et ja kunne medføre, hollænderne derimod havde været utilfredse med manglen på information om den nye traktat (Church og Phinnemore, 2007: 58). Resultatet var, at EU blev kastet ud i en dyb krise, som blev understreget ved, at stats- og regeringscheferne på et topmøde i juni 2005 ikke kunne nå til enighed om, hvad man skulle stille op med den prekære situation, og man valgte at indlede en tænkepause.

Mens medlemsstaterne forsøgte at finde ud af, hvordan EU-samarbejdet skulle komme videre, kom Domstolen med nogle afgørelser, som fik nogle lande til at genoptage en diskussion om domstolsaktivisme. Den første var den såkaldte Viking Line sag<sup>19</sup> fra 11. december 2007 og den anden Laval sagen<sup>20</sup> fra 18. december 2007. For at forstå, hvorfor disse to domme blev så omdiskuterede især i de nordiske lande, må man forstå den såkaldte ”nordiske model”.

Thomas Fich, jurist ved Domstolen, forklarede i en gæsteforelæsning på CBS den 19. april 2013, at den nordiske model grundlæggende bygger på princippet om, at løn- og arbejdsvilkår bliver aftalt af arbejdsmarkedets parter (arbejdsgivere og ar-

---

<sup>18</sup> <http://www.eu-oplysningen.dk/emner/reformtraktat/baggrund/konvent/>

<sup>19</sup> C-438/05 *International Transport Workers' Federation og Finnish' Seamen's Union mod Viking Line*.

<sup>20</sup> C-341/05 *Laval un Partneri Ltd mod Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet avdelning 1, Byggettan og Svenska Elektrikerförbundet*.

bejdstagere) og nedfældet i overenskomster (juridisk bindende aftaler). Arbejdsmarkedets parter afløser således den regulering, som lovgivningsmagten kunne finde på. Fastsættelse af mindsteløn bliver således forhandlet af fagforeninger og arbejdsgiverorganisationer i stedet for at blive fastsat af lovgivningsmagten. Fordelen ved at regulere visse emner i overenskomster er ifølge arbejdsmarkedets parter, at det sikrer bedre regler, bedre vilkår og frem for alt mere fleksibilitet end lovgivningsmagten kunne have opnået. I stedet for at lave en aftale, eller lov, der gælder for alle, kan man lave mere fleksible løsninger, der bliver forhandlet af de forskellige organisationer. Redskaberne for at nå en overenskomst er primært forhandlinger, men hvis disse ikke lykkes, kan arbejdsgivere eller arbejdstagere true med f.eks. strejke eller lockout (kollektive kampskridt). Hvis forhandlingerne stadig ikke lykkes, kan parterne tage brug af de kollektive kampskridt. Overenskomster er kun gældende for de virksomheder, der har tiltrådt dem, hvorimod lovgivning gælder for alle.

EU er som bekendt en stor lovgivningsmaskine, og lovgivning indenfor fællesmarkedet kan få konsekvenser for nationalstaternes lovgivning indenfor national ret. De omtalte domme handler ikke direkte om arbejdskraftens frie bevægelighed men om etableringsretten og udstationeringsdirektivet<sup>21</sup> og er et eksempel på, hvordan EU-rettens forrang for national ret gør EU til et meget forpligtende samarbejde. Her kan man se, hvordan den nordiske model bliver udfordret af retten til fri bevægelighed.

Artikel 153 TEUF fastslår, at EU ikke har kompetence til at lovgive om lønforhold og konfliktret. Udstationeringsdirektiver har et dobbelt formål, som skal sikre fri bevægelighed og forhindre social dumping. Viking Line sagen omhandlede rederiet Viking Line, som sejlede med underskud og i 2003 meddelte sine ansatte, at man agtede at udflage til datterselskabet i Estland og give mandskabet estiske lønninger. Det finske sømandsforbund FSU gik til sin internationale organisation ITF og fik den til at kontakte 600 fagforeninger i 140 lande og anbefalede ikke at indlede forhandlinger med Viking Line, der ønskede at sejle under bekvemmelighedsflag. Sverige og Danmark intervenserer i sagen med to argumenter: 1) at kollektive kampskridt ikke er

---

<sup>21</sup> Direktiv 96/71/EF (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0071:DA:HTML>)



omfattet af anvendelsesområdet for etableringsretten, og at EU ifølge artikel 137EF ikke har kompetence til at lovgive på området, og EU kan derfor ikke blande sig, da det er medlemsstaternes egen regulering. 2) retten til kollektive kampskridt er en grundlæggende rettighed (som beskrevet i Chartrets artikel 28) og medfører derfor en særlig beskyttelse, der rangerer højere end artikel 39EF om etableringsretten.

Domstolen forholder sig i dommen til konfliktret og EU-ret generelt. I præmis 40 udtaler den, at det kan godt være, at medlemsstaterne frit må forhandle og fastsætte betingelserne, men de skal stadig overholde Fællesskabsretten. Domstolen laver således en kobling mellem overholdelse af Fællesskabsretten og nationalstaternes ret til selv at lovgive på et område. I præmis 44 anerkender den, at retten til kollektive kampskridt er en grundlæggende rettighed men udtaler, at denne rettighed godt kan underlægges visse begrænsninger. Domstolen udtaler, at artikel 28 i Chartret, der på det tidspunkt ikke var retligt bindende, henviser til, at rettighederne skal ses i sammenhæng med EU-retten. Domstolen åbner således for, at der skal være en balance mellem fri bevægelighed og kollektive kampskridt.

Laval-sagen blev, som Fich udtalte, især i danske og svenske medier mere omdiskuteret end Viking Line sagen. Dommen blev afsagt kun en uge efter VL dommen, og de intervenerende stater her i blandt Danmark, kunne derfor ikke indbringe yderligere argumentation, der kunne bygge ovenpå, hvad de havde i den anden sag.

Laval omhandlede et lettisk byggefirma (Laval), som havde vundet et offentligt udbud om at bygge en tilbygning til en svensk skole. Udbuddet var vundet efter de almindelige regler om offentligt udbud.

De svenske fagforeninger var ikke tilfredse med, at Laval valgte at udstationere et hold lettiske arbejdstagere til at udføre opgaven og dermed med meget sandsynlighed udføre det til lavere lønninger end svenske. De svenske fagforeninger indførte en blokade af Laval for at tvinge dem til at indgå en svensk overenskomst og hermed sikre svenske lønninger. Laval indgik i stedet en overenskomst med en fagforening i Letland og anlagde sag ved den svenske arbejdsret for at få ophævet blokaden. Den svenske arbejdsret anmodede Domstolen om en præjudiciel afgørelse. Domstolen fortsatte i afgørelsen, hvor den havde sluppet i Viking Line. Den gentog argumentet

om konfliktret, som ikke kan ses som et helle for overholdelse af fri bevægelighed. Til gengæld handlede denne sag om udstationeringsdirektivet, som fastslår, at en medlemsstat kan fastsætte regler om minimumsløn ved lov. Men da løn og arbejdsvilkår i Sverige bliver forhandlet af arbejdsmarkedets parter, var dette ikke blevet udnyttet.

Domstolen udtalte, at Sverige ikke kan kræve arbejdsregler overholdt, som går videre end de ufravigelige regler i lovgivningen. Hvis man ikke har ophøjet overenskomsttaftalen til lov, kan man ikke kræve den overholdt af udenlandske virksomheder. Domstolen udtalte endvidere, at kollektive kampskridt ikke kan begrundes med beskyttelse af arbejdstagere, hvis ikke bestemmelserne herom er tilstrækkeligt præcise og tilgængelige til, at udenlandske virksomheder kan forholde sig til dem. Virksomheder fra andre lande skal have mulighed for at se, hvad som er gældende lov. Her kan man se, hvordan nationalstaternes kompetence til selv at lovgive om konfliktret og lønniveau er udfordret af pligten til overholdelse af fri bevægelighed for arbejdskraft. Især i norden, hvor det er overladt til arbejdsmarkedets parter at forhandle disse ting i overenskomster. Overenskomster må således ophøjes til lov, før man kan påberåbe sig dem overfor udenlandske virksomheder.

Efter to års tænkepause lykkedes det for det tyske formandskab under kansler Angela Merkels ledelse at forberede et nyt traktatudkast, der blev præsenteret ved et topmøde i Bruxelles i 2007. Forhandlingerne blev ikke problemfri, men i juli 2007 iværksattes en regeringskonference, der havde til formål at klargøre den endelige udgave af reformtraktaten. Den 13. december 2007 kunne EU's stats- og regeringschefer underskrive reformtraktaten ved en ceremoni i Lissabon, men for at Lissabontraktaten kunne træde i kraft, skulle den først ratificeres i samtlige EU's medlemslande. Amsterdam- og Nicetraktaterne var kun udviklet inden for visse områder med udgangspunkt i Maastrichttraktaten, der lige som Romtraktaten var en grundlæggende traktat. (Telò, 2004: 132). Idéen med at forkaste alle tidligere traktater og med Forfatningstraktaten starte med et nyt grundlag var at gøre samarbejdet enklere og mere gennemskueligt. Vedtagelsen af nye traktater oven i de gamle har gjort det svært at finde rundt i gældende regelsæt. At processen endte med en Lissabontraktat virker paradoksalt (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 449).

I modsætning til Forfatningstraktaten, der ville have erstattet alle tidligere traktater med en ny, som etablerede et nyt grundlag, var ideen med Lissabonstraktaten at nøjes med at ændre og supplere bestemmelserne i det allerede eksisterende traktatgrundlag. Derudover skulle Lissabonstraktaten overtage de to overordnede målsætninger fra Forfatningstraktaten. De nye udvidelser af Unionen skulle følges op af mere effektive beslutningsmekanismer, så EU var i stand til at agere, selvom fællesskabet voksede. Endvidere ønskede man at sikre mere åbenhed og demokrati og med tiden måske endog en større folkelig forankring (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 77). Mange medlemslande undgik at afholde folkeafstemninger om den nye traktat, af frygt for at det skulle gå den på samme måde, som det gik Forfatningstraktaten. Det lykkedes dog ikke den irske regering at undgå folkeafstemning og først efter en række ændringer i traktaten, kunne den irske befolkning stemme ja til traktaten. Det betød bl.a., at en planlagt nedskæring af antallet af kommissærer måtte annulleres, således at Kommissionen stadig i dag indeholder en kommissær fra hvert medlemsland. Derudover fik den irske regering en række garantier i forhold til skatteområdet, sikkerheds- og forsvarspolitik, retten til liv samt uddannelses- og familiepolitik (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 77-78).

Traktatændringerne skete på baggrund af behovet for at tilpasse EU's strukturer, så de passede til et EU med de mange medlemmer og nye udfordringer, der var opstået siden 1990'erne. Mange af de ændringer, der kom med Lissabon angående institutionerne og beslutningsprocesserne, var også skrevet ind i Forfatningstraktaten, der forkastedes i 2005. Det drejede sig bl.a. om flere politikområder, hvor der kan træffes beslutninger med flertal i rådet og med Europa-Parlamentet som lovgiver, og de nationale parlamenter fik styrket deres rolle som overvåger af subsidiaritetsprincippet. Der var dog nogle væsentlige forskelle på Forfatningstraktaten og Lissabonstraktaten. Lissabon byggede videre på de gamle traktattekster, hvor Forfatningstraktaten var en omskrivning og et forsøg på at gøre opbygningen mere overskuelig. Derudover blev alle henvisninger til EU-symboler taget ud af Lissabon (hymne, flag og motto). Til

forskel fra Forfatningstraktaten indførte Lissabon ingen ”Udenrigsminister”, men EU’s højststående repræsentant for udenrigsanliggenders rolle blev styrket.<sup>22</sup>

Forfatningstraktaten foreslog, at EU’s Charter om grundlæggende rettigheder blev skrevet ind i traktaten, men i Lissabontraktaten henvises der i stedet til Chartret i Art. 6, hvor der står, at unionen anerkender de rettigheder, friheder og principper, der findes i Chartret.

Der ændredes i de eksisterende traktater (EF og EU- traktaterne), således at værdier og mål blev rykket frem som de indledende artikler i Lissabon.

*”Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette er medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd”<sup>23</sup>.*

I og med værdierne blev skrevet ind i traktaten, er medlemsstaterne forpligtet til at overholde og efterleve dem. Et medlemsland kan således miste retten til at stemme i Ministerrådet, hvis det groft og vedvarende overtræder værdierne. Nye lande skal overholde værdierne for at blive optaget.

Unionens mål er ifølge Lissabon at

- fremme fred og sikre befolkningernes velfærd
- give borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, med fri bevægelighed for personer
- oprette et indre marked
- fremme en bæredygtig udvikling i Europa baseret på vækst og prisstabilitet
- sikre høj konkurrenceevne
- beskytte og forbedre miljøkvalitet

---

<sup>22</sup> [http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/70165fd2/EU\\_oplysninger\\_WEB.pdf](http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/70165fd2/EU_oplysninger_WEB.pdf)

<sup>23</sup> Lissabontraktaten artikel 2.

- fremme videnskab og teknologi
- bekæmpe social uretfærdighed
- sikre ligestilling mellem mænd og kvinder
- oprette ØMU'en
- fremme og forsvare sine værdier i forholdet udadtil (fri og fair handel, bekæmpe fattigdom og beskyttelse af menneskerettigheder)

EU skal forfølge sine mål med passende midler og overholde de beføjelser, der er tildelt gennem traktaterne.

De største nyskabelser med Lissabon blev indretning og sammensætning af institutionerne, ændring af beslutningsprocedurerne samt en beslutning om, at fremtidige traktatændringer som udgangspunkt skal forberedes af et såkaldt konvent med repræsentanter fra Europa-Parlamentet, Kommissionen, nationale parlamenter og stats- og regeringscheferne. Det er dog stadig stats- og regeringscheferne, som træffer de endelige beslutninger om ændringer.<sup>24</sup>

De nationale parlamenter – herunder Folketinget – får mulighed for at gøre indsigelser over for Kommissionen, hvis et lovforslag strider mod ”nærhedsprincippet”.

Chartret, der samler EU-borgernes politiske, økonomiske og sociale rettigheder, blev gjort juridisk bindende gennem en henvisning i traktaten, men er ikke en del af selve traktatteksten. At det overgår fra et politisk dokument til at blive juridisk bindende gør, at EU og medlemslandene er forpligtede til at overholde det og borgerne kan påberåbe sig det.<sup>25</sup> Med Lissabontraktaten kan medlemsstaterne trække i en nødbremse og vedlægge veto mod vedtagelsen af en beslutning i Ministerrådet, som ellers skulle have været vedtaget med kvalificeret flertal og henvise den endelige beslutning til Det Europæiske Råd, som skal beslutte ved enstemmighed. Det gælder bl.a. for social sikring for vandrede arbejdstagere.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> [http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/70165fd2/EU\\_oplysninger\\_WEB.pdf](http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/70165fd2/EU_oplysninger_WEB.pdf)

<sup>25</sup> [http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/70165fd2/EU\\_oplysninger\\_WEB.pdf](http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/70165fd2/EU_oplysninger_WEB.pdf)

<sup>26</sup> [http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/70165fd2/EU\\_oplysninger\\_WEB.pdf](http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/70165fd2/EU_oplysninger_WEB.pdf)

Domstolen afsagde i 2008 en dom, som igen fik store konsekvenser for arbejdstageres rettigheder. Metock-dommen fra 2008 omhandlede fællesskabsstatsborgeres ret til at familiesammenføre statsborgere fra tredjelande. Der var tale om 4 forskellige sager forenet i hovedsagen. Den ene sag, Metock, lagde navn til dommen.

Blaise Baheten Metock, statsborger i Cameroun, kom til Irland i 2006 og ansøgte om politisk asyl, hvilket han fik afslag på i 2007. Hanette Eugenie Ngo Ikeng, tidligere statsborgere i Cameroun, havde opnået britisk statsborgerskab og havde boet og arbejdet i Irland siden 2006. De to mødtes i Cameroun i 1994 og blev gift i Irland i 2006. Metocks ansøgning blev afvist, da han ikke opfyldte den irske betingelse om forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat.

I EU's opholdsdirektiv fra 2004 står om "unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på en medlemsstats område – familiemedlemmer, som er tredjelandstatsborgere – tredjelandstatsborgere, som er indrejst i værtsmedlemsstaten, inden de blev ægtefæller til en unionsborger." Der står ikke noget om nødvendigt lovligt ophold i et andet EU land.

På tidspunktet for omstændighederne i hovedsagen var gennemførelsen af opholdsdirektivet i irsk ret sket ved bekendtgørelse af 2006 om den frie bevægelighed for personer inden for EU. I bekendtgørelsen fremgik det, at den frie bevægelighed ikke gjaldt familiemedlemmer, der ikke først havde opholdt sig lovligt i et andet EU land.

High Court i Irland anmodede Domstolen om en præjudiciel afgørelse, efter at der var givet afslag på ansøgningen. Sagsøgere anførte, at tredjelandstatsborgere, som er ægtefæller til unionsborgere, har en afledt ret, som afhænger af unionsborgerens ret til at færdes og opholde sig i en anden medlemsstat end den, hvor sidstnævnte er statsborger, og som alene følger af den familiemæssige tilknytning.<sup>27</sup>

Domstolen vurderede, at for at unionsborgerne kunne udøve deres ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område på objektive betingelser og med værdighed, burde denne ret også indrømmes familiemedlemmer uanset nationalitet. Der-

---

<sup>27</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0127:EN:HTML>

for skulle det ikke være nødvendigt at have haft lovligt ophold i et andet EU-land for at få familiesammenføring. Familiens enhed som grundlæggende princip samt borgernes ret til fri bevægelighed indebærer bl.a., at en arbejdstager har ret til at tage sin familie med sig, når han bevæger sig rundt i Unionen for at søge arbejde. Dommens udfald viser, at medlemslandene ikke først kan vedtage et direktiv, der sigter mod at fjerne barrierer for fri bevægelighed og samtidig opstille regler om, hvilken form for ægtefælle en EU-borger må gifte sig med og tage med hjem efter endt arbejde i et andet EU-land. (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 242).

Fra 1961 til 2004 har social sikring for vandrende arbejdstagere udgjort det tredje mest adspurgte sektorpolitiske område for fortolkning. Metock-dommen er en af de domme, som har været mest omdiskuteret i Danmark og fik sat gang i en stor debat om domstolsaktivisme. (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 242)

Udgangspunktet for Lissabontraktaten var som nævnt, at der ikke skulle være traktatændringer igen indenfor en overskuelig fremtid. Men allerede i december 2011 blev eurolandene enige om en finanspolitisk aftale, også kaldet Europagten, og styrket koordinering af de økonomiske politikker<sup>28</sup>. Europagten er en traktat mellem de fleste af EU-landene, som bygger ovenpå de aftaler, der allerede er lavet i EU om den økonomiske politik. Baggrunden for aftalen var en vurdering af, at de hidtidige initiativer i EU ikke har været nok til at sikre tilliden til EU og til euroen. Både eurolande og ikke-eurolande har tiltrådt finanspagten, og kun Storbritannien og Tjekkiet står p.t. udenfor<sup>29</sup>.

Pagten hovedindhold er, at landene er bundet af Vækst- og Stabilitetspagten krav om, at det årlige løbende budgetunderskud højst må udgøre 3 % af BNP, og statsgælden højst må udgøre 60 % af BNP. Hertil er tilføjet en målsætning for det såkaldte strukturelle underskud, som højst må udgøre 0,5 % af BNP (Lund, 2012: 3). Hensigten med pagten er at overvinde gældskrisen gennem kontrol med landenes gælds-

---

<sup>28</sup> <http://www.euo.dk/emner/eu2012/eu-temaer/europagt/aftalen>

<sup>29</sup>

<http://www.oao.dk/index.php?id=34&uid=2000150&view=1&cHash=d943fa14d3ed53d8462525338fe5d9cf>

stiftelse. Kritikere vil dog mene, at Finanspagten ikke vil få virkning for den aktuelle finanskriser, idet den ikke har effekt på den allerede stiftede gæld. Derudover er det blevet kritiseret, at konsekvenserne af, at de omfattede lande bliver tvunget til at føre en stram økonomisk politik, vil være, at arbejdsløsheden vil vokse mere, end hvis den blev imødegået af en ekspansiv økonomisk politik. Derudover vil kriser og stigende underskud tvinge staterne til omfattende besparelser på de offentlige udgifter for at undgå at komme i konflikt med reglerne (Lund, 2012: 14).

#### IV - 9 Sammenfatning

Som man kan se ud fra ovenstående gennemgang af udviklingen i EU, har arbejdstagere fået flere og flere rettigheder. Allerede i 1971 ved forordning 1408/71 blev det muligt at medtage optjente velfærdsydelser til andre medlemsstater. Implementeringen af arbejdskraftens frie bevægelighed skred dog i starten langsommere frem end realiseringen af traktatens økonomiske målsætninger. Arbejdstagere blev i begyndelsen stadig behandlet efter samme migrationsregler som tredjelands borgere, hvorimod afskaffelsen af toldbarrierer og kvantitative handelsrestriktioner hurtigt blev afskaffet og førte til stor økonomisk vækst i 1950'erne.

I 1968 blev bl.a. forordning 1612/68 implementeret, som forbød nationalitetsbaseret diskrimination af arbejdstagere, og samme år blev en række bureaukratiske formaliteter reduceret, så det blev lettere at bevæge sig på tværs af EU's grænser. I Fællesakten blev der lavet en henvisning til Den Europæiske Socialpagt, som var blevet vedtaget i Europarådet i 1961, og man kan sige, at der i fællesskabet udviklede sig en større forståelse for, at arbejdskraft var mennesker. I 1989 vedtog man det Sociale Charter, som bl.a. gav arbejdsmarkedsorganisationer større indflydelse. Unionsborgerskabet, som indførtes i 1992 med Maastrichttraktaten, opsummerede unionsborgernes politiske rettigheder samt retten til fri bevægelighed og opholdsret. Retten til frit at tage ophold i et andet medlemsland blev hermed udvidet til at gælde alle unionsborgere.

Schengensamarbejdet blev en formaliseret del af samarbejdet i 1999 med Amsterdamtraktaten og gjorde det lettere at flytte landene imellem.



I 2000 blev borgernes borgerlige, politiske, økonomiske og sociale rettigheder for første gang samlet i en tekst, Chartret om grundlæggende rettigheder.

Domstolen, som kan ses som den institution, der giver EU sin unikke karakter, fik tidligt fastslået, at EU-retten havde forrang for national ret, og således fungerer EU. Domstolen tolker Fællesskabsretten, og medlemslandene er forpligtet til at følge dens afgørelser. Domstolen har således haft en stor rolle i udviklingen af arbejdstageres rettigheder samt i fjernelsen af hindringer af arbejdskraftens frie bevægelighed.

Det er gennem domstolspræcedens, at fri bevægelighed for arbejdskraft blev udvidet til også at gælde selvstændige, personer i lønnet praktik, universitetsstuderende, der er blevet optaget på universitetet efter at have haft arbejde i en anden medlemsstat samt sæsonarbejdere.

Domstolen er ofte blevet kritiseret for at være politisk. Hvor nogle afgørelser, som f.eks. Laval-dommen, har fået venstre side af folketingsalen op af stolene, har andre afgørelser, som f.eks. Metock-dommen, fået højre side op. Beskyldninger om domstolsaktivisme kan derfor siges ofte at være politisk funderet og handle mere om, hvorvidt man er enig i afgørelserne end om en accept af argumenterne.

I begyndelsen af det nye årtusinde kom der øget fokus på at styrke den demokratiske proces og skabelsen af en fælles europæisk identitet. Man forsøgte ved udarbejdelsen af Forfatningstraktaten at opbygge den som en nationalstats forfatning og indsætte symboler, som hymne og flag, men denne blev som bekendt nedstemt i Holland og Frankrig måske som et udtryk for, at borgerne ikke ønskede disse elementer.

Endvidere kan man i disse kriseår se, hvordan nationalistiske partier vokser frem i nationalstaterne, hvilket videre kan ses som en mangel på fælles europæisk identitet og opbakning til det europæiske politiske system.

Det er med sikkerhed blevet lettere som unionsborger at bevæge sig rundt på territoriet, men det lader ikke til at være i kraft af ens borgerrettigheder og en identitet som europæer, der får folk til at vælge at forlade deres land og tage ophold i et andet. Vi har valgt at se på Italien som eksempel og vil hermed se på, om der kan være interne nationale forhold, som har betydning for, at folk migrerer.

## V ITALIEN SOM EKSEMPEL

For at kunne analysere om det er som konsekvens af Det Indre Marked, at EU-borgere migrerer, har vi valgt at bruge Italien som eksempel, da det er et land med en lang migrationshistorie. Der har siden Italiens samling været migrationer fra Syd til Norditalien. Omkring århundredeskiftet mellem det 19 og 20. århundrede var der en stor migrationsbølge fra Italien til Amerika, og senere migrerede italienerne primært internt i Europa (Schiefer, 1961: 287). Nu ser vi, hvordan de i disse år flytter til bl.a. Tyskland for at søge arbejde. Vi vil se på, hvem det er, og hvem det har været, som flytter fra Italien, og hvor de flytter og flyttede hen.

Vi vil endvidere se på indretningen af det italienske arbejdsmarked for at analysere på, om det nærmere er interne faktorer i landet mere end de muligheder, som EU giver, der får folk til at flytte. Arbejdsmarkedsdelen er med i det omfang den er, da det giver bedre mulighed for at analysere på, om det kan være pga. de gældende arbejdsvilkår, at italienerne flytter. Vi har en antagelse om, at det italienske arbejdsmarked er stift at komme ind på, og at det derfor kan være svært at finde et arbejde, der kan bidrage til en livsførelse uden økonomisk støtte fra familien. Det kan derfor være nødvendigt at søge udenlands for bedre jobmuligheder. For at forstå om det er tilfældet, kræver det en bedre forståelse af, hvordan arbejdsmarkedet er indrettet.

Før vi ser specifikt på migrationer fra Italien, behandler vi i følgende afsnit migrationer internt i EU for bedre at kunne sammenligne med Italien. Men først en definition af begrebet ”migrant”:

Ifølge IOM, International Organization for Migration, der er en mellemstatslig organisation, der samarbejder med både mellemstatslige og statslige organisationer samt Ngo’er, er der ingen universel definition af begrebet ”migrant”. Det kan dække over alle situationer, hvor en person beslutter at migrere frivilligt og uden indflydelse fra udefrakommende faktorer eller over personer og familiemedlemmer, der flytter til et andet land eller en anden region for at forbedre deres materielle og sociale forhold. FN definerer migrant som en person, der har boet i et andet land end der, hvor han kommer fra, i mere end et år uafhængigt af, om det er frivilligt eller ufrivilligt. Nor-

malt brug af udtrykket inkluderer visse kortere ophold, såsom f.eks. sæsonarbejdere.<sup>30</sup>

En anden, helt enkel definition er fra Den Store Danske, der definerer en migrant som en person, der flytter fra et land til et andet (evt. midlertidigt for at få arbejde).<sup>31</sup>

Vi bruger begrebet ”migrant” om personer med en anden nationalitet eller fødselssted end der, hvor de arbejder og/eller bor. Et ofte opstået problem er, at der i statistikker ikke skelnes mellem folk, der har boet i et andet land i mange år og de, der har været der i kort tid. Derfor betegner vi også kortere ophold som migrationer.

## V - 1 Migrationer i EU

De europæiske lande har hver deres migrationshistorie. Som enten modtager- eller fraflytterland har de gjort sig deres egne migrationserfaringer, fordi muligheden for at flytte ud har tiltalt mange familier som et passende valg. Enhver historie om Europa er mangelfuld, hvis den overser bevægelser blandt dets folk (Moch, 1996: 7).

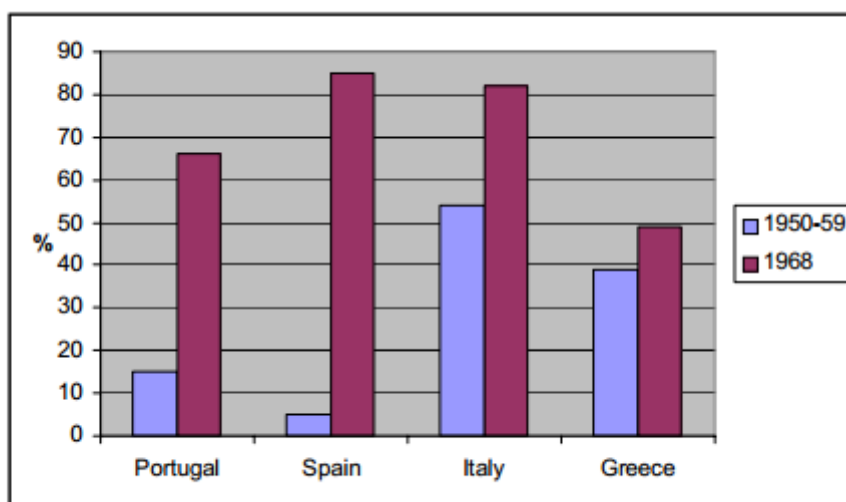
Efter afskaffelse af grænsekontrol og visa kan europæere flytte frem og tilbage mellem hjem- og tilflytterland. Man kan derfor flytte væk også i kortere tid og komme tilbage, hvilket kan have erstattet det permanente ophold i et andet land. Disse flytninger er mere usynlige, hvilket gør dem sværere at registrere (Poulain, 1996, 1999). Der er ikke en komplet database, der gør det muligt at få overblik over interne EU-migrations- bevægelser. Det er dels pga. administrative komplikationer i arbejdet med at registrere bevægelserne, dels pga. landenes forskellige og ofte inkompatible registreringsdefinitioner. Dog gør European Labour Force Survey det muligt at analysere hovedtræk og udvikling på arbejdsmarkedet for nationale og migrerende arbejdere, da de bruger sammenlignelige metoder i alle EU-lande (Galgoczy, 2012: 38).

---

<sup>30</sup> <http://iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Migrant>

<sup>31</sup> [http://www.denstoredanske.dk/Sprog,\\_religion\\_og\\_filosofi/Sprog/Fremmedord/mimo/migrant](http://www.denstoredanske.dk/Sprog,_religion_og_filosofi/Sprog/Fremmedord/mimo/migrant)

Går man tilbage til forrige århundredeskift, tog omkring 52 millioner mennesker i årene 1824–1924 fra Europa til Nord- og Sydamerika, Australien og New Zealand. Omkring tre fjerdedele af dem menes at være blevet boende permanent væk fra deres hjemland (Moch, 1996: 124). Toppen af den transatlantiske bølge nåedes mellem 1911 og 1915 og igen i starten af 1920'erne, hvor omkring halvanden million europæere krydsede Atlanten (Bade, 2000: 143). Derefter satte krisen i 1929, samt den øgede fascisme og nazisme, migrationen lidt på pause indtil efter afslutningen af 2. Verdenskrig. I 1950'erne fraflyttede omkring 2,7 millioner Europa, hovedsageligt for at tage den transatlantiske vej. I 1960'erne faldt strømmingen til Amerika igen og blev erstattet af intra-kontinental migration. I en periode med rekonstruktion og økonomisk ekspansion var det især de industrielle områder i Central- og Nordeuropa, der tiltrak migranter fra de andre lande. Der var mange migrationer fra Syd- til Nordeuropa, da migranter var efterspurgt til de dårligst betalte jobs. Det arbejde som migrantarbejdere kunne få, var især de stillinger, der ikke længere var attraktive for de nationale arbejdere, der med et stadigt stigende uddannelsesniveau fik større forventninger til bedre jobmuligheder. Det var bl.a. bygnings- og fabriksarbejdere, der var typiske sektorer, hvor der var arbejde at finde (Bade, 2000: 301–302). Nedenstående graf viser proportionerne af emigrationer fra Sydeuropa til Central- og Nordeuropa i 1950'erne og 60'erne.



Source: Livi Bacci (1972: 114)

Oliekrisen i 1973 fik migrationerne til at falde. Blandingen af fremmedskepsis og bevidstheden om den økonomiske krise fik flere af EF-landene til at stramme deres immigrationspolitikker. Hjemsendelsesordninger var ikke effektive og familiesammenføringer steg, så i starten af 1970'erne blev både immigration til Europa og internt i Europa stoppet. Derefter faldt antallet af bevægelser mellem europæiske lande. Muligheden for fri bevægelse i EF blev mere effektiv i slutningen af 1960'erne samtidig med, at interessen for at migrere dalede. Økonomisk vækst i tidligere fraflytterlande gjorde migration mindre aktuel (Recchi, 2005: 4). Det betød, at antallet af europæiske arbejdere, der migrerede internt i Europa, faldt fra 1,8 til 1,2 millioner mellem 1973-1985. Det var bl.a. forventet, at antallet af migranter fra Italien ville stige, men i stedet faldt det fra 1961 og frem (Molle, Van Mourik, 1988: 326).

Efter 1993 var der en stigning i både migrationen fra lande udenfor Europa og i den intra-europæiske migration. I 1990'erne steg antallet af EU-immigranter over hele Europa, undtagen i Grækenland, Frankrig, Sverige og Italien. Ved årtusindeskiftet repræsenterede intra-europæiske migranter 31 % af alle lovlige immigranter i EU-medlemsstater, men der var store variationer i antallet af EU-immigranter fra land til land. Kun i Luxembourg, Belgien og Irland var de intra-europæiske migranter en majoritet blandt ikke -nationale borgere. I Finland, Spanien og Danmark var der omkring 50 % flere EU-migranter i 2000 end i 1990 (Geddes, 2003).

I starten af det 21. århundrede er det stadig den traditionelle syd-nord migration, der er den største, men de nuværende EU-migranter passer ikke ind i portrættet af migranter efter 2. Verdenskrig, der typisk var mandlige analfabeter fra landdistrikterne. (Recchi, Tambini, Baldoni, Williams, Surak, Favell, 2003: 30). Arbejdsmuligheder i bygnings- og turismesektoren i de rigeste nordeuropæiske lande tiltrækker fortsat en stor del af de migrerende fra Sydeuropa, men ellers er det især sydeuropæere med længerevarende uddannelser, der søger væk fra deres kriseramte lande, og disse bølger fra nord til syd har bidraget til stigning af international migration i Vesteuropa (Alaminos, Santacreu, Albert 2003).

Tyskland er en vigtig destination for emigranter og det er bl.a. det land, hvor de fleste grækere tager hen og bosætter sig. Hele 82,5 % af de, der lever udenfor Græken-

land i Europa, migrerer til Tyskland. For italienere gælder det 51,5 %, men i absolutte tal er italienere i Tyskland med 619.000 personer den største gruppe af ikke nationale borgere i en EU-stat. Udover højtuddannede yngre sydeuropæere er der den anden vej rundt også en stigende gruppe af nordeuropæere, der bor i Sydeuropa. Det er især pensionister, der søger bedre vejr og fritidsaktiviteter, og pensionistmigration øger dermed den interne EU-migration. De tyske pensionistmigranter har især slået sig ned i Spanien, hvor de udgør 23,6 % af ikke spanske EU-borgere, og i Italien, hvor 24,8 % af ikke-italienske EU-borgere er tyskere (King, Warnes, Williams 2000).

En anden form for europæisk migration er grænsemigrationen og også her er der stor variation i forskellige områder i EU mht. om de, der bor ved grænsen, tager arbejde på den anden side (Clasen, 2003). Denne form for migration afhænger ikke kun af geografisk nærhed, men især kulturelt og sproglige ligheder gør det nemmere at migrere. EU-borgere fra og til Benelux, Skandinavien og Storbritannien, Tyskland og Østrig gør brug af mindre barrierer for social integration i værtslandet. De er stærkest i grænseområder med fælles historiske bånd (Galgoczy, 2012: 131). Allerede inden østudvidelsen i 2004 var migration til Østrig og Tyskland populær blandt østeuropæere, og med udvidelsen blev det dermed nemmere for dem at arbejde over grænsen. I 2006 var det kun 0,7 % af ansatte i EU, der arbejdede over grænsen (Wallace, 2002; William, Baláž, 2002). Desuden er der et stigende antal europæere, der køber et sommerhus og bor lejlighedsvis i et andet EU-land, primært i Sydeuropa, men også i f.eks. storbyer i andre EU-lande. Derudover er der dem, der bliver tilkaldt til specifikke stillinger, hvis de mest egnede ikke er at finde i tilflytterlandet, f.eks. ingeniører, læger eller IT-eksperter (Galgoczy, 2012: 7). I dag er det hovedsageligt middel- til overklassen med en nomadisk og global livsstil, der migrerer, men også de studerende bidrager til intra-europæisk migration gennem EU's Erasmusprogram, der blev startet i 1989 for at øge antallet af studerende mellem universiteter i EU. I 2002 havde 1 million studerende benyttet Erasmus. Både pendlere, der tager over grænsen og arbejder hver dag eller hver uge, sommerhusejerne og studerende, er grupper, der er svære at opnå præcis viden om. Manglende registrering gør, at de ikke altid figurerer

i statistikkerne. Dette gælder også for sæsonarbejdere, der måske arbejder fra forår til efterår i et andet land (Thorogood, Winqvist 2003: 3).

Udvidelsen i 2004 med 10 nye central- og østeuropæiske lande og efterfølgende med Bulgarien og Rumænien i 2007 var et vigtigt skridt for europæisk integrationshistorie, da arbejdskraftens frie bevægelighed blev øget til et meget større område. Frygten i de allerede eksisterende medlemslande for en invasion af nye arbejdere og efterfølgende negativ indflydelse på velfærden i tilflytterlandet gjorde, at alle lande på nær tre indførte regler om en periode på op til syv år, hvor de "nye" EU-borgere ikke måtte tage arbejde i de gamle medlemsstater. Dog endte kun to af landene, Tyskland og Østrig, med at begrænse arbejdet i alle syv år og åbnede i 2011 op for immigration fra de nye lande. Rumænske og bulgarske arbejdstagere vil dog ikke have helt frie muligheder før 2014, og mange af medlemslandene har stadig andre regler for alle de nye lande, visse arbejdsgrupper undtaget. Dette skyldes den økonomiske krises start i 2007 og efterfølgende har Spanien f.eks. genindført restriktioner for rumænere i 2011 grundet det spanske arbejdsmarkeds krise (Galgoczi, 2012: 1).

Folk skifter bopæl og arbejde og ved en flytning skifter man måske også type af arbejde. Der er flere forskellige grunde til, at folk flytter. Det kan være politisk og ideologisk intolerance i det land man bor i eller på ens arbejdsplads, arbejdsløshed, ægteskab i et andet land, mulighed for at forbedre ens jobsituation eller sociale tilstand for sig selv eller for sine børn eller måske at flytte til en bedre bolig. Desuden er der mange mennesker, der ikke kan holde ud at bo lang tid det samme sted. Motiverne for mobilitet og de sociale processer forandres over tid grundet forskellige situationer og politiske og økonomiske forhold. De motiver, der på et bestemt tidspunkt skabte øget mobilitet kan skifte terræn. Ved at se på de sociale problemer i et land, kan man se alle de essentielle elementer og sociale processer der er afgørende for national mobilitet. Man kan sige at mobilitet følger social evolution (Schiefer, 1961:24).

## V - 2 Italien og migrationer

I årene efter Italiens samling mentes der med migration, enhver der tog til udlandet for enhver form for beskæftigelse. Siden blev definitionen ændret, og i 1947 dækkede emigrant over tre forskellige former for emigration: 1; de, der tog af sted for at ar-

bejde, 2; de, der fulgte den arbejdende emigrant, ikke for selv at arbejde, men for at støde til sin familie, og 3; de, der tog til udlandet af andre grunde. Denne tredeling forblev den generelle opdeling, som migrationsfænomener er analyseret over frem til i dag. I italienske statistikker har man brugt statsborgerskab som måleenhed for migranter, mens der i nogle lande i stedet bruges fødested. De første emigrationsstatistikker i Italien blev foretaget i 1876<sup>32</sup>.

Migrationer internt i Italien fra syd mod de økonomiske og industrielle centre, især mod de største byer i nord, har fundet sted siden Italiens samling i 1861. Derudover har italienere siden industrialiseringen af europæiske lande taget til industri- og landbrugszoner i andre landet for at arbejde. Fra 1870 til 1. Verdenskrig tog mellem 100.000 og 250.000 årligt ud af landet som enten sæson- eller helårsarbejdere for at udføre det arbejde, der ikke var national arbejdskraft til, eller det som de nationale arbejdere undgik. 44 % af alle italienske emigranter tog til et andet europæisk land mellem 1871 og 1914 (Bade, 2000: 162). Fra slutningen af 1800-tallet og frem til 1. Verdenskrig var det især Frankrig, Tyskland og Schweiz italienerne tog til, når det gjaldt destinationer i Europa. Denne periode var karakteriseret af den store økonomiske ekspansion i de store industrialiserede lande. Fra 1901-13 tog mere end 3 millioner italienere til Nordamerika, 951.000 til Argentina og 393.000 til Brasilien. Grundene var bl.a. mangel på råstoffer, overbefolkning, arbejdsløshed, fattigdom og analfabetisme (Schiefer, 1961:208).

I 1913 talte italiensk emigration 872.600 personer, dvs. 2500 emigranter pr. 100.000 personer og antallet nåede dermed sit historiske maksimum. En tredjedel tog til andre europæiske lande, mens to tredjedele var oversøiske emigranter. Fra 1911-1915 forlod 548.600 italienere årligt Italien, igen pga. arbejdsløshed og mangel på fremtidsudsigter og økonomisk eksistens (Schiefer, 1961:184).

---

32

*Seriestoriche.istat.it/fileadmin/allegati/Popolazione/testi/2\_Emigrazione\_italiana\_e\_rimpatri.pdf*



Efter krigen skete der et skift i forhold til, hvor mange arbejdere landene modtog, og i 1920'erne var det især Frankrig, der var tilflytterland.

Nedenstående tabel viser det årlige antal af italienere, der emigrerede internt til andre europæiske lande fra 1876-1925.

*Emigrazione di lavoratori italiani verso i paesi europei  
(medie annuali)*

Anno	Francia	Svizzera	Germania	Belgio e altri paesi	Totale
1876-1880 . . .	36.856	13.282	7.315	24.748	82.201
1881-1885 . . .	44.500	7.032	6.927	36.687	95.146
1886-1890 . . .	30.314	7.203	10.351	42.826	90.694
1891-1895 . . .	26.898	12.166	15.246	54.757	109.067
1896-1900 . . .	24.900	25.647	30.941	66.926	148.534
1901-1905 . . .	54.299	53.828	56.009	80.672	244.808
1906-1910 . . .	60.225	77.305	62.200	57.864	257.594
1911-1915 . . .	65.063	71.596	56.181	50.695	243.535
1916-1920 . . .	67.834	15.105	833	11.982	95.754
1921-1925 . . .	131.894	10.247	1.447	28.772	172.360

(Schiefer, 1961: 213)

I 1950'erne kan man se, at Frankrig stadig og nu igen Schweiz var de lande, der tiltrak flest italienere i Europa (Se tabellen nedenfor). Derefter, blev der registreret færre italienere i Frankrig, Belgien, Luxembourg og Holland, pga. af kul krise i de nævnte lande samt et fald i arbejdsløsheden i Italien, der oplevede højkonjunktur. Det gjorde, at det i Italien var nødvendigt at anvende arbejdskraft, der ikke var specialiseret eller kvalificeret.

*Emigrazione italiana verso i paesi europei*

Anno	R. f. Germania	Belgio	Francia	Lussemburgo	Paesi Bassi	Grecia
1953 . . . .	8.710	19.326	355.113	1.039	1.533	2.992
1954 . . . .	12.249	15.434	372.004	1.307	1.498	3.615
1955 . . . .	1.200	17.073	40.713	5.700	240	288
1956 . . . .	10.907	10.395	87.552	6.500	2.010	350
1957 . . . .	7.653	10.552	114.974	8.874	2.420	198
1958 . . . .	11.698	4.304	91.033	7.766	360	70

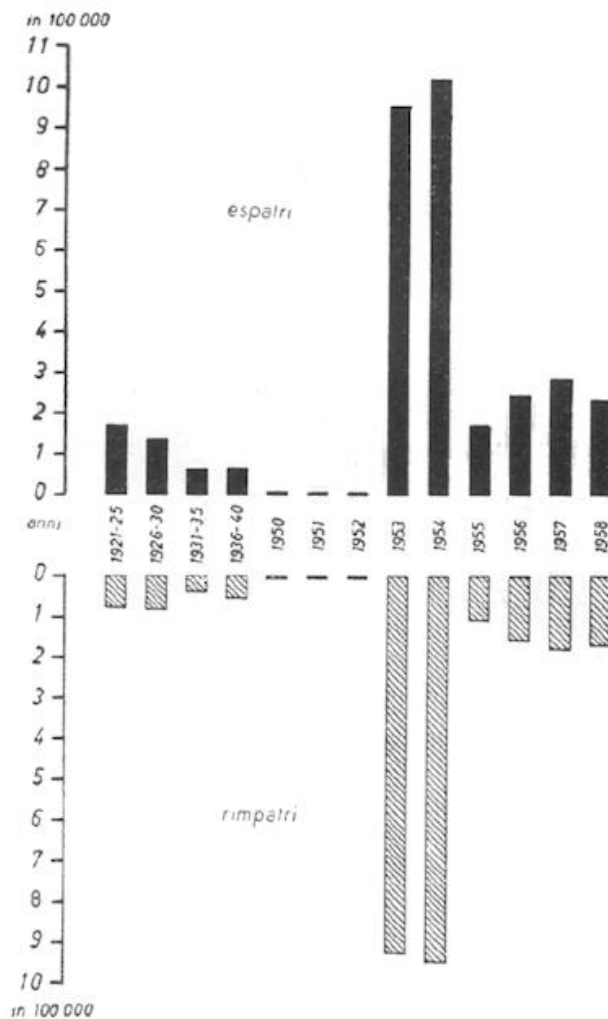
  

Anno	Jugoslavia	Austria	Svizzera	Svezia	Spagna	Regno Unito	Altri paesi
1953 . . . .	8.452	142.711	511.005	322	2.123	6.157	1.067
1954 . . . .	11.809	148.130	551.075	268	2.800	6.743	1.264
1955 . . . .	403	650	95.049	315	77	10.400	292
1956 . . . .	320	1.600	113.907	400	225	11.520	220
1957 . . . .	—	1.100	129.600	—	—	10.585	647
1958 . . . .	—	105	111.334	—	—	9.712	325

(Schiefer, 1961: 215)

Der har desuden været bølger af italienere der, efter at være flyttet til udlandet for enten at være sæsonarbejdere eller permanente fraflyttere, efterfølgende er vendt tilbage til Italien. Efter 2. Verdenskrig faldt emigration til ikke europæiske lande, men i stedet så man en stigning af emigration til europæiske lande. Samtidig ses fra 1953 et stort antal hjemvendte fra de europæiske lande, hvilket i forhold til antallet af emigrationer, var højere fra Europa end fra oversøiske lande (Schiefer, 1961: 217). I tabellen nedenfor er den øverste halvdel et billede på italienere, der emigrerede internt i Europa og den nederste del, de der i samme årrække vendte hjem til Italien.

### Espatri e rimpatri di lavoratori italiani da e per i Paesi europei



(Schiefer, 1961: 216)

De intra-europæiske migranter forlod landdistrikter og bjergområder i Syditalien, Vestspanien, Nordportugal og Nordgrækenland, og her var italienerne den første gruppe til at flytte i 1950'erne. Generelt var Italien i 1946-1970 det mest almindelige fraflytterland, og Tyskland det mest besøgte tilflytterland af alle, der flyttede.

1.520.000 italienere slog sig ned i et andet europæisk land, mere end 80 % af dem i Tyskland og Schweiz. Tyskland oplevede ligesom Italien et økonomisk boom i 1950'erne, det førnævnte Wirtschaftswunder, og derfor var Tyskland en rigtig populær destination, mens Italien trods et økonomisk opsving fortsat var et land, man

emigrerede fra. I 2001 tog de fleste italienere fortsat til Tyskland, Frankrig og også Belgien. (Pugliese, 2002: 21–22).

Østudvidelsen har fra 2004 og frem til krisen vist en øget migration i Irland og Storbritannien, der ikke opsatte regler om, at der skulle gå et vist antal år, før arbejdere fra de nye lande måtte migrere (Galgoczy, 2012: 10). Der var i alt tre lande, der ikke lavede specielle regler for, hvornår arbejdere fra de nye EU-lande måtte migrere. Sverige, der heller ikke havde opstillet særregler for de nye lande, oplevede derimod ikke nogen stigning. Dette kan ses som, at immigration er forbundet med en vis efterspørgsel i tilflytterlandet og endvidere at sprog har en indflydelse på hvor folk flytter hen. I Storbritannien oplevede man et ophold i antallet af EU-migranter i 2008, der så igen steg fra 2009 til 2010 (Galgoczy, 2012: 11). I Italien oplevede fra 2007 til 2010 en kæmpe stigning i migration fra de nye medlemsstater (Galgoczy, 2012: 12). Beskæftigelsesfrekvensen for migranter fra de nye EU-lande faldt under krisen væsentligt mere end for nationale arbejdere, især i Spanien, Irland og Portugal. I Italien og Grækenland steg beskæftigelsesfrekvensen for de nye EU-lande, mens de faldt for nationale arbejdere. I Luxembourg og Tyskland steg beskæftigelsen for migranter fra nye EU-lande mere end den gjorde for de nationale indbyggere (Galgoczy, 2012: 17). I de fleste lande steg ledigheden for både nationale og migranter. Arbejdsløsheden steg generelt mest for migranter (Galgoczy, 2012: 28).

En dårligere økonomisk situation og dermed ringere fremtidsudsigter har været medvirkende til, at italienere har valgt at tage til udlandet, hvor der i forvejen bor næsten 4 millioner italienere. En undersøgelse fra 2006 viste, at 37 % hellere ville bo i et andet land, hvis de havde haft mulighed for det, 50,5 % af de 25-34-årige ville gerne flytte til udlandet, mens det for de 18-24-årige var hele 54,1 %. Af akademikere var 55,2 % villige til at forlade Italien. Geografisk var der flest fra Nordøst- og Syditalien, der kunne forestille sig at migrere, 40,9 % fra Nordøstitalien og 39,3 % fra syd, mens det for sicilianere og sardere kun var 34 %. Årsagen til at folk flyttede, var for 52,7 % bedre beskæftigelsesmuligheder og for 13,1 % bedre muligheder for deres børn (Harder, 2006: 163).

Efterspørgslen på arbejdskraft i tilflytterlandet samt arbejdsmarkedssituationen i fraflytterlandet spiller en afgørende rolle for, om folk vælger at migrere (Galgoczy, 2012: 6). De personer eller services, som emigranten kan komme i kontakt med i det nye land, er en vigtig faktor for, hvorvidt italieneren flytter alene (eller med sin familie) på eget initiativ uden økonomisk støtte fra staten eller den stat, han flytter til. Ifølge Schiefer emigrerer italieneren generelt ikke, hvis han ikke er sikker på at have nogen til at modtage ham i form af en fra sit eget land. I hvert fald ikke før han ved, om der er et job og en løn (Schiefer, 1961: 288). Schiefer mener ikke at arbejderne skubbes af deres sociale og økonomiske miljø og de bliver heller ikke hevet ind af modtagerlandet. Endvidere mener han, at enhver reduktion af forskelle mellem to lande, hvad angår levestandard og social sikkerhed, gør, at et modtagerland mister det, det havde, der var bedre end fraflytterlandet og dermed det, der gjorde det tiltrækkende for arbejdere fra andre nationaliteter. Tilnærmelsen af samme levestandarder og arbejde øger ikke mobiliteten, tværtimod, den lammer den. Harmoniseringen af løn og arbejde stimulerer ikke mobiliteten i praksis. Tendensen til at emigrere, hvis man observerer Italien og andre lande, er, at når de har opnået en vis økonomi og socialt niveau, er der generelt mindre emigration af arbejdere. Motivationen for forandringer og til at skifte arbejde bliver svagere (Schiefer, 1961: 287).

De faktorer, der afgør hvorvidt migranter vender tilbage til deres oprindelsesland kan være familiemæssige årsager og andre sociale relationer. Det kan også være at opholdet ikke levede op til forventningerne. De, der på forhånd ved, at de ikke skal være længe i tilflytterlandet, er ofte mindre tilbøjelige til at lære f.eks. sproget. Mange kommer hjem til deres oprindelsesland efter nogle år og også her kan det være svært at finde ud af det præcise antal på, hvor mange der tager ud og hvem, der kommer hjem (Galgoczy, 2012: 143). Det kan være en fordel for det oprindelige fraflytterland, hvis den udsendte arbejder kommer hjem med øgede kvalifikationer og erfaring, f.eks. sprog eller faglige kompetencer, om hvad man bruger begrebet ”brain gain”. Overkvalificering er derimod ”brain waste”, forstået som at arbejderne bliver sat i stillinger, der udfordrer den enkelte i langt mindre grad, end vedkommende er i stand til at præstere. Hermed opstår der mismatch mellem migranternes kvalifikationer og det job, de udfører. Sprog er en af hovedbarriererne for at opnå et godt match

mellem evner og stillinger, mens en anden udfordring kan være diskrimination (Galgoczy, 2012: 8). Migranter er oftere overuddannede i forhold til nationale indbyggere (Galgoczy, 2012: 97). Jo højere uddannelse man har, jo større risiko er der for overuddannelse i forhold til den stilling, der skal besættes, mens jo højere stilling man har i forvejen, des mindre vil man risikere at være overuddannet, når man når frem til destinationen. I de nordiske lande har der hovedsageligt været lavere uddannede arbejdere, især fra de baltiske lande og Polen, men generelt er uddannelsesniveaut hos migranter højere nu end i tidligere migrationsbølger (Galgoczy, 2012: 10).

Emigrationen er drevet af forskelle i lønniveauer mellem fra- og tilflytterland snarere end opgradering af kvalifikationer. Derfor kan migranter, der planlægger at være væk i en begrænset periode, være villige til at tage jobs under deres niveau, så længe det giver dem mulighed for højere løn (Galgoczy, 2012: 9).

Der er tre faktorer, der har haft indflydelse på migrationen under den nuværende økonomiske krise: efterspørgsel på det arbejdsmarked man flytter til, velfærdssystemet og arbejdsmarkedssituation i fraflytterlandet. Italien er gået fra at være et emigrationsland til at være destination for udviklingslande, men Italien er ikke i stand til at tiltrække de højtuddannede. Pull-faktorer som den økonomiske situation og arbejdsmarkedssituationen er ikke fristende nok i forhold til andre lande.

### V - 3 Kort om Danmark

62 % af danskerne har anført, at det er en væsentlig fordel at kunne arbejde, rejse og studere i andre EU-lande, men i 1985 udgjorde danskere bosat i et andet EU-land blot 1,5 % af det samlede indbyggertal, i 1998 var det 1,6 %. Tilsvarende udgjorde borgere fra andre EU-lande bosat i Danmark 0,71 % mod 1,01 % i 2000. Når bosiddende EU-borgere måles som procent af det samlede indbyggertal viser Eurostat-data<sup>33</sup>, at Danmark har ligget betragteligt under gennemsnittet i forhold til de andre EU-lande. I Tyskland udgjorde andre borgere 2,03 % i 1985, 2,26 % i 2000. I perioden 1999-2005 steg indvandring til Danmark fra EU-24 fra 9.003 EU-indvandrere til

---

<sup>33</sup> <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

12.186. Ser man på indvandring fra EU-lande, er der flest fra nabolandene, der kommer til Danmark. Fra 1999-2005 kom der 10.678 personer fra Tyskland, 8.137 fra Sverige, 6.807 fra Storbritannien og først på fjerdepladsen et østland, nemlig Polen med 6.556 personer. Denne vækst i indvandring udgør stadig en beskedent del i forhold til Danmarks samlede indbyggertal. Tallene anser vi som udtryk for hvordan sproglige og kulturelle fællestræk har stor indflydelse på, hvor man vælger at flytte hen. Størstedelen af immigranterne er nettobidragydere til dansk velfærdsbudget, da de fleste er skatteydere og ikke socialt forsørgede (Martinsen, 2005: 1039-1040).

#### V - 4 Italienske akademikere

Hvor det tidligere i Italien var faglærte og ufaglærte, der drog til udlandet, ses der i disse år store strømninger af italienske akademikere, der prøver lykken i udlandet. Mere end 50.000 unge forlader hvert år Italien, af dem er 70 % akademikere. De fleste tager til Tyskland, Storbritannien, Schweiz, Frankrig og Spanien. Uden for Europa er det især USA og Brasilien, de unge tager til. Hvis man ser på antallet af italienske emigranter til forskellige lande, er Brasilien det land, hvor akademikere udgør den største del af det samlede antal italienske immigranter. Der er 21 % af de italienske immigranter akademikere, efterfulgt af Kina, hvor det er 20,3 %, og Holland, hvor der er 19,5 %. På nationalt plan er den interne mobilitet afbrudt, da migration fra syd til centrum-nord er faldet med 10,4 % i forhold til 2008. pga. krisen. I nord-øst, der er en af hovedmodtagerne af syditalienere, faldt antallet af migranter med 16,1 % fra 2008 til 2009. Samme år steg antallet af hjemvendte fra nord til syd med 10,5 %. Hvis man ser på akademikernes interne mobilitet, er 15,6 % af alle flytninger internt akademikere. Den største procentdel gælder flytninger fra centrum til nord-vest (21,8 %).<sup>34</sup>

Strømningerne af akademikere til udlandet har i Italien fået betegnelsen ”hjernerne flugt” og koster årligt ca. en milliard euro, et tal der er beregnet ud fra, hvor meget det koster den italienske stat at få en studerende færdig i forhold til at den nyuddan-

---

<sup>34</sup> [fugadeitalenti.wordpress.com/2011/07/27/nuovi-dati-sullemigrazione-istat/](http://fugadeitalenti.wordpress.com/2011/07/27/nuovi-dati-sullemigrazione-istat/)

nede derefter fraflytter landet og dermed ikke bliver aktiv skatteyder. Af Istats tal fremgår, at der er et boom af akademikere over 25 år, der flygter til udlandet især for at finde arbejde. Pga. krisen har Italien ikke engang beskæftigelse til de dygtigste. En anden statistik fra Eurostat viser, at arbejdsløsheden blandt akademikere mellem 30 og 34 år overstiger dem på samme alder, der kun har en studentereksamen. En situation der, blandt de mest industrialiserede lande, kun ses i Italien, og som retfærdiggør akademikernes søgen efter arbejde i andre lande. I Frankrig og Tyskland derimod er der halvt så stor arbejdsløshed blandt akademikere som de uden længere videregående uddannelse. I 2012 steg antallet af akademikere, der emigrerede med 29 %, hvilket svarer til mere end 10.600 personer. Til sammenligning var der i 2010 ca. 8.200. Modtagerlandene kan således nyde godt af en arbejdskraft, som de ikke har haft udgifter til i forbindelse med uddannelse. Ifølge OECD, hvis man lægger den italienske stats udgifter sammen, koster det 124.000 euro at uddanne en akademiker, alle skoleår lagt sammen. Fra 2002 til 2011 er mere end 68.000 akademikere taget af sted. Samtidig er emigrationen faldet blandt de klassiske emigranter. I 2002 var 11,9 % af emigranterne akademikere, i 2011 er det 27,6 %, <sup>35</sup> mens de med lavere uddannelse er faldet fra 51 % til 37,9 %. Ud af de 10.600 akademikere kommer ca. 5.800 af dem hjem igen. <sup>36</sup>

For at prøve at holde på de dygtige akademikere, blev der i 2010 vedtaget en lov, der giver en belønning til de, der vælger at komme tilbage til Italien eller til EU-borgere, der i mindst 2 år har boet i Italien, og som studerer eller arbejder i udlandet og derefter vælger at vende tilbage til Italien. Belønningen gives som skattemæssige fordele i form af lavere indkomstskat. De, der kan gøre brug af ordningen, skal være født efter

---

<sup>35</sup> I starten af afsnittet skriver vi, at 70 % af emigranterne er akademikere, mens der her står 27,6 %. Det hænger sammen med, at i Istats analyser, er der ved spørgsmålet om, hvilken uddannelse man har, også mulighed for at vælge "anden uddannelse". Dvs. at en person med en master eller ph.d. ikke vil sætte kryds ud for en "almindelig" kandidatgrad. Desuden gælder igen spørgsmålet om, at mange ikke registrerer sig, når de flytter.

<sup>36</sup> <http://www.emergencyexit.it>



1969 og have en universitetsgrad.<sup>37</sup> Parlamentet har med loven ønsket at sende et positivt signal til både de unge samt resten af befolkningen. For kvinder vil skatteprocenten kun være på 20 % i tre år, mens den for mænds vedkommende vil være 30 %. Skattelettelserne gives efter størrelse af indkomst, jo mere man tjener, des større skattelettelser. Retten til ordningen frafalder, hvis man fraflytter Italien, inden 5 år fra den første skattelettelse blev givet. Konsekvensen bliver, at man får bøder og får fratrukket lettelserne.<sup>38</sup>

## V - 5 Gensidig anerkendelse af uddannelse

For at det er muligt for akademikere at søge arbejde i andre medlemslande, kræver det, at der er gensidig anerkendelse af uddannelsesniveaut, dvs. der skal være ækvivalens i uddannelsesreglerne. De Europæiske anerkendelsesnetværk ENIC (European Network of Information Centers on Academic Recognition and Mobility) og NARIC (National Academic Recognition Information Centres) blev oprettet for at fremme gensidig anerkendelse af videregående uddannelser.

Enhederne arbejder tæt sammen men er oprettet af forskellige institutioner. ENIC blev oprettet på initiativ af Europarådet og UNESCO og består af nationale kontorer i Europarådets medlemsstater og i UNESCO's Europaregion, bl.a. USA, Canada, Australien, New Zealand. De skal udvikle retningslinjer for anerkendelsen af uddannelseskvalifikationer, mens man hos NARIC, der blev etableret i 1984 på initiativ af Europa-Kommissionen, kan finde oplysninger om anerkendelse af udenlandske eksaminer og studieperioder og om landenes uddannelsessystemer. I Danmark er det Styrelsen for Universiteter og Internationalisering, der repræsenterer den enhed. Oprettelsen af NARIC kan ses som endnu et tiltag til at fremme mobiliteten i EU, ved at gøre det lettere for borgerne at retfærdiggøre sin uddannelse i andre medlemsstater. For at øge arbejdskraftens frie bevægelighed inden for EU's lovregulerede erhverv,

---

<sup>37</sup> [www.esteri.it/MAE/approfondimenti/20110125\\_Legge\\_30\\_dicembre\\_2010\\_n.\\_238.pdf](http://www.esteri.it/MAE/approfondimenti/20110125_Legge_30_dicembre_2010_n._238.pdf)

<sup>38</sup> [fugadeitalenti.wordpress.com/2011/06/22/legge-controesodo-istruzione-per-luso/](http://fugadeitalenti.wordpress.com/2011/06/22/legge-controesodo-istruzione-per-luso/)

har landene besluttet at en EU-borger er kvalificeret til også at udøve sit erhverv i et andet EU-land, hvis han er kvalificeret i sit hjemland. Hvis værtslandet konstaterer, at der er et stort skel mellem de erhvervs kvalifikationer, en ansøger har fra hjemlandet og de, der kræves i tilflytterlandet, kan det kræves dokumentation for udførelse af erhvervet i hjemlandet. Ordningen fremgår i Direktiv 2005/36/EF om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer. Nogle erhverv har såkaldt automatisk anerkendelse, såsom læger, sygeplejersker, tandlæger, jordemødre o.a. Bologna-processen, der er en reformproces for videregående uddannelser, stræber efter et fælles europæisk område for videregående uddannelse. Anerkendelsen er vigtig, når det gælder om at fremme uddannelsessøgendes, forskeres og arbejdstageres mobilitet i EU. Mens man læser, er det vigtigt med gensidig anerkendelse af grader og studieperioder.<sup>39</sup>

Det førnævnte Erasmusprogram fejrede 25 år i 2012, og hvert år tager mere en 230.000 studerende ud i et andet EU-land. Nu har næsten 3 millioner studerende fulgt programmet, og fra 2007 blev også virksomhedspraktik, der før hed Leonardo da Vinci programmet, en del af Erasmus. Programmet indeholder desuden andre uddannelses- og undervisningsprogrammer såsom udveksling af undervisere mellem landene. Fra 1987/88 til 2010/11 tog 250.265 italienere på Erasmus, hvilket udgør 10,88 % af alle Erasmusstuderende. Erasmusprogrammet er opkaldt efter filosof og humanist Erasmus af Rotterdam, der selv boede og arbejdede i flere europæiske lande i søgen efter viden, erfaring og indsigt, som kun kunne opnås i mødet med andre folkefærd.<sup>40</sup>

Ser man på udnyttelsen af fri bevægelighed i EU med Erasmusprogrammet som eksempel, kan man sige, at det virker i og med at så mange studerende gør brug af det, men spørgsmålet er, om de tager af sted, fordi de føler sig europæiske og kender til de rettigheder, det medfører, eller om det bare er lysten til at prøve at studere i et an-

---

<sup>39</sup> <http://fivu.dk/uddannelse-og-institutioner/anerkendelse-og-dokumentation/mere-om-anerkendelse/internationalt>

<sup>40</sup> <http://ec.europa.eu/education/erasmus/doc/stat/table1.pdf>

det land, og så tager de af sted uden at være opmærksomme på, at det er Det Indre Marked, der gør det muligt. Efter vores mening og erfaring tager de studerende ud, fordi de er nysgerrige og uden at tænke EU og vide, at det er den frie bevægelighed, der giver dem muligheden. På den måde kan man sige, at fri bevægelighed her er lykkedes, da de studerende gør brug af den, samtidig med at identifikationen med EU-projektet halter, da de studerende ikke tager af sted med bevidstheden om EU's muligheder og dermed viderefører dem, når opholdet er ovre. Men er det vigtigt, at de er bevidste om, at det er pga. EU, at de har den mulighed, eller er det nok, bare rettighederne bruges? Vi er af den opfattelse, at for at EU kan få stor opbakning i medlemslandene, er det vigtigt, at folk og i den her sammenhæng, de studerende, skal føle sig en del af en større sammenhæng og ikke bare ubevidst gøre brug af mulighederne. Således at de, pga. Det Indre Marked, når de flytter tilbage efter opholdet, og har haft en god oplevelse i et andet land, efterfølgende tager til et andet EU-land for at arbejde. Der er endvidere en del studerende, der tager et ophold uden for EU og vi antager derfor, at de vælger det præcise land de vil til og ikke nødvendigvis i EU. Det har dog ikke været muligt at finde tal, der viser antal af studerende fra EU til resten af verden for at kunne se dem i forhold til antallet af Erasmusstuderende. Der er ikke lavet undersøgelser om de Erasmusstuderendes bevidsthed om EU, og dette udsagn bygger dermed på vores egne antagelser. Erasmus og støtteordninger gør det nemmere for mange at læse internt i EU, og på den måde kan man sige, at de studerende migrerer som konsekvens af Det Indre Marked. Men da man ikke ved hvor mange, der ville have læst i udlandet, hvis ikke Erasmusprogrammet havde været muligt, er det svært at konkludere præcist.

I nedenstående skema har vi opstillet nogle push- og pull-faktorer for at se på nogle af de grunde, der har fået italienerne til at flytte gennem tiden. Hvilke grupper er flyttet og hvor tog/taget de hen? Vi har indsat tid for at skitsere et overblik, men det er dog svært, da det overlapper med hvilke grupper, der migrerede og hvilke grunde, der lå til baggrund for migrationen. Generelt kan man dog se at arbejdsløshed var den væsentligste årsag dengang man startede med at foretage opgørelser over migrationer og det er det samme i dag grundet krisen. Vi ser altså at italienere generelt migrerer for at finde arbejde.

Tid	Push	Pull	Hvem	Hvor
1870-	Arbejdsløshed	Udsigt til arbejde	Faglærte og ufaglærte	Internt i Italien. Primært i økonomiske og industrielle centre, især mod de største byer i nord
1876-1915	Fattigdom	arbejde, der ikke var national arbejdskraft til, eller det som de nationale arbejdere undgik	Faglærte og ufaglærte	Tyskland, Schweiz, Frankrig
1901-1913	mangel på råstoffer, overbefolkning, arbejdsløshed, fattigdom og analfabetisme	Udsigt til arbejde	Faglærte og ufaglærte	Nordamerika, Brasilien, Argentina
1916-1925	Fattigdom	Udsigt til arbejde	Faglærte og ufaglærte	Frankrig
1950'erne	Arbejdsløshed	Udsigt til arbejde	Faglærte og ufaglærte	Frankrig og Schweiz
1946-70	Arbejdsløshed	Udsigt til arbejde	Faglærte og ufaglærte	Tyskland
1970'-	Midlertidige kontrakter, stift arbejdsmarked	Fastansættelse	Akademikere	Nordeuropa
	Krise	Fastansættelse	Akademikere	Grænselände og Tyskland

## V - 6 Italiens arbejdsmarked – fra 2. Verdenskrig

### Arbejdsmarkedet i tal

- Italien havde i 2011 en befolkning på 60.626.442 personer.
- I 2011 var der 22.967.000 beskæftigede, af disse var 9.349.000 kvinder.
- 19.416.000 var ansat på fuld tid, mens 3.551.000 var på deltid.
- Den totale arbejdsløshedsprocent var i alt 8,4 %, 7,6 % for mænd og 9,6 % for kvinder.
- Arbejdsløshedsprocenten blandt de 15-24-årige var 29,1 %, også her med en overvægt af kvinder.
- Erhvervsfrekvensen, arbejdsstyrkens andel af hele befolkningen var, ikke overraskende, højest i nord, lidt lavere i centrum og lavest i syd. Den er 62,2 % for hele Italien, 69,3 % i nord og 51 % i syd.
- For kvinder er den 51 % i alt. (60,8 % i nord, 36,8 % i syd).
- Arbejdsstyrken er 67,5 % for mænd, 46,5 % for kvinder, (65,2 % i nord for kvinder mod 44 % i syd).

[http://www.istat.it/it/files/2011/06/Italia\\_in\\_cifre\\_2012.pdf](http://www.istat.it/it/files/2011/06/Italia_in_cifre_2012.pdf)

Efter 2. Verdenskrig blev der dannet en national enhedskoalition, der blev ledet af kristendemokraten Alcide de Gaspari og bestod af kristendemokrater, socialister og kommunister, og de blev ved magten indtil 1947 (Formigioni, 2003). Det var dem,

der satte kursen for det italienske arbejdsmarked med vægt på lovmæssig jobbeskyttelse. I 1947 blev der indført en arbejdsløshedsunderstøttelse, der kunne blive udbetalt gennem den statslige institution Cassa Integrazione, for at sikre en erstatningsindkomst til lønmodtagere, der var midlertidigt arbejdsløse. Cassa Integrazione udbetalte "Indennità di disoccupazione", som kan sammenlignes med de danske dagpenge. Ordningen fastholdt forbindelsen mellem de arbejdsløse og deres sidste arbejdsgiver, hvilket begrænsede de arbejdsløses mobilitet, da de var afhængige af indtægten og dermed var begrænset i at søge nyt job. Det påvirker mobiliteten at være bundet til en arbejdsgiver, da de arbejdende så er mindre tilbøjelige til at søge nyt arbejde, da de afventer, at situationen på deres oprindelige arbejdsplads forbedrer sig (Gualmini, 1998: 100-01).

Der var også andre forsøg på at indføre mere videreuddannelse og mobilitet, men det blev styret direkte af staten og ikke, som i f.eks. den nordiske model, af arbejdsmarkedets parter. Af frygt for at arbejdsgivere skulle udnytte forskellige tiltag til underbetale arbejdstagere, gjorde fagbevægelsen meget for at indføre meget strenge betingelser, hvilket resulterede i, at de fleste fleksibilitetsforanstaltninger stort set ikke blev anvendt. Fagbevægelsen forsøgte at beskytte arbejderne, men det fastlåste dem i stedet, da man så blev holdt fast i den samme stilling med ringe mulighed for at skifte. Den katolske kirke har altid spillet en afgørende rolle i Italien, og konflikten mellem kirken og en moderniserende stat endte med en udvikling af en dominerende stat, der udgjorde det politiske rum og fortrængte kirken (Crouch, 1993; Madeley, 2003). Dette betød endvidere, at fagbevægelsen blev mødt med modstand, når den prøvede at nå ind til staten, fordi denne i forvejen var i konflikt med kirken og ikke ønskede yderligere politiske kampe (Bartolini, 2000: 395-96; Crouch, 1993: 302).

Fagforeningerne prioriterede jobbeskyttelse højt, efter at der havde været en lang række fyringer i midten af 1960'erne. Det førte til en lov i 1966, hvor begrebet ubegrundet firing blev indført. Hermed skulle arbejdsgiveren bevise, at han havde ret til at fyre en given medarbejder. Hvis det ved en voldgiftsret blev vurderet, at fyringen var ubegrundet, kunne arbejdsgiveren vælge mellem at genansætte medarbejderen eller betale en bøde på op til en års løn. I 1970 blev regler for fyringer igen strammet og valget mellem genansættelse eller bøde blev fjernet. Nu var arbejdsgiveren tvun-

get til at genansætte medarbejderen. Denne lov gjorde Italien til et af de lande i OECD med de strengeste lovgivninger for jobbeskyttelse. "Artikel 18" blev indført, der skulle beskytte arbejdere ved uretmæssig fyring. De ansatte var beskyttet af denne "Artikel 18", der gjorde det meget svært for en arbejdsgiver med flere end 15 ansatte at fyre sine medarbejdere, også under økonomisk krise. Konsekvensen var dermed ifølge arbejdsgiverne, at "Artikel 18" gjorde det kompliceret at ansætte nye, da man var bange for, at man blev nødt til at beholde medarbejderen i alle de år, personen blev på arbejdsmarkedet. Det betød, at det var risikabelt og besværligt at fyre en medarbejder, da det var usikkert, om det blev vurderet som begrundet eller ubegrundet. Det gjorde, at arbejdsgiveren foretrak andre former for arbejdskontrakter, der var mindre beskyttende for arbejdstageren (Ferrera og Gualmini, 2004).

I 1970'erne førte politisk radikalisering til uro på arbejdsmarkedet. Der blev i disse år taget flere arbejdsmarkedspolitiske initiativer, der videreførte tankegangen fra efterkrigsårene med social beskyttelse via jobbeskyttelse (Ferrera og Gualmini 2000). Også Cassa Integrazione blev styrket i 1970'erne. Ydelsen blev sat op til 80 % af lønnen og kunne vare op til fem år med mulighed for forlængelse i sager med særligt svære arbejdsmarkedsforhold. I ydelsesperioden var lønmodtageren teknisk set stadig ansat af arbejdsgiveren, men udførte ikke noget arbejde og modtog heller ikke almindelig løn. Det var meningen, at lønmodtageren igen skulle vende tilbage til en almindelig stilling, når aktiviteten i virksomheden igen steg. Dette blev dog sjældent en realitet, da der i tilfælde med nedskæringer og omstruktureringer i virksomheder ikke opstod mulighed for en tilbagevenden (Gualmini, 1998: 115; Ferrera og Gualmini, 2000).

Den fyrede medarbejder forblev i teorien ansat af den gamle virksomhed og var dermed også mere tilbøjelig til at vente på, at tiderne ændrede sig end til at lede efter et andet arbejde. Dette blev politikerne opmærksomme på i løbet af 1970'erne og prøvede flere gange at reformere systemet. I 1977 blev Cassa Integrazione koblet sammen med en mobilitetsydelse, der skulle opmuntre modtagerne af ydelsen til at søge en ny stilling. Hvis man ønskede at benytte denne mulighed, var der endvidere adgang til uddannelse, men pga. bureaukrati forblev ordningen nærmest ubenyttet.

Størstedelen af de fyrede arbejdere forblev i arbejdsunderstøttelsesordningen på ubestemt tid (Barbier og Fargion, 2004: 445; Gualmini, 1998: 131-132).

I 1996 blev det muligt at lave tidsbegrænsede kontrakter for nye medarbejdere og på den måde at omgå den førømtalte "Artikel 18". Det omdiskuterede ved "Artikel 18" var især, at den beskyttede den del af arbejdskraften, som allerede havde et arbejde, mod at blive fyret, men samtidig mindskede den jobsikkerhed for dem, der søgte arbejde og resulterede samtidig i et meget lavt lønniveau for dem med midlertidige kontrakter.<sup>41</sup>

Der er generelt i Italien mange forskellige typer kontrakter, og man skal derfor være opmærksom på, hvilken ansættelse man får, da det kan have betydning for ens rettigheder. Efter det blev muligt for arbejdsgivere at ansætte folk i tidsbegrænsede perioder, er der ikke så mange, der bliver fastansat. Fastansatte er sikret mange rettigheder gennem loven, og det er meget svært at fyre medarbejdere i faste stillinger. I tidsbegrænsede ansættelser har man de samme rettigheder som en fastansat i den periode, hvor kontrakten løber. Kontraktperioden må ikke overstige 3 år og kan kun forlænges en gang. Der er en lang række af forskellige kontrakttyper, hvor mange af dem medfører begrænsninger i ens rettigheder.<sup>42</sup> Italienske lønninger er blandt de laveste i EU og det kan være svært især for nyuddannede at klare sig selv, da de ofte starter i enten ulønnet praktik eller med en løn, der knapt nok dækker huslejen. Den før omtalte "Generazione 1000 euro" refererer netop til, at mange må klare alle faste udgifter og få en hverdag til at hænge sammen økonomisk for en indtægt, der ikke matcher leveomkostningerne, især i storbyerne. Flere må se sig nødsaget til at blive boende hjemme langt længere end de ønsker, hvilket igen medfører, at det er svært for italienerne at stifte familie. Dertil kommer, at der ikke er gode vilkår for kvinder på arbejdsmarkedet, når det kommer til at skulle klare både job og passe børn og derfor får det ofte den konsekvens, at kvinder må stoppe med at arbejde, når de får børn, i

---

<sup>41</sup> <http://www.lavoro.gov.it/lavoro/search/default.htm?txtSearchFree=articolo%2018%20lavoro&ext=y>

<sup>42</sup> <http://www.monetos.it/servizi/cercare-lavoro-italia/contratti/>

hvert fald mens børnene er små.<sup>43</sup> I løbet af uddannelsesforløbet er det stort set utænkeligt at forlade hjemmet, da de ingen økonomiske bidrag modtager fra staten, såsom SU. Man ser altså en udvikling, hvor de unge må blive boende længe hjemme, ikke har råd til at stifte familie og derefter har problemer med at få arbejde og privatliv til at hænge sammen. Derfor bliver folk stadig ældre før de får børn, hvilket får stor konsekvens for den demografiske udvikling i Italien, hvor de ældre bliver flere og flere. At de unge så derudover kan blive nødt til at søge job i udlandet, gavner ikke situationen i Italien.

Arbejdsløshedsforsikring er obligatorisk for lønmodtagere, og forsikringen administreres af INPS, det nationale institut for social sikring<sup>44</sup>.

En arbejdstager kan til hver en tid opsige sin kontrakt, det er dog ikke uden omkostninger, hvis kontrakten bliver opsagt uden et varsel. Arbejdstageren kan blive pålagt at betale en godtgørelse for manglende varsel<sup>45</sup>. Dagpengeretten kan forsvinde, hvis man selv opsiger sit arbejde. Det er derimod sværere for arbejdsgiveren at fyre en medarbejder. I virksomheder med mere end 15 ansatte kan arbejdsgiveren ikke fyre en medarbejder uden gyldig grund. Man taler om fyring *a giusta causa* eller *per giustificato motivo*. Det kan for eksempel være, hvis medarbejderen har begået ulovligheder, som berører arbejdspladsen.<sup>46</sup>

De to reformer, Treu reformen fra 1997<sup>47</sup> og ”Biagi reformen”, ”la riforma Biagi” åbnede et nyt kapitel i moderniseringen af det italienske arbejdsmarked. Biagi reformen startede med hvidbogen om arbejdsmarkedet i Italien fra 2001 og blev sat i kraft

---

<sup>43</sup> <http://www.generazione1000.com/progetto.htm>

<sup>44</sup> <http://www.monetos.it/servizi/cercare-lavoro-italia/diritti-lavoratori/dimissioni/>

<sup>45</sup> <http://www.monetos.it/servizi/cercare-lavoro-italia/diritti-lavoratori/dimissioni/>

<sup>46</sup> Det kan for eksempel være, hvis medarbejderen har begået ulovligheder, som berører arbejdspladsen.

<sup>47</sup> <http://www.camera.it/parlam/leggi/97196l.htm>



i 2003.<sup>48</sup> I slutningen af 1900-tallet var der behov for en regulering af arbejdsmarkedet, der ikke var så rigid, men som karakteriserede sig med den nødvendige fleksibilitet. Skellet mellem den reelle arbejdsverden i konstant forandring og den fastlåste lovgivning på området hang ikke sammen. De nye organisatoriske modeller i virksomhederne efterspurgte gode kvalifikationer og fleksibilitet mht. bl.a. arbejdstider og samarbejde. For at kunne forny sig krævede det muligheden for arbejdsgiveren at kunne ansætte nye medarbejdere uden frygten for til enhver pris at have lønmodtageren ansat indtil pensionsalderen (Olivelli, 2005: 4).

Italien var karakteriseret af store territorielle forskelle, hvor der i visse zoner var virksomheder, hvor efterspørgslen ikke opfyldtes og områder, hvor sort arbejde fyldte en del. Det italienske system havde længe været ude af stand til at tilpasse sig nye udfordringer pga. rigiditet, statsmonopol og bureaukrati. Arbejdsmarkedsreformen stillede især mod at få et system uden de kæmpe forskelle på midlertidige ansættelser og over-sikrede stillinger. Det betød at komme væk fra et system med rigid beskyttelse, der ofte var ineffektiv og reserveret til få og hen imod en indretning med beskyttelse på en måde, der samtidig sikrede mobilitet og dermed gav adgang til, at mange flere kunne komme i en fast stilling (Olivelli, 2005: 5). Der var brug for regler i Italien, men de skulle sikre frihed. Med Biagi reformen skulle staten også uddelegere en del af sine opgaver til regionerne og regionerne til kommunerne. Målet med reformen var at øge beskæftigelsesniveauet, øge antallet af arbejdstagere i fast beskæftigelse og fremme adgangen til arbejdsmarkedet for dårligt stillede grupper. Fra udarbejdelsen af hvidbogen i 2001 var der vanskeligheder mht. overgangen fra de gamle til de nye retlige rammer bl.a. pga. konflikter mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter, der var spidset til efter drabet på Marco Biagi i 2002, der blev myrdet af en gruppe terrorister. Først i starten af 2003, i kølvandet på en aftale fra 2002, der er kendt som pagten for Italien, "il patto per l'Italia", der blev underskrevet

---

48

[http://www.academia.edu/354625/Mercato\\_del\\_lavoro\\_e\\_generazioni\\_cosa\\_e\\_cambiato\\_e\\_cosa\\_e\\_rimasto\\_uquale](http://www.academia.edu/354625/Mercato_del_lavoro_e_generazioni_cosa_e_cambiato_e_cosa_e_rimasto_uquale)

af 36 arbejdsgiver- og fagforeninger, var det muligt at fortsætte med et lovforslag til at reorganisere arbejdsmarkedet.<sup>49</sup>

Italien har traditionelt haft et meget rigtigt arbejdsmarked. Der vil det være svært at implementere samme flexicurity-model<sup>50</sup>, som man har i Danmark, da der pga. manglende tillid mellem de sociale parter og staten samt andre socioøkonomiske traditioner er svære betingelser, og fordi arbejdsmarkedsregulering er kilden til social beskyttelse. Derudover medfører det et højt skattetryk, samt at regeringen skal lave et fleksibelt jobmarked. Flexicurity er en del af den nordiske model og er baseret på en tredelt strategi, hvor man skal sikre et effektivt arbejdsmarked og en økonomisk sikkerhed for arbejdstagere. Det kræver et fleksibelt arbejdsmarked, hvor virksomheder nemt kan hyre og fyre folk. I tilfælde af arbejdsløshed er man desuden økonomisk sikret i form af en høj kompensation, så man har en indkomst, hvis man bliver fyret. Endvidere må man føre en aktiv arbejdsmarkedspolitik, som skal sørge for, at de arbejdsløse hurtigt kan komme tilbage på arbejdsmarkedet (Kongshøj Madsen, 2002; Wilthagen og Tros, 2004; Viebrock og Jochen, 2007).

Flexicurity forudsætter, at der er mindre regulering af jobsikkerheden, så man for at kunne øge fleksibiliteten på arbejdsmarkedet har færre restriktioner mht. ansættelser og fyringer. Også i andre Syd- og Kontinentaleuropæiske lande, da den statslige regulering af jobsikkerheden også her er en form for social beskyttelse (Bonoli, 2003). Derfor vil forsøg på at sørge for høj arbejdsløshedsunderstøttelse og aktiv arbejdsmarkedspolitik være utænkeligt. Den midlertidige arbejdsmarkedsunderstøttelse, Cassa Integrazione udgør en stor forhindring for flexicurity modellen, da den ikke er kombineret med en aktiv arbejdsmarkedspolitik og dermed ikke får de ledige tilbage på arbejde (Rothstein, 2000).

I november 2011 blev økonom og tidligere EU-kommissær Mario Monti udpeget til at overtage den italienske regering, da ministerpræsident Silvio Berlusconi måtte

---

<sup>49</sup>

[http://www.academia.edu/354625/Mercato\\_del\\_lavoro\\_e\\_generazioni\\_cosa\\_e\\_cambiato\\_e\\_cosa\\_e\\_rimasto\\_uquale](http://www.academia.edu/354625/Mercato_del_lavoro_e_generazioni_cosa_e_cambiato_e_cosa_e_rimasto_uquale)

<sup>50</sup> Flexicurity berøres nærmere i afsnittet Kort om Danmark.

trække sig. Monti ønskede at indføre fleksibilitet og stabilitet på arbejdsmarkedet ved at øge stabiliteten for de, der træder ind på arbejdsmarkedet og fleksibiliteten for de, der skifter arbejde. Formålet var at sænke antallet af de usikre og midlertidige kontrakter, som er den måde hvorpå 80 % af de unge bliver ansat. Når en kontrakt udløber, kommer der til at skulle gå 60 dage, før den kan blive forlænget, mod de nuværende 10. Dette gælder, hvis kontrakten er kortere end 6 måneder. Har kontrakten en varighed på over 6 måneder, skal der gå 90 dage i stedet for de nuværende 20. Der er fortsat et loft på 3 år for hvor længe, man kan forny kontrakter, før de bliver tidsubegrænsede. Montis arbejdsmarkedsreform, der bl.a. indeholder ovennævnte tiltag, blev godkendt i Parlamentet i juni 2012. Den lagde vægt på øget produktivitet, økonomisk vækst og beskæftigelse. Reformen forsøgte at skabe et mindre segmenteret og mere fleksibelt arbejdsmarked, ikke mindst gennem introduktionen af et sikkerhedsnet for arbejdsløse, der også støtter de, der er mest bekymret for øget fleksibilitet. Det kræver en aktiv arbejdsmarkedspolitik at hjælpe de unge ind på deres første job og at støtte de midlertidig arbejdsløse til at finde et job. Reformen skulle øge den fleksibilitet, der blev opnået i start 1990'erne men fjerne misbruget af den. Ansættes man med en midlertidig kontrakt, er meningen, at man senere vil få en ubegrænset kontrakt. De ubegrænsede kontrakter bliver gjort mere tiltalende for arbejdsgivere. For det første vil en bredere brug af lærlingekontrakter give bedre muligheder for at oplære unge medarbejdere, og disse former for kontrakter skal være en nemmere indgang til arbejdsmarkedet med mere sikkerhed. Dernæst bliver tidsubegrænsede kontrakter mere fleksible, så det bliver nemmere for arbejdsgivere at ændre deres arbejdsstyrke i henhold til deres behov. De arbejdsløse vil få mere hjælp og rådgivning for at sikre, at de hurtigt kommer i nyt job. Også andre tiltag for at sikre mere ligestilling skal træde i kraft, bl.a. skal der indføres obligatorisk barsel for mænd.<sup>51</sup>

Den sociale sikkerhed i Italien består i høj grad af ordninger, som er knyttet til erhvervs-mæssig beskæftigelse. Det er dog muligt at modtage en form for kontanthjælp,

---

51

[www.governo.it/Presidenza/Comunicati/dettaglio.asp?d=68570&pg=1%2C700%2C5133%2C6915&pg\\_c=1](http://www.governo.it/Presidenza/Comunicati/dettaglio.asp?d=68570&pg=1%2C700%2C5133%2C6915&pg_c=1)

hvis man ikke er dækket af en lønmodtagerforsikring, men kun hvis ens indtægt er tilstrækkelig lav<sup>52</sup>. Endvidere er der i Italien en gensidig forsørgelsespligt for familien i op og nedgående retning. Familien udgør derfor det økonomiske sikkerhedsnet, som vi danskere forventer, at staten udgør.

## V - 7 Lidt om Danmark

Det danske arbejdsmarked er som nævnt kendt for at være meget fleksibelt primært pga. den nordiske model også kaldet flexicurity-modellen. Navnet flexicurity er sammensat af ordene flexibility og security og indikerer netop fleksibiliteten på det danske arbejdsmarked og sikkerheden for arbejderne, i tilfælde af at de mister deres job. Flexibiliteten består i arbejdsgivernes mulighed for at hyre og fyre, mere eller mindre efter behov. Fyringer skal være berettiget, f.eks. pga. nedgang i efterspørgslen eller omorganisering af virksomheden. Sikkerheden består i muligheden for en overførselsindkomst i tilfælde af arbejdsløshed.

I Danmark er der et særligt arbejdsløshedsunderstøttelsessystem. Det er frivilligt, om man vil forsikre sig mod arbejdsløshed. Forsikringen administreres af en A-kasse, der normalt er forbundet med en fagforening. Forsikringen er privat, og det er derfor både lønmodtagere og selvstændige, der kan forsikre sig. Det er også muligt for nyuddannede at opnå dagpenge kun en måned efter afslutningen af deres uddannelse, ligesom det er muligt at opnå sygedagpenge, hvis man må forlade sit arbejde pga. sygdom. I Danmark har vi endvidere et socialt sikkerhedsnet for de, der ikke opfylder kravene til at modtage dagpenge eller ikke har forsikret sig mod arbejdsløshed. Danmark har et kontanthjælpssystem, som gør det muligt at få en offentlig ydelse, så man kan opretholde en værdig levestandard.<sup>53</sup>

---

52

[http://www.denstoredanske.dk/Samfund, jura og politik/Samfund/Sociale forhold i verden/Italien \(Sociale forhold\)](http://www.denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Samfund/Sociale_forhold_i_verden/Italien_(Sociale_forhold))

53

<http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Arbejdsret/Det%20arbejdsretlige%20omraade/Flexicurity.aspx>

## V - 8 Viden om Det Indre Marked

Det er vores antagelse, at befolkningerne i EU ikke er bevidste om de rettigheder, EU medfører, og at viden om det indre marked ikke er nået helt ud til folk og dermed kendskabet til mulighederne i kraft af arbejdskraftens frie bevægelighed. Desuden kan det for nogle virke svært at flytte til et andet land, da mange tror, der er en masse regler om visum og familiesammenføringer. Vi mener som nævnt, at det kræver, at man kan identificere sig med et system for at benytte det optimalt, men der må også være viden om det. Eurobarometer fra 2011 om befolkningerne og Det Indre Marked viser, at 26 % de adspurgte fra EU27 kobler Det Indre Marked sammen med handel, i Italien var det hele 50 %, mens 35 % fra alle landene ikke kan komme i tanke om noget at forbinde det med. 19 % nævner mindst en af de fire friheder. Den mest nævnte frihed er fri bevægelighed for varer, mens kun 3 % spontant nævner fri bevægelighed for personer. Dette er en meget lav procentdel og støtter vores teori om manglende kendskab til arbejdskraftens frie bevægelighed og de rettigheder, man har som arbejdstager i EU. Overordnet har der været et negativt skift i holdningen til Det Indre Marked siden 2009, dvs. at flere tænker, at det har en negativ indflydelse end før. 62 % mener, at det kun er store virksomheder, der har glæde af Det Indre Marked, mens kun 32 % mener, det kommer fattige til gode. De indbyggere, der havde mest viden om Det Indre Marked, er mere tilbøjelige til at have positive holdninger og til at vedkende fordelene af det. De EU-borgere, der har arbejdet eller ville overveje at arbejde i et andet medlemsland, er mere tilbøjelige til at være enige i, at Det Indre Marked medfører fordele. Det kan hænge sammen med, at når man først har prøvet at bo i et andet EU-land og set, at det sagtens kan lade sig gøre, er der større sandsynlighed for, at man er positivt stemt over for det. Men på trods af at man ikke kan finde arbejde i sit hjemland, kræver det, at man kender sine muligheder, før man tager skridtet til at flytte. Udover bevidstheden om sine muligheder, kræver det efter vores mening, at man har en identifikation med EU, da der ellers er risiko for, at man har en positiv holdning til idéen om Det Indre Marked men ikke til EU i sin helhed. Denne sondring mellem Det Indre Marked og EU i sin helhed kan føre til, at landene i krisetider bliver mere nationalt orienterede og værner om egne interesser i højere grad end ellers. Man er altså positiv overfor de rettigheder, man har gennem Det Indre Marked men tager afstand fra at løse problemer solidarisk i EU.

Ca. 1/10 del har arbejdet i et andet medlemsland, og 28 % ville overveje at arbejde i en anden medlemsstat i fremtiden. 53 % er slet ikke interesseret i at arbejde i et andet land. Hovedgrundene til, at folk ikke ønsker at bo i et andet land er sprogbarrierer og overvejelser om deres familie. Problemerne med at finde et passende job kommer som tredjeplads i EU12 sammen med kulturelle forskelligheder. Det er vores antagelse, at EU-borgere har begrænset viden om, hvor de kan finde informationer om deres rettigheder i form af Det Indre Marked. Venner, familie og kolleger er den største informationskilde angående disse rettigheder og kommer således foran officielle kilder, såsom EU's hjemmeside. Der er altså ud fra tallene tale om, at det er kulturelle grunde, der gør, at folk ikke flytter, hvilket igen vidner om en manglende europæisk identitet og tilhørsforhold, hvilket gør, at folk stadig er meget nationalt orienterede.

Det er ifølge de adspurgte nemt at leje en bil og foretage online shopping i EU, mens det at få fat på et identifikationskort, godkendelse af akademiske papirer, og at medbringe sine sociale ydelser var det sværeste ved at begå sig i andre medlemslande. Borgere med længerevarende uddannelse finder det nemmere at få ting ordnet i et andet land. Af de arbejdsløse ved 32 %, hvad de skal svare, når det indre marked nævnes, mens kun 15 % af ledere og selvstændige svarer således. Over halvdelen mener, at Det Indre Marked består af for mange lande, og at det har forringet arbejdssituationen i deres land. Kommissionen har netop fremlagt et forslag til behandling i Europa-Parlamentet, som vil gøre det muligt at få en europæisk attest, som ser ens ud i alle lande. Hvis man skal flytte til et andet land, kan man henvende sig ved en kommune i sit hjemland og eksempelvis få lavet en europæisk dåbsattest. Hvis dette bliver vedtaget, vil det fjerne bureaukratiske forhindringer for de mere end 12,6 EU-borgere, der bor i et andet EU-land end deres eget. EU's justitskommissær Viviane Redding har udtalt at:

*”Kommissionens mål er at gøre flytning inden for EU-landene så let som mulig. Jeg har arbejdet på at bygge bro mellem systemerne og fjerne forhindringerne, der gør det sværere for borgere at bevæge sig frit.”*(Information 24/4 2013).

64 % af italienerne vurderer, at Det Indre Marked har fået det til at strømme til med billig arbejdskraft. Det er flere end i Danmark, hvor det var 59 %. 61 % af italienerne mener, Det Indre Marked har forringet arbejdssituationen i deres land. Til sammenligning er det væsentligt lavere i Danmark med kun 36 %. 46 % af italienerne ser Det Indre Marked som en trussel til den nationale identitet og kultur, mens 45 % siger nej. I Danmark er det kun 32 %, der ser det som en trussel, mens 60 % er uenige. 36 % af italienerne vurderer, at levestandarden i Italien er forbedret pga. Det Indre Marked, mens 51 % svarer nej. Danmark scorer højest af EU27 med 60 % jasisgere.

Både for Danmark og Italien har 10 % arbejdet i et andet EU land. Antallet af folk, der ønsker eller er villige til at arbejde i et andet EU land, er 40 % i Danmark og dermed dobbelt så høj som i Italien. Til spørgsmålet om hvorfor man ikke ønsker at flytte, svarer 34 % af italienerne, at sprogbarrierer er en hindring, 25 % svarer, at det er pga. familie, 11 % pga. kulturel forskellighed (højeste procentdel af alle lande), 6 % pga. bureaukrati, 3 % pga. at det er svært at finde et passende job, 3 % pga. at de ikke har råd til at bo i et andet land, 2 % pga. at deres kvalifikationer ikke er til at overføre og at de derfor ikke kan finde et tilsvarende job, 2 % pga. at det ikke er til at finde informationer og 1 % pga. bekymring for at social sikring er af lavere standard. Grundene til at danskere ikke flytter, er 35 % pga. af familie, 26 % pga. sprogbarrierer, 26 % pga. kulturel forskellighed, 22 % pga. at social sikring er dårligere (højeste % del af alle lande), 16 % pga. bureaukrati, 2 % pga. det er svært at finde arbejde (laveste % del af alle lande).<sup>54</sup> Det vil ikke kunne betale sig for en dansker at flytte til andre EU-lande mht. social sikring, hvorimod for en italiener f.eks., giver det flere økonomiske fordele at bo i Danmark. Italien var altså det land, hvor flest svarede at kulturelle forskelle afholdt dem for at flytte, mens Danmarks det land ud af alle, hvor man var bange for at miste social sikring.

## V - 9 Sammenfatning

Man kan ikke tale om Europa uden at tale om dets folk, og befolkningerne i europæiske lande har migreret både internt i Europa samt til oversøiske destinationer. Især

---

<sup>54</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_363\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_363_en.pdf)

fra 1950'erne har den intra-europæiske migration overhalet den oversøiske, og man kan spørge sig selv, om det er grundet det Indre Marked og de muligheder, det medfører. På trods af at arbejdskraftens frie bevægelighed blev mere effektiv, var der en dalende interesse i at migrere i 1960'erne. Oliekrisen i 1970'erne fik landene til at stramme deres immigrationspolitikker og vende sig indad mod nationale problemer, hvilket medførte et fald i migrationer i Europa, der først steg igen efter 1993. Østudvidelsen i 2004 medførte en stor frygt i de eksisterende medlemslande for en invasion af udenlandsk arbejdskraft, men denne frygt viste sig dog ubegrundet, da de store strømninger udeblev.

Der er stor forskel på, hvor attraktive de forskellige EU-lande er som tilflytterland. Nogle lande har store pull-faktorer, som bedre jobmuligheder og social sikkerhed, mens andre har push-faktorer som høj arbejdsløshed og lave lønninger.

Grænsemigrationen er udtryk for, at folk søger til lande, hvor der er et vist sprog- og kulturfællesskab, da det kan være lettere at falde til i omgivelser, der ligner dem, man kender hjemmefra. Italienerne er primært taget til Frankrig og Schweiz, der begge er geografisk nærliggende, men samtidig er og har Tyskland været en vigtig destination for italienske emigranter. Her er der hverken tale om et grænseland eller et sprog, der minder om det italienske, men der er arbejde at få, og Tyskland har en stærk økonomi. Det underbygger det, som Schiefer siger, at italienerne sjældent migrerer, med mindre de ved, at der er arbejde at få. Efterspørgsel på arbejdskraft i tilflytterlandet er således afgørende for, om folk migrerer.

Italien har altid været et land med et migrerende folk, og derfor ville de nok have flyttet alligevel, havde det ikke været for deres rettigheder gennem EU. Italienerne var de første af deres sydeuropæiske naboer til at søge væk fra landdistrikterne i 1950'erne, og Italien var i 1946-70 det mest almindelige fraflytterland. De, der tager den transatlantiske vej, bliver oftest i tilflytterlandet, mens de, der migrerer internt i EU, ofte vender tilbage til hjemlandet, for som Schiefer skrev i 1961, er mennesket i det 20. århundrede ikke vild med risici men vil have sikkerhed. Derfor vil arbejdskraftens frie bevægelighed ikke føre til en invasion af sydeuropæere til de nordeuropæiske lande (Schiefer, 1961:3).



Tidligere var det faglærte og ufaglærte arbejdere, der flyttede internt i Italien, mens der især omkring forrige århundredeskifte var store oversøiske migrationsbølger. I de seneste år er antallet af akademikere, der søger væk fra Italien steget, da de har svært ved at finde arbejde i Italien. De mange midlertidige kontrakter, lave lønninger og usikkerhed gør det mere attraktivt for de unge at søge væk. Mange må blive boende hjemme i mange år, da de ikke er i stand til at forsørge sig selv. På den måde er det ikke en positiv brug af arbejdskraftens frie bevægelighed, hvor folk rykker af nysgerrighed og velvidende om deres rettigheder i EU, men mere end flugt fra en uholdbar national situation. Det italienske arbejdsmarked er stift og rigidt og svært at komme ind på. Det har skabt en "hjernerne flugt", hvor landets højst uddannede søger væk i stimer.

Nationale problemer gør, at man bliver trukket derhen, hvor der er arbejde. Det lader ikke til at være rettighederne i form af Det Indre Marked, der gør, at italienerne flytter. Mange rykker, men ikke som konsekvens af Det Indre Marked. De flytter, så holder de op, så flytter nogle andre. Der er således ikke tale om en positiv migration. Flytter de, fordi de opdager, at det er muligt, dvs. de opdager deres rettigheder i form af EU? Vi mener, at de højst sandsynligt ville være flyttet alligevel pga. en dårlig situation i hjemlandet, og at de dermed ubevidst flytter pga. EU's muligheder.

Push- og pull-faktorer skubber folk ud af lande med høj arbejdsløshed og trækker folk til, hvis der er arbejde at få. Men denne form for migration vil vi betegne som negativ migration, hvor folk skubbes af en dårlig situation. For at Det Indre Marked ville fungere optimalt, mener vi, at folk skal drives af et ønske om at tage arbejde i et andet land og ikke pga. push-faktorer fra hjemlandet. En positiv migration er, hvor en dansker ligeså godt vil søge arbejde i Italien som i Danmark, men efter vores mening er de nationale identiteter for stærke til, at man føler sig lige så meget hjemme i andre medlemslande. Man kan endda sige, at en europæisk forsikringsordning mod arbejdsløshed under recession kunne udgøre et vendepunkt, der åbner op for et egentligt europæisk velfærdssystem. En sådan forsikringsordning vil tillige kunne virke identitetsopbyggende og flytte den offentlige debat væk fra dens fiksering på "nettooverførsler" mellem donor- og modtagerlande.



## VI EUROPÆISK IDENTITET

Fra starten af 1990'erne har man talt om en legitimitetskrise og demokratisk underskud, hvor borgerne ikke har vist interesse, tillid og støtte til EU. Ethvert politisk system har brug for legitimitet. Demokrati og legitimitet er kontekstuel, det vil sige, at udformningen afhænger af blandt andet de sociale og kulturelle forhold, der gælder i det pågældende samfund. I nutiden er demokrati blevet den mest udbredte styreform, og debatter om legitimitet knytter sig som regel til demokratibegrebet og spørgsmål om, hvordan man sikrer demokratisk legitimitet (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 247).

I forbindelse med diskussionen om demokrati i EU kan man se på den legitimitet, som EU har. Der findes direkte og indirekte legitimitet.

Direkte legitimitet er den legitimitet magthavere opnår ved, at der er en direkte relation mellem borgere og myndigheder (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 249). Det kan for eksempel være ved folketingsvalg, hvor borgere har mulighed for selv at vælge, hvem der skal sidde i Folketinget, som er den besluttende forsamling. Indirekte legitimitet er, når allerede legitime politikere videregiver deres støtte til nye myndigheder. Som for eksempel, når danske folkevalgte politikere deltager i EU-samarbejdet og her tager beslutninger i en anden sammenhæng end i det danske Folketing. I mange år var EU's grundlag den indirekte legitimitet, hvor folkevalgte, nationale politikere tog beslutninger i EU-samarbejdet. Først i 1979, da der blev indført direkte valg til Europa-Parlamentet, kom der et element ind af direkte legitimitet, og man kan sige, at EU i dag er baseret på en blanding af direkte og indirekte legitimitet. Den indirekte legitimitet kommer via staternes aftaler – traktaterne - og den direkte legitimitet kommer via valg til Europa-Parlamentet (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 249).

Man kan også vælge at se på legitimitet som input- og output-legitimitet. Ved output-legitimitet forstår man den tilslutning, et politisk system får ved, at dets handlinger og resultater bliver opfattet positivt af borgerne. Altså, borgerne opdager, de får noget godt ud af systemets arbejde. Input-legitimitet er den tilslutning systemet får gennem dets indretning og funktion, for eksempel om borgerne opfatter sig som

medlemmer af systemet, og om de oplever, de har indflydelse. EF blev i begyndelsen i høj grad retfærdiggjort af output-legitimitet, da borgerne oplevede, at systemet producerede resultater og fornuftige løsninger. Der var bred enighed om, at det var et effektivt samarbejde, der var politisk ukontroversielt (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 250). Med tiden er det blevet mere vanskeligt for EU at retfærdiggøre sit arbejde igennem både input- og output-legitimitet.

Efter vores mening kan den nuværende krise ses som et eksempel på den manglende legitimitet. Den folkelige opbakning er dalet, mens de nationalistiske partier i medlemsstaterne vinder større og større tilslutning. Derudover får Europa i disse år konkurrence om at påvirke resten af verden med vores opfattelse og normer. EU er ellers tidligere blevet betegnet af bl.a. Ian Manners og andre som en normativ magt, en stormagt, der ikke profilerede sig ved hjælp af traditionel magtpolitik, men i stedet satte standarden for normerne i internationalt samarbejde i en global verden (Manners, 2002). Andre mere kritiske iagttagere påpegede dog, at EU brugte soft power, simpelthen fordi de ikke besad hard power. EU var for svage til at gøre andet (Kagan, 2002).

Den amerikanske professor og politolog Andrew Moravcsik er en af dem, der stiller spørgsmålstegn ved udtrykket ”det demokratiske underskud”. Han anerkender, at blandt andre Joschka Fischer havde den opfattelse, at der i EU var et demokratisk underskud, og at det var nødvendigt at ændre på denne opfattelse for at sikre EU’s videre eksistens. Dette førte som bekendt blandt andet til EU-Konventets arbejde med et udkast til Forfatningstraktaten. Moravcsik er klar over, at et af problemerne er, at EU ikke har et fælles sprog, en fælles historie og fælles kultur, og at et multinationalt samarbejde hurtigt kan virke fjernt og uigennemsigtigt for borgerne i nationalstaterne (Moravcsik, 2002: 604).

Til gengæld mener Moravcsik, at EU på mange måder er mere gennemskueligt med større åbenhed og kontrol, end man oplever i nationalstaterne.

*”Constitutional checks and balances, indirect democratic control via national governments, and the increasing powers of the European Parliament are sufficient to ensure that EU policy-making is, in nearly all cases, clean, transparent,*

*effective and politically responsive to the demands of European citizens.*"(Moravcsik, 2002: 605)

Ifølge Moravcsik er politikområderne i EU begrænset til primært at være økonomiske, hvilket er et af problemerne i forhold til at få befolkningernes interesse og deltagelse. Det er områder, der traditionelt forekommer uvedkommende og svært gennemskuelige for borgerne. Dette er ifølge Moravcsik en medvirkende årsag til, at valgdeltagelsen er så lav ved Europa-Parlamentsvalgene (Moravcsik, 2002: 607). Han mener, at der hersker indirekte demokrati, og at dette er tilstrækkeligt til at kunne kalde systemet demokratisk. Det Europæiske Råd består af folkevalgte politikere, det samme gælder Ministerrådet. I Ministerrådet har man desuden mandat med fra den nationale regering til forhandlingerne. Moravcsik hævder, at det er de nationale regeringer, der er repræsenteret af nationale partier, der udøver EU-politik via EU's institutioner<sup>55</sup>.

Det er tydeligt, at Moravcsik har en anden opfattelse af det europæiske samarbejde end Joschka Fischer. Fischer ser samarbejdet som en proces, der gerne skulle ende med fuld integration af et vidtgående, politisk samarbejde. Han erkender, der er et demokratisk underskud og opstiller løsningsforslag til at imødekomme dette problem. Moravcsik derimod er af den opfattelse, at EU's samarbejde primært er økonomisk, og at det sammenlignet med nationalstaterne i høj grad har demokratisk legitimitet. Han ser nationalstaterne som meget indflydelsesrige og med stor mulighed for kontrol af den førte EU-politik. Som beskrevet i afsnittet om teorierne i forhold til vores problemstilling kan man sondre mellem empirisk og normativ legitimitet. Der kan således godt være en situation, hvor man på den ene side konstaterer, at noget er udbredt accepteret og i den forstand legitimt, man kan kalde det legalitet, mens man for sit eget vedkommende anfægter den normative legitimitet (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012:260).

---

<sup>55</sup> <http://www.princeton.edu/~amoravcs/research.html> : På denne side ligger adskillige af Moravcsiks publikationer

Man kan i EU-sammenhæng sondre mellem, om borgerne faktisk betragter EU som en legitim konstruktion, og på den anden side om man selv hævder konstruktionens legitimitet (ibid).

Diskussionen om demokratisk underskud angår dog i væsentlighed organiseringen af det politiske demokrati i EU. Der findes imidlertid opfattelser, som særligt angår de samfundsmæssige og kulturelle aspekter. Det centrale spørgsmål er, om EU samfundsmæssigt kan siges at være et demokrati.

EU-forsker Joseph Weiler har også beskæftiget sig med problemet om et manglende demokrati eller nærmere en manglende europæisk identitet. Han mener, at man grundlæggende må erkende, at der ikke eksisterer ét demos men mange demoi i EU. Han beskriver, hvordan man må udvikle en såkaldt ”demoi-krati” opfattelse for at kunne tale demokrati i EU.

Han beskriver en slags tolaget identitet, der både indeholder den basale identitet, som knytter sig til det nationale, og en politisk identitet, der knytter sig til EU (Weiler, 1999: 346). Weiler mener, at det kan være en fordel for EU ikke altid at ”tale med én stemme”. Landenes forskellighed og de relationer, der er landene imellem, kan også ses som en force i EU-samarbejdet<sup>56</sup>.

Han fastslår, at det er muligt at beholde sin nationale identitet, selvom der eksisterer en sådan tolaget identitetsfølelse. Weiler skriver:

*”In this polity, and to this ”demos”, one cardinal value is precisely that there will not be a drive towards, or an acceptance of, an overarching organic-cultural national identity displacing those of the Member States. Nationals of the Member States are European citizens, not the other way around.”* (Weiler, 1999: 346).

Weiler mener således, at man kan have en basal identitet knyttet til det nationale og en anden, der knytter sig til EU’s politiske fællesskab. Demosdebatten bliver hermed knyttet til spørgsmålet om europæisk identitet, som således bliver forbundet med EU’s fælles værdier.

---

<sup>56</sup> *Deadline, 10.maj 2010, kl. 22.30.*

Weiler deler ikke Moravcsiks holdning til EU som havende et demokratisk overskud, men det er Weilers overbevisning, at EU fungerer. EU er stadig et ungt samarbejde, men det er nået langt på kort tid<sup>57</sup>.

Også den tyske sociolog Jürgen Habermas har berørt emnet europæisk identitet. Han lægger stor vægt på, at der skal være en grundlæggende social solidaritet som grundlag for europæisk identitet.

*”It is undisputed that there can be no European-wide democratic will-formation capable of enacting and legitimating positively coordinated and effective redistributive policies without an expanded basis of solidarity” (Habermas, 2003:97)*

Med henvisning til, at der i 1800-tallet i forbindelse med dannelserne af nationalstaterne blev skabt politiske kulturer, der deltes af alle borgere, mener Habermas ikke, at der er nogen grund til modløshed angående et sådant europæisk projekt.

Der findes mange andre tankegange, der ser muligheder for, at der kan udvikles en samfundsmæssig basis for demokrati i EU, som ikke blokeres af det faktum, at der ikke findes ét europæisk folk (Kelstrup, Martinsen og Wind, 2012: 265).

En vigtig debat angår de perspektiver, der er knyttet til udvikling af EU, baseret på et unionsborgerskab, der sikrer individers rettigheder (Wind, 2006: 45). Hvis man har den opfattelse, at de centrale i et samfundsmæssigt demokrati er borgerskabsbegrebet, især forstået som individers rettigheder og medborgerskab, og at ”folk” altså kan forstås som individer, der har lige og sikrede rettigheder, betyder det, at EU kan udvikle sig i demokratisk retning på det samfundsmæssige niveau ved at udvikle borgernes rettigheder (Wind, 2006: 50).

Vi vil dog mene, at der skal mere til end borgerlige rettigheder, før man kan tale om en fælles identitet. Faktorer som historie, kultur og ikke mindst sprog spiller en stor rolle i forhold til fælles identitet.

---

<sup>57</sup> Deadline, 10.maj 2010, kl. 22.30.

Vi vil i det følgende se på, hvad der er gjort af tiltag for at samle italienerne som nation.

Når man taler nationalidentitet, bliver der ofte sagt om italienere, at de ikke kan betragtes som ét folk, eller ikke betragter sig selv som ét folk. Man betragter italienerne som "Campanilisti" (Harder, 2006: 161) som betyder, at man helst ikke vil længere væk fra hjemmet, end at man stadig kan se sognekirkens tårn. Det er også rigtigt, at der i Italien hersker en stor lokalpatriotisme, en stolthed over den egn man kommer fra, den region man kommer fra, mv. Men i en meningsmåling foretaget i 1994<sup>58</sup> (Harder, 2006: 160) svarede 71,9 % af de adspurgte, at de var "meget stolte" af at være italienere. Derudover var kun 6 % "meget enige", i at italienerne slet ikke er noget folk, og yderligere 3 % var "temmelig enige" i dette. Man kunne også læse ud af undersøgelsen, at italienerne føler sig stolte af den del af landet, de kommer fra, den region de tilhører, og den by de er borgere i. Endvidere var over 60 % stolte af at være europæere eller verdensborgere. Men stoltheden over de nævnte lokale eller globale tilhørsforhold var ikke ligeså udbredt som stoltheden over at være italiener, der, som skrevet, scorede 71,9 %. At være stolt over sin by, eller region, udelukker altså ikke stolthed over at være italiener eller europæer.

Hvad er det så, der har været med til at få italienernes nationalbevidsthed til at blomstre?

Efter samlingen af Italien i årene 1848-70 blev der taget mange tiltag for at samle italienerne.

Staten Italien var en meget heterogen stat, hvor der udover store økonomiske og sociale forskelle også var mange kulturelle, religiøse og politiske forskelle mellem nord og syd. Samlingen var et resultat af Piemontesisk ekspansionspolitik, og indretningen af den nye stat skete derfor meget på det erobrende Norditaliens præmisser. Syditalien betragtede Norditalien som en udefrakommende fjende, der forstyrrede den gæl-

---

<sup>58</sup> Meningsmåling foretaget af SWG d. 1.-3. september 1994. 1.019 adspurgte der er repræsentative for hele befolkningen.



dende orden og skadede den lokale økonomi uden til gengæld at gøre nogen synlig nytte (Harder, 2006: 42).

Der skulle derfor gøres en stor indsats for at samle nationen, af hvilken størstedelen bestod af folk, hvis liv og interesser lå langt fra den elite, som havde taget initiativ til at samle Italien. En af de måder hvorpå man i Italien prøvede at styrke kulturen, var bl.a. ved at skabe et fælles sprog. Toskansk blev af en stor del af ”eliten” betragtet som det bedst egnede til et enhedssprog/rigssprog. Den milanesiske digter Alessandro Manzoni, der levede fra 1785-1873 havde en stor indflydelse på udviklingen af det italienske sprog. Han havde siden 1821 gjort sig tanker om, hvordan man kunne skabe et moderne italiensk, som var forståeligt af læsere overalt i Italien. Manzoni havde konstateret, at der var ligheder mellem den milanesiske og toskanske dialekt, og hans nye ideal blev et toskansk/milanesisk sprog. På dette sprog skrev han første udgave af sin roman ”I Promessi Sposi” i årene 1825-27. Efter en rejse til Firenze blev han dog overbevist om, at Italien ikke havde brug for bøgernes toskanske, men det levende sprog, sådan som det taltes af dannede florentinere. Han foretog i 1837 en gennemgribende revision af ”I Promessi Sposi” og bidrog med sin genudgivelse i høj grad til skabelsen af det, der i dag betragtes som rigsitaliensk. Manzoni udskiftede alle gammeldags ord og vendinger med dagligdags udtryk og gængse toskanske løsninger. Den nye udgave udkom i årene 1840-45 og har siden Italiens samling udgjort et nøgleværk i det italienske skolesystem (Harder, 2006: 45-46).

Man begyndte i slutningen af 1800-tallet at ”bekæmpe dialekterne” og indførte en ny ordbog efter florentinsk sprogbrug, som skulle bruges i landets mellemskoler.

Der blev endvidere i skolerne undervist i fædrelandets historie, bl.a. for at socialisere og nationalisere eleverne. I 1849 blev der oprettet regimentskoler, hvor soldaterne bl.a. blev undervist i læsning og skrivning og blev således en uddannelsesinstitution, der, kombineret med den socialiserings- og nationaliseringsanstalt den også var, bidrog til at samle nationen.

Den katolske kirke har altid haft en stor indflydelse i Sydeuropa og derfor også på den italienske befolkning. Religionens indflydelse på italienernes nationalidentitet er dog et så stort emne i sig selv, at der ikke vil blive gået dybere ind i den her.

Krige bliver ofte nævnt som værende en væsentlig faktor til at forstærke nationalitetsfølelse, da man samles mod en ydre fjende. Italien har også været igennem et antal krige, som på hver deres måde har påvirket den nationale identitet.

I Italien har der været befrielseskrigene fra Østrig i 1848, 1859, og 1866, hvor Italien hhv. led nederlag, annekterede Lombardiet, og kort efter Parma, Modena og Toscana og i 1966 fik overdraget Veneto af Frankrig.

1. Verdenskrig kaldes også den 4. krig for Italiens samling, og bidrog også i høj grad til en nationalisering af de italienske borgere. Harder anskuer nationalidentiteten som bestående af to niveauer, Patria og Paese. Patria (fædreland) er præget af følelser og idealer og er endvidere af A.D. Smith blevet betegnet for det juridisk-politiske fællesskab der sammen med territoriet, myterne, historien og massekulturen definerer nationen. Paese (land/landsby) har en bredere spændevidde fra det neutrale til det følelsesladede og er af R. Romano blevet betegnet som ”den italienske model”, de fælles traditioner og vaner, der er årsagen til at Italienerne er italienerne (Harder, 2006:15).

1. Verdenskrig bidrog til en nationalisering af den italienske befolkning på begge disse niveauer. Dels udbredte krigen en national, patriotisk bevidsthed til lag af befolkningen, der endnu ikke havde en sådan bevidsthed. Dels gav krigen et stort antal italienere et sæt af fælles oplevelser og fælles vilkår, som udvidede deres imaginære fællesskab og ændrede deres forhold til staten (Harder, 2006:84).

Fascismen og 2. Verdenskrig har også bidraget til den italienske nationalidentitet. Fascismen havde i begyndelsen en stor, trods passiv, opbakning i befolkning. Det fascistiske regime investerede store ressourcer i at ”homogenisere” den italienske befolkning. Regimet bidrog til at styrke bevidstheden om national samhørighed og til at gøre staten og nationen konkret nærværende for befolkningen.

Også fascismen har bidraget til en national bevidsthed på Patria såvel som på Paese niveau. Patria gennem den officielle propaganda og Paese ved ligesom 1. Verdenskrig at give italienerne fælles oplevelser og en fælles referenceramme. Kirken blev inddraget i Mussolinis nationale projekt, og dens position blev herved cementeret som et væsentligt element i den italienske nationalidentitet.

Regimet mistede dog sin folkelige opbakning undervejs. Racelovene fra 1938 og Italiens deltagelse i den spanske borgerkrig på Francos side kombineret med deltagelse i krigen på tysk side, overfald på Frankrig og Grækenland, dårligt udrustede og svagt motiverede italienske troppers nederlag samt de allieredes bombninger af italienske byer endte den folkelige opbakning til styret (Harder, 2006:135). Efter kapitulationen i 1943 begyndte en ”borger”krig på Italiensk territorium. En krig mellem partisaner og fascister der blev vundet af Partisanerne med hjælp fra de allierede. Krigen fik stor betydning for skabelsen af det demokratiske Italien, bygget på antifascistiske ideologier. Men antifascismen havde ikke en samlende effekt på nationen. Befolkningen var delt mellem de, der troede på de antifascistiske værdier, og de, der accepterede dem som den for tiden mest hensigtsmæssige attitude eller direkte afviste dem (Harder, 2006: 150-51).

Da den nationale integration igen begyndte at tage fart, skete det primært på Paese-niveau, idet den konsensus, som modstandskampen havde skabt mellem de antifascistiske grupperinger, havde lagt sig, og italienerne ikke længere havde noget værdifællesskab hævet over politisk forhandling (Harder, 2006: 151).

Det, der fik afgørende betydning for samlingen af den italienske nation, var udbredelsen af massekulturen og forbrugersamfundet (Harder, 2006: 154). Det økonomiske mirakel i 1950’erne og 1960’erne skulle vise sig at få afgørende betydning for homogeniseringsprocessen. Der blev lavet skolereformer og alfabetiseringskampagner. Men lige så vigtig for den sproglige og kulturelle homogenisering var udbredelsen af radio og film, og ikke mindst fjernsyn (Harder, 2006: 154). Fjernsynet havde ikke blot en effekt på sprogets homogenisering men påvirkede også italienernes spisevaner og forbrugsvaner, og forestilling om hvordan man burde leve, og hvad man skulle købe blev påvirket af fjernsyn, film og ugeblade.

Italienerne blev således ikke så meget italienere på Patria-niveau med en rodfæstet fælles ideologi eller en fælles kærlighed og stolthed til fædrelandet, men de blev italienere på Paese-niveau i kraft af fælles sprog, fælles vaner og forbrugsmønstre og et fælles medieskabt billede af omverden.

Som man kan se, har der altså i skabelsen af en italiensk nation fra politisk side været gjort mange tiltag, og der har altid været et fokus på, hvad der er nødvendigt for at skabe et folk. Der er selvfølgelig andre ting, som har været nationsskabende i andre lande, men man kan se, at der er fokus på at skabe en nation. Man har givet rettigheder tilknyttet borgerskab og nationaliseret sproget. Men også udefra kommende begivenheder som f.eks. krige er med til at skabe en fælles identitet. Som man kan se i afsnittet om udviklingen i samarbejdet, er der også fra europæisk side gjort meget og skabt unionsborgerrettigheder for at skabe en sammenhørighed blandt de europæiske folk.

EU består af 27 geografisk tætliggende lande, og ser man først på de ting, de har til fælles, kan man starte med at fremhæve, at de alle har valgt at indgå i et fællesskab og derigennem valgt at acceptere de regler, der gælder for alle medlemslande i fællesskabet. Alle medlemslande har endvidere det til fælles, at de har samme styreform, demokrati, men som nævnt tidligere, er der selv på demokratiformen forskelle mellem EU-landene. Nogle lande har konstitutionelt demokrati, hvor andre har parlamentarisk demokrati.

Religion er også en fællesnævner for EU-landene, der alle er kristne lande. Noget, man ofte kommer ind på, når man f.eks. diskuterer Tyrkiets optagelse, er netop spørgsmålet om religion og om, hvorvidt man ønsker at have et stort muslimsk land med i EU. Spørgsmålet om Tyrkiets optagelse sætter den europæiske identitet på prøve, og det fremgår i den sammenhæng, at EU ikke er helt afklaret om sine grænser og sin identitet. Derfor handler debatten om Tyrkiet ikke kun om at kunne optage et nyt land men også om, hvad EU allerede er, og hvad det skal være i fremtiden (Østergaard, 2006: 2).

Hverken nationale eller europæiske værdier er helt så selvfølgelige og uproblematisk størrelser, som de har været opfattet tidligere. Mange forstår imidlertid stadig et "europæisk land" som et kristent land – uden nærmere at definere, hvilken af de mange udgaver af kristendommen det drejer sig om. Det er imidlertid ikke noget, der fylder meget i den offentlige debat. De store forskelle mellem de gamle EU-landes

forhold til religion ser således ud til at fylde mindre i EU-borgernes bevidsthed end forskellen mellem islam og kristendom (Østergaard, 2005: 14).

Det er således i høj grad den følelsesmæssige eller symbolske side af sagen, der for mange EU-borgere og EU-politikere spiller en mindst lige så afgørende rolle som konkrete reformer af det tyrkiske samfund: Det handler om, hvorvidt Tyrkiet 'føles' og 'opleves' som europæisk. Mange synes ikke, at Tyrkiet er europæisk eller 'hører til i Europa', og derfor støder selve ideen om tyrkisk medlemskab på voldsom modstand fra mange EU-politikere og fra en stor del af befolkningen i de nuværende medlemslande (Østergaard, 2005: 6).

Ofte er det i mødet med folk fra andre verdensdele, med andre vaner og normer, kulturer og traditioner, at man opdager sine ligheder som europæer og føler en større sammenhørighed med andre europæere.

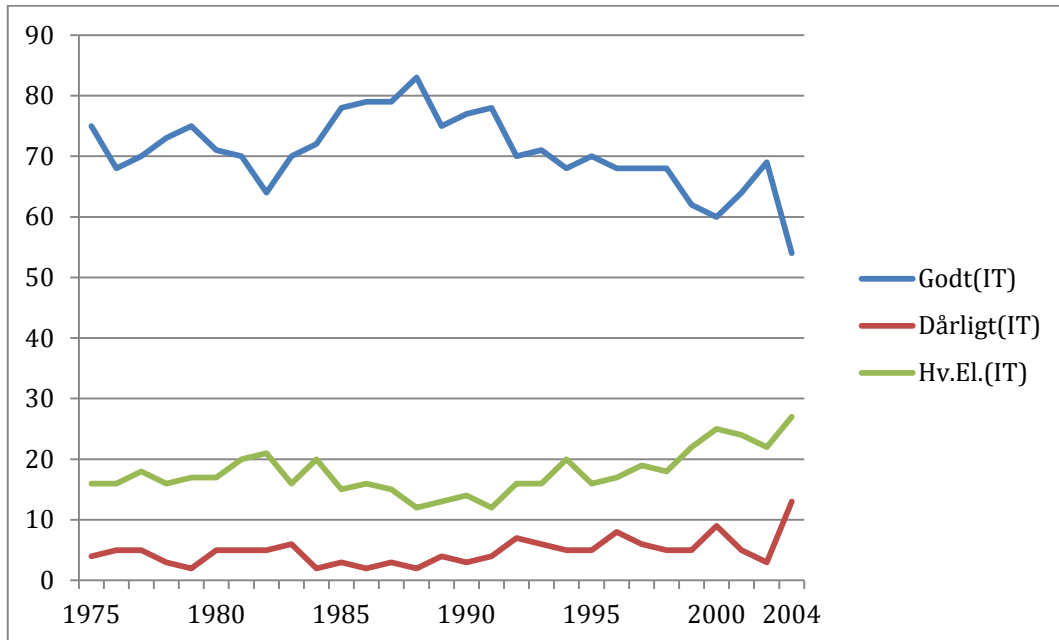
På trods af at integrationen øges, og EU-lovgivning berører en stadig større del af den nationale lovgivning, virker det ikke, som om en fælles europæisk identitet og fællesskabsfølelse er blevet forankret i borgerne.

Weiler fremhæver bl.a., at en såkaldt tolaget identitet er mulig. En national identitet og en europæisk identitet udelukker således ikke hinanden, men man kan diskutere, hvorvidt der overhovedet eksisterer en fælles europæisk identitet.

27 er mange lande, og efter udvidelsen i bredden i 2004 er det en endnu større udfordring at kunne integrere i dybden. Beslutningsprocesserne bliver unægtelig mere besværlige, når 27 lande skal enes, og det bliver sværere at finde fælles løsninger. Det er endvidere mange nationaliteter og kulturer man skal få til at fungere i samspil med hinanden.

Eurobarometer giver et realistisk billede af de europæiske befolkningers holdninger til konkrete områder, da det er samme spørgsmål, der stilles i alle lande, men man må samtidig anerkende, at selv det samme spørgsmål kan af forskellige folk og på forskellige tidspunkter opfattes forskelligt og dermed skabe en usikkerhed i de givne data.

Ser man på den italienske befolknings holdning til EU, kan man ud fra nedenstående graf se, at den har været jævnt positiv igennem årene. Vi vil nedenfor beskrive italienernes holdning og sammenholde den med den historiske udvikling i landet.



På spørgsmålet om, hvorvidt det er godt eller dårligt for Italien at være medlem af EU, har der ikke været de store udsving over perioden 1975-2004. Endvidere kan det ses, at tilslutningen til EU blandt de adspurgte er høj og ligger og svinger mellem 60 og 83 %. Dog falder tilslutningen drastisk i 2004. De, der synes, at det er dårligt for Italien, ligger helt nede på under 10 %. Den grønne kurve, der viser den procentdel, der hverken synes, at det er godt eller dårligt for Italien at være medlem af EU, ligger højere end den røde ”dårlige” kurve og viser, at der er flere af de adspurgte, som ikke rigtigt tager stilling, end de der er imod.

Italiens Europaoptimisme ligger højere end gennemsnittet for EU, og der er færre italienere, der synes, at det er dårligt for deres land at være med i EU end gennemsnittet for EU.<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Vi er opmærksomme på, at EU-gennemsnittet er påvirket af udvidelserne, der har været i perioden.

I starten af 1990'erne blev det klart for italienerne, at Italien kunne få svært ved at opfylde ØMU'ens konvergenskrav. Dette medførte bl.a., at Prodi-regeringen (centrum-venstre) førte en skrap finans- og lønpolitik, og der blev indført ”Europaskatter”. Denne politik udløste store protester fra fagbevægelsen og fik italienernes opbakning til EU til at falde. Italienerne kunne også efter overgangen til ØMU'en mærke en markant forøgelse af leveomkostninger på grund af blandt andet prisstigning på dagligvarer. Et stort flertal af den italienske befolkning havde dog stadig sympati for unionstanken (Harder, 2006: 235).

Kurven falder markant i 2004. Det var dette år, hvor den store udvidelse mod Øst skete. Den dalende optimisme det år kan relatere sig til frygten for en større indvandring fra Østlandene. Men den dalende tilslutning kan også skyldes, at Italien i disse år blev mere indadvendt og var optaget af de mange egne problemer som f.eks. dårlig økonomi og øget indvandring.<sup>60</sup>

Tidligere Ministerpræsident Silvio Berlusconi har ofte været i fokus med hans retoriske underminering af EU hvor det gøres klart, at der ikke er opbakning fra den politiske elite til EU, og hvor der ikke, som det gjorde under Prodi, gøres klart, hvor vigtigt det er for Italien at være med i EU. Berlusconi og hans regering sloges ikke for Italienske fordele i EU men neddrolede opmærksomheden omkring EU. Berlusconis vælgere består bl.a. af selvstændige erhvervsdrivende og pengestærke liberalister, som ikke bryder sig om for meget regulering. For dem er EU en særdeles regulerende institution og det er ikke dem, der opretholder Europaoptimismen i Berlusconis lange regeringsperioder. Samlet set voksede italienernes tillid til EU dog under Berlusconis år ved magten, da hans modstandere generelt er mere orienterede mod resten af EU og hellere vil identificere sig med Bruxelles end Rom. I 2001 havde 44 % af italienerne stor eller meget stor tillid til EU. Fire år senere var den steget til 52,4 % (Harder, 2006: 238).

Der er stadig flere italienere, der har tillid til EU end til den italienske stat, men EU-begejstringen er kølnet noget. Ikke mht. tanken om en politisk union, men mere til

---

<sup>60</sup> <http://www.ugebrevet-europa.dk/artikel.asp?AjrDcmntId=562>

det reelle EU, som det blev opfattet af italienerne. ØMU'ens indtræden skabte prisstigninger, dalende købekraft, nationaløkonomisk tilbagegang og forhindrede devalueringer (Harder, 2006: 236).

I en måling fra Standard Eurobarometer 77 lavet i foråret 2012 fokuseres der på svarene fra alle 27 medlemslande<sup>61</sup>. Spørgsmålene dækker forskellige aspekter af den europæiske økonomiske og politiske situation. På spørgsmålet, ”hvordan vurderer du den økonomiske situation i dit land”, svarer 96 % af italienerne, at den er dårlig og kun 4 %, at den er god. Til sammenligning svarer 55 % af danskerne, at den økonomiske situation i Danmark er god, mens 44 % svarer, at den er dårlig. De tre største bekymringer i Italien er ifølge de adspurgte: arbejdsløshed, 49 %, den økonomiske situation 42 % og skatterne 29 %. I Danmark er svarene arbejdsløshed 51 %, den økonomiske situation 48 % og kriminalitet 16 %. Nogle analytikere vurderer på tidspunktet for spørgeundersøgelsen, at den økonomiske krise, hvad angår jobmarkedet, har nået det værste stadie, og at det nu vil gå fremad. Andre mener, at vi stadig har det værste i vente. De adspurgte skulle vælge en af de to vurderinger. 62 % af italienerne svarer, at vi stadig mangler at se det værste, mens kun 45 % i Danmark deler den opfattelse.<sup>62</sup>

I Eurobarometer 72 fra 2009, der er en specifik spørgeundersøgelse for Italien, svarer 49 % af italienere, at de anser deres lands medlemskab af EU som positivt sammenlignet med 32 %, der er neutrale og 13 %, der ser det som noget negativt. Det positive billede er i kontrast med den stigende bekymring om den måde, nationale interesser tages med i betragtningen i Bruxelles. 48 % mener, at der ikke gøres nok for at beskytte nationale interesser. Tilliden til EU forbliver dog stor (52 %) og er steget siden sidste måling. 54 % har tillid til parlamentet, 51 % til kommissionen, 47 til rådet og 45 % til centralbank. Samtidig vedkender 51 % deres manglende viden om, hvordan EU fungerer. For italienere betyder EU hovedsageligt muligheden for at rejse, studere og arbejde indenfor unionen. Italienere mener også, at EU giver europæere

---

<sup>61</sup> Udover medlemslandene er også de 6 kandidatlande samt den tyrkiske del af Cypern, der ikke ledes af den cypriotiske regering.

<sup>62</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb77/eb77\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_first_en.pdf)



en vigtigere stemme i verden og beskytter værdier som demokrati og kulturel forskellighed. EU's kompetencer burde forstærkes i forhold til nationale regeringer indenfor stort set alle politikområder. Holdningen til Euroen er steget under krisen. 63 % er positive overfor Euroen. Samtidig mener 50 %, at hvis Italien havde beholdt liraen, ville de have været bedre beskyttet. EU er bedst egnet til at redde krisen i forhold til bl.a. G20 og den internationale valutafond. 86 % er utilfredse med arbejdssituationen i Italien. Frygt for arbejdsløshed stiger i et miljø, der allerede er influeret af betydelige sociale bekymringer. 55 % mener, at levestandarden er bedre i de andre europæiske lande end i Italien<sup>63</sup>.

Som man kan se, følger italienernes holdning til EU den politiske situation i Italien, og hvordan den påvirkes af forskellige EU tiltag. Det er således ikke udviklingen af en fælles identitet og de rettigheder, man har fået gennem EU, der påvirker befolkningen i deres holdning, men mere hvordan deres situation bliver forandret ved ændringer i Europa, f.eks. ved den store Øst-udvidelse, hvor frygten for massiv immigration får optimismen for EU til at dale.

I Eurobarometer 77 svarer 84 % af de adspurgte fra alle medlemslandene, at de er enige i, at EU landene som konsekvens af krisen skal arbejde tættere sammen, mens kun 11 % er imod. Desuden vurderer 53 %, at EU som konsekvens af krisen vil blive stærkere i det lange løb. Derimod er der færre, 42 %, der som konsekvens af krisen, føler sig tættere på borgerne i de andre EU lande. 51 % svarer, at de ikke føler sig tættere på de andre. 40 % af de adspurgte mener, at EU går i den rigtige retning for at komme ud af krisen, mens 31 % svarer, at det er den forkerte<sup>64</sup>.

Man kan her se, at en stor del af europæerne synes, at EU-landene må arbejde sammen, og at EU i fremtiden bliver stærkere af at have gennemgået en krise, men der er stadig 51 %, der ikke føler sig tættere på de andre EU-landes borgere, end de gjorde før. Det lader således til, at på det praktiske niveau kan man godt se styrken i, at vi

---

<sup>63</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb72/eb72\\_it\\_en\\_exec.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb72/eb72_it_en_exec.pdf)

<sup>64</sup> [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb77/eb77\\_first\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_first_en.pdf)

står sammen, men det skaber ikke den fælles europæiske identitet. Der er dog 40 %, der føler sig tættere, og man kan måske optimistisk gisne om en fremgang i den fælles europæiske identitet.

Men spændingen mellem nationalidentitet og europæisk supra-nationalitet forstærkes af de mange forskelle, der er landene imellem.

Hvert land har sin nationalidentitet, der, som vi så det med det italienske folk, er skabt af en fælles historie, fælles forbrugsvaner og et fælles billede af den omkringliggende verden. Det kan derfor virke uoverkommeligt og fremmed at flytte til et andet land med en helt anden nationalidentitet, selv med udsigten til arbejde og bedre vilkår. Der kan siges at være en vis tryghed, men måske også bekvemmelighed, ved at bo nær sin familie. Som vi beskrev i afsnittet om det italienske arbejdsmarked, udgør familien et stort socialt sikkerhedsnet.

Som vi beskrev, er der en stor social sikkerhed indbygget i den nordiske model, og det skandinaviske velfærdssystem er meget specielt. Det kan derfor være en udfordring for en dansker at tage konsekvensen af høj arbejdsløshed og flytte til et land med dårligere sociale ydelser. Man ser derfor at størstedelen af de danskere, der flytter til andre EU-lande, er udsendt og ansat på danske kontrakter. Tilflytningen til Danmark i håb om at få danske ydelser, er til gengæld ikke så stor, som man havde frygtet.

En anden barriere for at migrere er uoverskueligheden af regler, procedurer, papirarbejde og bureaukrati og på trods af, at der i EU er fjernet og reduceret mange af disse forhindringer, og det dermed er blevet lettere at migrere i EU, er der mange unionsborgere, som ikke er deres rettigheder bekendt.

En af de største hindringer for udnyttelsen af arbejdskraftens frie bevægelighed er dog sproget. EU består af 27 forskellige lande, og der er 23 forskellige officielle sprog. Som dansker vil man nok mene, at kunne komme langt med engelsk, men i Sydeuropa er der ikke mange, der taler engelsk. Franskmændene vil nok mene, at fransk burde være det officielle EU-sprog, og tyskerne vil mene, det burde være tysk. Hvorvidt der nogensinde ville kunne blive enighed om at vælge et af de 23 sprog

som fælles EU-sprog er nok tvivlsomt, og skabelsen af et nyt europæisk kunstsprog virker ikke naturligt, da EU består af mange forskellige sprogstammer. Som nævnt sker der en del grænsemigrationer, hvilket også kan forklares med et vist kulturelt, men i særdeleshed også sprogligt fællesskab.

## VI - 1 Konklusion

*“After all that has been said of the levity and inconstancy of human nature, it appears evidently from experience that a man is of all sorts of luggage the most difficult to be transported”*(Smith, 1957; 67)

Vi har villet se på, om migrationer i EU sker som konsekvens af Det Indre Marked. Vi har set, at der igennem årene er gjort mange tiltag for at gøre det lettere at migrere. Grænsekontrollen er fjernet, og unionsborgere har fået flere og flere rettigheder. Arbejdstagere er gået fra at blive opfattet blot som arbejdskraft til at blive opfattet som personer. Domstolen har spillet en stor rolle i udviklingen af sociale rettigheder og muligheden for at kunne tage sin familie med, når man flytter for at tage arbejde i et andet land.

På trods af en anselig udvikling i unionsborgeres rettigheder og muligheder for at migrere i EU, er det tilsyneladende ikke som konsekvens af det indre marked, at man migrerer. Det er ikke en del af en overordnet planlagt proces eller et frit indre marked, som arbejdstagere er glade for, og hvor vi bevæger os mod et samlet Europa med et samlet arbejdsmarked og en fælles identitet. Derimod er der en række nationale faktorer såsom den politiske situation og høj arbejdsløshed i nationalstaterne, som får folk til at flytte. Men vores indtryk er, at når situationen eller konjunkturerne vender, vil folk flytte tilbage igen.

Der er gennem tiden kommet et øget fokus på den demokratiske proces. Bl.a. skulle Forfatningstraktaten skabe mere overskuelighed ved at samle alle tidligere traktater i én og bygge den op som en nationalstatsforfatning. Man valgte endvidere at indsætte symboler som flag, hymner og motto, men Forfatningstraktaten blev som bekendt nedstemt i Frankrig og Holland og kan måske ses som et udtryk for, at befolkningerne ikke ønskede en Forfatning. Endvidere ser man hvordan krisen får nationalistpar-

tierne til at vokse og i stedet for solidarisk at støtte op om fælles beslutninger i EU, vender borgerne ryggen til EU.

Man kan se på vores gennemgang af migrationer i EU, at der altid har været en stor europæisk migration. Nogle år efter oprettelsen af EF, skiftede migrationen fra at være transatlantisk til at hovedsageligt at være intra-europæisk. Man så dog hvordan landene under oliekrisen blev mere nationalistiske, ligesom man ser i disse år med den økonomiske krise.

Krige har i Italien været med til at samle nationen, da man samledes i at stå sammen mod en ydre fjende. I dag er der ikke den store frygt for krig i Europa, men skifter man ordet krig ud med krise, står de europæiske lande overfor den samme ydre fjende, krisen. Imidlertid har krisen ikke den samme samlende effekt, som krigerne havde for italienerne. Vi bor i et fælles valutaområde, men opfører os alligevel som om økonomierne var nationale og påtvunget et gensidigt konkurrenceforhold. Befolkningerne vender sig således indad mod nationalstaten og koncentrerer sig om nationale problemer i stedet for solidarisk at bekæmpe den fælles ydre fjende. Det kan underbygge udsagnet om, at EU stadig på mange måder er et samarbejde mellem suveræne stater.

Italien var et af de lande, der ved vedtagelsen af Romtraktaten talte meget for arbejdskraftens frie bevægelighed og de var også nogle af de første til at migrere i 1950'erne. Efterspørgsel på arbejdskraft er afgørende for om folk flytter og der er stor forskel på hvor attraktive de forskellige lande er. Grænsemigrationen har generelt været stor, hvilket afspejler ikke bare trygheden i ikke at flytte for langt væk fra sine rødder, men også hvor vigtige faktorer kultur og sprog er. Man ser dog at mange italienere flytter til Tyskland, som hverken er geografisk nærliggende eller hvor der er et sprogligt fællesskab. Man må derfor formode at det er udsigten til arbejde, der trækker. Man ser dog i dag store push- og pull-faktorer i de forskellige EU-lande. Arbejdsløshed og lave lønninger kontra muligheder for job og social sikkerhed.

Schiefer mener, at enhver reduktion af forskelle mellem to lande, hvad angår levestandard og social sikkerhed, gør at et modtagerland mister det, det havde, der var

bedre end fraflytterlandet og dermed bliver det mindre tiltrækkende at flytte. Harmoniseringen af løn og arbejde stimulerer ikke mobiliteten i praksis, den hæmmer den.

Vi er enige i at situationen i dag er som Schiefer beskriver. Push- og pull-faktorer skubber folk ud af lande med høj arbejdsløshed og trækker folk til, hvis der er arbejde at få. Men denne form for migration vil vi betegne som negativ migration, hvor folk skubbes af en dårlig situation. Tager man f.eks. Danmark er det især det stærke sociale sikkerhedsnet, der gør at folk ikke flytter og i Italien er det arbejdsløshed, der gør at folk flytter. Taler man imidlertid om et indre marked kan reduktion af forskelle føre til en positiv migration. Schiefer beskriver hvordan reduktion i forskelle i levestandard og social sikkerhed vil hæmme mobiliteten, men vi vil derimod mene at en udligning landene imellem kunne medføre at migrationen blev positiv, ved at alle lande havde den samme sociale sikkerhed, både i syd og nord, øst og vest. I EU har vi formelt lige muligheder i dag, vi har alle de samme rettigheder til at flytte, men reelt har vi ikke de samme muligheder fordi der er så store forskelle i de sociale rettigheder landene imellem. En dansker er således ikke stillet på samme måde i andre EU-lande som han er i Danmark. For at Det Indre Marked ville fungere optimalt, mener vi at folk skal drives af et ønske om at tage arbejde i et andet land og ikke pga. push-faktorer fra hjemlandet. En positiv migration er, hvor en dansker ligeså godt vil søge arbejde i Italien som Danmark, men efter vores mening er de nationale identiteter for stærke til, at man føler sig lige så meget hjemme i andre medlemslande.

Som vi har kunnet se i afsnittet om europæisk identitet, mangler der en fælles europæisk identitet. Der er gennem tiden gjort mange tiltag for at skabe en fælles identitet og et europæisk folk (unionsborgerskab, socialpakt, chartret), men disse har ikke givet os en fælles identitet.

Habermas nævner, at der ved dannelsen af nationalstaterne i 1800-tallet blev skabt nationer. Og som vi så i beskrivelsen af, hvad der skabte italienerne, er borgerlige rettigheder også med til at skabe et folk. Men vi mener, at for at EU kan udvikle sig i demokratisk retning, er en fælles identitet mindst ligeså vigtig som borgerrettigheder. Det faktum, at EU stadig anses som et økonomisk fællesskab, som Moravcsik skriver, er med til, at engagementet ikke er stort. Man kan således sætte spørgsmålstegn

ved, om det kun er de borgerlige rettigheder, der skaber et folk. Vi mener kultur, historie og sprog er medvirkende.

Vi mener, at man skal have en identitet med systemet for at bakke op om systemet. Som vi beskrev, kan man tale om empirisk legitimitet og normativ legitimitet, og hvor EU har empirisk legitimitet, mangler den i høj grad normativ legitimitet. Vi mener ikke, at de europæiske borgere vil blive mere engagerede i EU og stemme til Europa-Parlamentsvalg før vi har opnået en fælles europæisk identitet.

Man kan endvidere se ud fra vores Italiens-eksempel, at holdningen til EU følger interne nationale politiske situationer, og det er således ikke gennem en udvikling af en fælles identitet. Frygten for, at nogle EU-tiltag påvirker den nationale situation, får EU-skepsissen til at vokse, hvorimod tiltag som gavner nationalstaten får EU-skepsissen til at dale.

Sproget, mener vi, er en væsentlig faktor for den udeblevne fælles identitet. Som man kunne se, var der allerede tidligt i Italiens samlingshistorie et stort fokus på at skabe et fælles italiensk rigssprog, så alle italienere kunne læse de samme værker på samme sprog og dermed få en fælles forståelse af det at tale italiensk. Som nævnt vidner den store græsemigration og om, at det kræver et vist sprogligt fællesskab, før man bosætter sig i et andet land.

Som vi beskrev, var det ikke vigtigt, at retten til fri bevægelighed for arbejdskraft blev udnyttet, men muligheden var nødvendig for at man kan tale om et indre marked. Idéen har været tænkt som muligheden for at kunne importere og eksportere arbejdskraft ved høj – eller lavkonjunkturer. Men som man også kan se på det fokus på arbejdstagere som mennesker, og arbejdstageres rettigheder og en fælles europæisk identitet, der gennem tiderne er vokset frem, er det ikke blot mulighederne for at flytte, der er afgørende for, om folk gør det. Den fælles identitet er nødvendig, før mulighederne bliver udnyttet til fulde. Vi skal lære at føle os som en europæer, der tager ophold i et andet europæisk land/by og ikke som dansker, der tager ophold i Italien.

Men den fællesidentitet ser ikke ud til at være stærkt forankret i de europæiske folk. Da man med Forfatningstraktaten forsøgte at lave en forfatning for Europa og skrive symboler som flag, hymne og motto ind, blev traktaten nedstemt af befolkningerne i

Frankrig og Holland, og som beskrevet ser man i disse kriseår, hvordan mange af befolkningerne vender EU ryggen og koncentrerer sig om indre nationale problemer. Nogle vil hævde, at bevidstheden om de goder vi har, er ligegyldig, hvis bare mulighederne bliver udnyttet, men vi ser denne stigende nationalisme og vendt sig indad, som et godt eksempel på, at bevidstheden ikke er uvæsentlig. Havde vi en bevidsthed om at være europæer, ville der være større opbakning til det europæiske projekt, og landene ville stå sammen i at løse de fælles problemer fælles. Det er netop borgerne, som i disse år tvinger deres repræsentanter til at give det et udseende af, at de forsvare nationale interesser, og borgerne vender sig dermed bort fra Europa.

Vi mener altså ikke, at migration i EU sker som konsekvens af det indre marked. Vi mener derimod, at det er store push-faktorer såsom høj arbejdsløshed og dårlig social sikring, som skubber folk ud af deres hjemlande, hvorimod pull-faktorer får folk til at blive. Det er således ikke en positiv migration, drevet af lysten til at bo i andre lande, der forårsager migration. Migrationen er ikke en overordnet planlagt proces eller et frit indre marked, som arbejdstagere er glade for, og hvor der er en bevægelse mod et samlet arbejdsmarked og en fælles identitet. Vi mener at på trods af, at man formelt har lige rettigheder for at migrere i EU er der reelt for store forskelle i de forskellige lande til at man kan tale om lige muligheder.

Når det går godt, er behovet for sammenhold mindre, mens når der er krise, er det nyttigt at EU-bevidstheden fungerer.

## VI - 2 Perspektivering

Arbejdskraftens frie bevægelighed er nødvendig, for at man kan tale om et indre marked, men for at arbejdskraftens frie bevægelighed skal fungere optimalt er det nødvendigt med en fælles europæisk identitet. Skulle en sådan skabes, ville sprog være meget vigtigt, men som vi skriver, er også andre kulturelle og historiske faktorer med til at forme et folk. Yngre generationer vil nok have lettere ved at kunne identificere sig med EU, fordi det har eksisteret det meste af deres liv og dermed er en del af deres historie. Man forholder sig således til EU på en anden måde end de, der oplevede oprettelsen. Man kan måske tale om 2. generations EU-borgere, som har lettere ved at se EU som en del af deres historie, men der skal måske 4. eller 5.

generations EU-borgere til, før man betragter sig som et folk med fælles kultur, historie og vaner og dermed kan tale om en fælles europæisk identitet. Vi mener dog, at der stadig vil være en væsentlig barriere i form af forskellige sprog. Ser man på USA, har de netop sproget til fælles, og selvom der er stor forskel på en texaner og en new yorker, taler de samme sprog, har samme flag hængende i haven og lader tårerne trille til den samme hymne.

Som Weiler siger, EU er et ungt system, men det virker. EU er stadig et ungt samarbejde, men det er nået langt på kort tid, så lad os se, hvor langt det når på længere sigt.



## VII LITTERATURLISTE

- Alaminos, A., Santacreu, O. and Albert, M.–C. (2003). *Los procesos de aculturación y socialización de extranjeros en Alicante*, Obets, Alicante.
- Ascoli, U. (1979). *Movimenti migratory in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Bacci, Livi (1972). *Report on the demographic and social pattern of migrants in Europe, especially with regard to international migrations*, Council of Europe, Strasbourg.
- Bade, K. J. (2000). *Europa in Bewegung. Migration vom späten 18. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Beck, München.
- Baldoni, E. (2003). *The Free Movement of Persons in the EU: A Legal-Historical Overview*, PIONEUR working paper 2003/2, Florence, CIUSPO.
- Barbier, Jean-Claude and Valeria Fargion (2004). Continental Inconsistencies on the Path to Activation, *European Societies*, Vol. 6, No. 4, pp. 437-460.
- Bonoli, G. (2003). Social Policy Through Labor Markets: Understanding National Differences in the Provision of Economic Security to Wage Earners, *Comparative Political Studies*, Vol. 36, No. 9, pp. 1007-1030.
- Bretherton, C. and Vogler, J. (2006). *The European Union as a Global Actor* (2. Dug.). London, Routledge.
- Church, C. and Phinnemore, D. (2007). The Rise and Fall of the Constitutional Treaty in Cini, M. and Borragán, N.P-S. *European Union Politics* (3<sup>rd</sup> edition). Oxford, Oxford University Press.

- Cini, M. and Barrogán, N.P-S. (2010). *European Union Politics* (3<sup>rd</sup> edition), Oxford, Oxford University Press.
- Clasen, J. (2003). *Cross-border Commuting in the EU: Obstacles and Barriers*, Final Research Report,  
available at <http://www.dass.stir.ac.uk/CROBOCOB/>.
- Condinanzi, M., Lang, A., Nascimbene, B. (2006). *Cittadinanza dell'Unione e libera circolazione delle persone*. Giuffrè Editore (2. Udgave).
- Crouch, Colin (1993). *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford: Clarendon Press.
- Dinan, Desmond (2005). *Ever Closer Union, An Introduction to European Integration*, (3. udgave), Hampshire, Palgrave Macmillan.
- Engsig Sørensen, K. og Runge Nielsen, P. (2008). *EU-retten*, 4. udgave, 1. oplag, København Ø, Jurist- og økonomiforbundets forlag.
- Ferrera, M. and Gualmini E. (2000). Italy: Rescue from Without? In Scharpf F. W. and Schmidt V. A. (eds.), *Welfare and Work in the Open Economy. Vol. II. Diverse Responses to Common Challenges*, New York, Oxford University Press.
- Ferrera, M. and Gualmini E. (2004). *Rescued by Europe? Social and Labour Market Reforms in Italy from Maastricht to Berlusconi*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Fischer, J. (2001). *Visioner for Europa*, København, Tænketanken *Ja til Europa*, Den Danske Europabevægelse.
- Formigoni, G. (2003). De Gasperi e la crisi politica italiana del maggio 1947. Documenti e reinterpretazioni, *Ricerche di storia politica*, Vol. 11, No. 3, pp. 361-388.

- Friis, L. (2003). *EU fra fundament til konvent*. København, Gyldendal.
- Galgoczi, B., Leschke, J. and Watt, A. (2012). *EU labour migration in troubled times, Skills mismatch, return and policy responses*. Farnham, Ashgate.
- Geddes, A. (2003). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, Sage, London–Thousand Oaks.
- Gualmini, E. (1998). *La politica del lavoro*, Bologna, Il Mulino.
- Haas, E.B. (1958). *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic forces, 1950-1957*. University of Nortre Dame Press.
- Haas, E.B. (1961). *International Integration. The European and the Universal Process*. International Organization, 15:4.
- Habermas, J. (2003). Making Sense of the EU: Toward a Cosmopolitan Europe. *Journal of Democracy*, 14:4: 86-100.
- Harder, T. (2006). *Italien - Fra Mazzini til Berlusconi, 4. Udgave, 1. oplag*. København: Nordisk Forlag A/S.
- Hofmann, S. (1966). *Obstinate or Obsolete? The fate of the Nation State and the Case of Western Europe*. Daedalus
- Jensen, C. S. (2007). Neo-functionalism. in Cini, M and Borragán, N.P-S.: *European Union Politics*. Oxford, Oxford University Press.
- Jensen, M. D. og Nielsen J.H. (2011) *En stadig tættere union, Europa på vej*, Systime A/S.

Kagan, R. (2002). Power and Weakness, *Policy Review Jun/Jul 2002: 113*, Research Library

Kelstrup, M (2006). Denmark in the Process of European Integration: Dilemma, Problems and Perspectives in Danish Integration Policy. in Campbell, J.L., Hall, J.A. & Pedersen, O.K. (red.) *National Identity and the Varieties of Capitalism: The Danish Experience*. Montreal & London, McGill-Queen's University Press, 375-398.

Kelstrup, M. Martinsen, D. S. og Wind, M. (2012). *Europa i forandring*, (2. Udgave) København, Hans Reitzels forlag.

King, R., Warnes, T. and Williams, A. (2000). *Sunset Lives: British Retirement Migration to the Mediterranean*, Oxford, Berg.

Kongshøj-Madsen, Per (2002). The Danish Model of Flexicurity: a Paradise – with Some Snakes in Sarfati H. and Bonoli G. (eds.), *Labour Market and Social Protection Reforms in International Perspective: Parallel or Converging Tracks?*, Aldershot, Ashgate.

Lindberg, L.L. & Scheingold, S.A. (1970). *Europe's would-be polity*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall.

Lund, H. H. (2012). Rapport Finanspagten I EU, *Kritiske Analyser*, 2. Udgave Småskrift nr. 29, Forlaget Alternativ.

Madeley, J.T.S. (2003). A Framework for the Comparative Analysis of Church-State Relations in Europe, *West European Politics*, Vol. 26, No. 1. Routledge

Manners, I (2002). Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?, in *JCMS*, Vol. 40, No. number 2, pp. 235-258.

Martinsen, D.S. (2005). The Europeanisation of Welfare – The Domestic Impact of Intra-European Social Security. *Journal of Common Market Studies*, 43:5, 1027-1054.

Moch, L. P. (1996). Introduction, in Hoerder D. and Moch L. P. (eds) *European Migrants: Global and Local Perspectives*, Northeastern University Press, Boston.

Molle, W and Van Mourik, A. (1988). *International Movements of Labour Under Conditions of Economic Integration: The Case of Western Europe*, *Journal of Common Market Studies*, 26: 319–342.

Monnet, J. (1976). *Mémoires. Nous ne Coalisons pas des Etats, Nous Unissons des Hommes*, Paris, Fayard.

Moravcsik, A. (1991). Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community in *International Organization*, 45:1, 19-56.

Nedergaard, P. (2005) *Organiseringen af Den Europæiske Union* (4. Udg.) København, Handelshøjskolens Forlag.

O’Keeffe, D. (1998). Freedom of Movement for workers in Community Law, in Carlier, J.Y. and Verwilghen, M. (eds), *Thirty Years of Free Movement of Workers in Europe*, European Commission, Bruxelles.

Olivelli, P. and Tiraboschi, M. (2005). *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè Editore.

Poulain, M. (1996). Migration Flows Between the Countries of the European Union: Current Trends, in Rees, P., Stillwell, J. Convey, A. and Kupiszewski, M. (eds) *Population Migration in the European Union*, Wiley, Chichester.

Poulain, M. (1999). *Confrontation des statistiques de migration intra-européennes: vers une matrice complete?* Eurostat Working Paper 5/1999 – Theme 3, Eurostat, Luxembourg.

Pugliese, E. (2002). *L'Italia tra migrazioni internazionali e migrazioni interne*, Il Mulino, Bologna.

Recchi, E., Tambini, D., Baldoni, E. Williams, D. Surak, K. and Favell, A. (2003) *Intra-EU Migration: A Socio-demographic Overview*, PIONEUR Working Paper 2003/3, Ciuspo, Firenze.

Recchi, E. (2005). *Migrants and Europeans: An Outline of the Free Movement of Persons in the EU*. AMID Working Paper Series 38/2005. University of Florence, Italy.

Rothstein, B. (2000). Trust, Social Dilemmas and Collective Memories, *Journal of Theoretical Politics*, Vol. 12, No. 4, pp. 477-501.

Schiefer, J. (1961). *Il mercato del lavoro in Europa – Libera circolazione e migrazione dei lavoratori*, Giuffrè.

Schmitter, P. C. (2005). Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism., *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no. 2, pp. 255-272. Routledge

Sheikh, A. (1974). *International Law and National Behaviour: A Behavioral Interpretation of Contemporary International Law and Politics*, New York, John Wiley.

Smith, A. (1957). *An Inquiry into the nature and cause of the wealth of nations*, Book 1, chapter 8, s. 67. London, (Første oplag 1776).

- Smith, A. D. (2001). *Nationalisme*, København, Hans Reitzels Forlag.
- Telò, M. (2004). *Dallo stato all'Europa - Idee politiche e istituzioni*, Carocci editore.
- Thorogood, D. and Winqvist, K. (2003). *Women and Men Migrating to and from the European Union*, Statistics in Focus–Eurostat, 2: 1–8.
- Urwin, D.W. (1995). *The Community of Europe: A History of European Integration since 1945* (2.udg.), London, Longman.
- Urwin, D.W. (2008) The European Community: From 1945-1985, in Cini, M. and Borragán, N.P-S. (ed.): *European Union Politics* 3<sup>rd</sup> edition, Oxford, Oxford University Press.
- Viebrock, E. and Jochen C. (2007). *Flexicurity and Welfare Reform: a State of the Art Review*, RECOWE Network of Excellence Working Paper.
- Wallace, C. (2002). Opening and Closing Borders: Migration and Mobility in East–Central Europe, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28: 603–625.
- Weiler, J.H.H. (1999). *The Constitution of Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Williams, A. M. and Baláž, V. (2002). *Trans–border Population Mobility at a European Crossroads: Slovakia in the Shadow of EU Accession*, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 28: 647–664. Routledge
- Willis, F.R. (1971). *Italy Chooses Europe*, Oxford University Press, Oxford.
- Wilhagen, Ton and Tros, Frank (2004). The Concept of ‘Flexicurity’: a New Approach to Regulating Employment and Labour Markets, *Transfer, European Review of Labour and Research*. 2004, No. 2, pp. 166-186.

Wind, M. (2001). *Sovereignty and European Integration: Towards a post-Hobbesian Order*. Basingstoke, Palgrave Macmillian.

Wind, M. (2006). *Den europæiske forfatningskamp – før, under og efter 2 x nej*. København, Forlaget Thomson.

Østergaard, U (1998). *Europa – Identitet og Identitetspolitik*, 1. Udgave, København, Munksgaard/Rosinante.

Østergaard, Uffe (2006). *Tyrkiet i EU? -EU's identitet, værdier og grænser*, Dansk Institut for Internationale Studier.

Østergaard, U. (2012). *Europas svækkelse*, Weekendavisen 7/9- 2012.

### **Internetsider**

David Camerons EU Speech (2013, 23. Jan). BBC News. Sidst lokaliseret 28/4 – 2013

<http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-21158316>

ISTAT. Sidst lokaliseret 20/4 – 2013

[http://www.istat.it/it/files/2011/06/Italia\\_in\\_cifre\\_2012.pdf](http://www.istat.it/it/files/2011/06/Italia_in_cifre_2012.pdf)

Eurobarometer. Sidst lokaliseret 27/4 – 2013

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)

Fuga dei talenti. Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013.

<http://www.fugadeitalenti.wordpress.com/2011/07/27/nuovi-dati-sullemigrazione-istat/>

Emergencyexit.it, sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

<http://www.emergencyexit.it>



Generazione 1000 Euro. Sidst lokaliseret 27/4 – 2013

<http://www.generazione1000.com/progetto.htm>

EØSU Kommissionens hjemmeside. Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.da.home>

Werner-rapporten. Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

<https://www.nationalbanken.dk/dndk/eurohist.nsf/side/Werner-rapporten>

Socialpagten. Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

<http://menneskeret.dk/menneskerettigheder/europa,+oplysning+og+rettigheder/europar%C3%A5det/den+europ%C3%A6iske+socialpagt>

Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder. Sidst lokaliseret 3/4 – 2013

<http://www.menneskeret.dk/menneskerettigheder/historie/kilder+til+historen/den+europ%C3%A6iske+unions+charter>

Schengensamarbejdet. Sidst lokaliseret 15/4 – 2013

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/133020\\_da.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/133020_da.htm)

Hvad handlede Nicetraktaten om () EU-oplysningen. Sidst lokaliseret 27/4 - 2013

<http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/5/>

Erklæring 23. Nicetraktaten. Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12001C/DCL/23:DA:HTML>

Hvad var Det Europæisk Konvent () EU-oplysningen. Sidst lokaliseret 27/4 - 2013-04-28

[http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117\\_5/](http://www.eu-oplysningen.dk/spsv/off/alle/117_5/)

Det Europæiske Konventet () EU-oplysningen. Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

<http://www.eu-oplysningen.dk/emner/reformtraktat/baggrund/konvent/>

Lissabontraktaten, Baggrund, Fakta og Forklaring. Sidst lokaliseret 27/4 - 2013.

[http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/70165fd2/EU\\_oplysninger\\_WEB.pdf](http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/70165fd2/EU_oplysninger_WEB.pdf)

Finanspagten. Sidst lokaliseret 19/4 – 2013

<http://www.oao.dk/index.php?id=34&uid=2000150&view=1&cHash=d943fa14d3ed53d8462525338fe5d9cf>

Europagten. Sidst lokaliseret 20/4 – 2013

<http://www.euo.dk/emner/eu2012/eu-temaer/europagt/aftalen/>

International Organisation for Migration. Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

<http://iom.int/cms/en/sites/iom/home/about-migration/key-migration-terms-1.html#Migrant>

Den store danske, begrebet migration. Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

[http://www.denstoredanske.dk/Sprog,\\_religion\\_og\\_filosofi/Sprog/Fremmedord/mi-mo/migrant](http://www.denstoredanske.dk/Sprog,_religion_og_filosofi/Sprog/Fremmedord/mi-mo/migrant)

ISTAT Popolazione, l'emigrazione italiana e i rimpatri. Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

[http://seriestoriche.istat.it/fileadmin/allegati/Popolazione/testi/2\\_Emigrazione\\_italiana\\_e\\_rimpatri.pdf](http://seriestoriche.istat.it/fileadmin/allegati/Popolazione/testi/2_Emigrazione_italiana_e_rimpatri.pdf)

Eurostat. Sidst lokaliseret 27/4 – 2013

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>

Leggi ed altri atti normativi, incentivi fiscali per il rientro dei lavoratori in Italia.

Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

[www.esteri.it/MAE/approfondimenti/20110125\\_Legge\\_30\\_dicembre\\_2010\\_n.\\_238.pdf](http://www.esteri.it/MAE/approfondimenti/20110125_Legge_30_dicembre_2010_n._238.pdf)

Gensidig anerkendelse af uddannelse. Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

<http://fivu.dk/uddannelse-og-institutioner/anerkendelse-og-dokumentation/mere-om-anerkendelse/internationalt>

Erasmusprogrammet. Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

<http://ec.europa.eu/education/erasmus/doc/stat/table1.pdf>

LPS, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali. Artikel 18. Sidst lokaliseret:  
16/4 – 2013

<http://www.lavoro.gov.it/lavoro/search/default.htm?txtSearchFree=articolo%2018%20lavoro&ext=y>

Contratti di lavoro, Monetas. Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

<http://www.monetas.it/servizi/cercare-lavoro-italia/contratti/>

INPS - Istituto Nazionale della Previdenza Sociale. Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

<http://www.inps.it/home/default.asp?sID=%3B0%3B4740%3B4750%3B4747%3B&lastMenu=4747&iMenu=1&iNodo=4747&Item=4801>

Legge 196 – Norme in materia di promozione dell'occupazione. Sidst lokaliseret:  
16/4 – 2013

<http://www.camera.it/parlam/leggi/971961.htm>

Mercato del lavoro e generazioni: cosa è cambiato e cosa è rimasto uguale. Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

[http://www.academia.edu/354625/Mercato\\_del\\_lavoro\\_e\\_generazioni\\_cosa\\_e\\_cambiato\\_e\\_cosa\\_e\\_rimasto\\_uguale](http://www.academia.edu/354625/Mercato_del_lavoro_e_generazioni_cosa_e_cambiato_e_cosa_e_rimasto_uguale)

Towards a flexible and fair labour market in Italy. Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

[www.governo.it/Presidenza/Comunicati/dettaglio.asp?d=68570&pg=1%2C700%2C5133%2C6915&pg\\_c=1](http://www.governo.it/Presidenza/Comunicati/dettaglio.asp?d=68570&pg=1%2C700%2C5133%2C6915&pg_c=1)

Sociale forhold i verden. Den store danske. Sidst lokaliseret 28/4 - 2013

[http://www.denstoredanske.dk/Samfund,\\_jura\\_og\\_politik/Samfund/Sociale\\_forhold\\_i\\_verden/Italien\\_\(Sociale\\_forhold\)](http://www.denstoredanske.dk/Samfund,_jura_og_politik/Samfund/Sociale_forhold_i_verden/Italien_(Sociale_forhold))

Beskæftigelsesministeriet. Sidst lokaliseret 28/4 - 2013

<http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Arbejdsret/Det%20arbejdsretlige%20omraade/Flexicurity.aspx>

Bevidsthed om EU, Sidst lokaliseret 28/4 - 2013

[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/ebs/ebs\\_363\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_363_en.pdf)

Moravcsiks forskningsartikler. Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

<http://www.princeton.edu/~amoravcs/research.html>

Ugebrevet A4. Sidst lokaliseret: 16/4 – 2013

<http://www.ugebrevet-europa.dk/artikel.asp?AjrDcmntId=562>

Kommissionen vil mindske bureaukrati for EU-borgere (24/4 2013) Information. Sidst lokaliseret 27/4 – 2013

<http://www.information.dk/telegram/458466>

### **TV udsendelse**

Joseph Weiler i DR2 Deadline, 10.maj 2010, kl. 22.30.

<http://www.dr.dk/DR2/deadline2230/seudsendelser.htm#/77883>

### **Domme**

Van Gend en Loos:

[http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61962J0026](http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=61962J0026)

Costa mod ENEL:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61964J0006:DA:NOT>

Viking Line dommen:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005CJ0438:DA:HTML>

Laval dommen:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62005J0341:EN:HTML>

Metock dommen:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62008J0127:EN:HTML>

## **Direktiver og Forordninger**

Forordning om arbejdskraftens fri bevægelighed:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31968R1612:DA:NOT>

Direktiv om afskaffelse af restriktioner om rejse og ophold:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31993L0096:DA:HTML>

Forordning om anvendelse af sociale sikringsordninger:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1971R1408:20060428:DA:PDF>

Om unionsborgeres og deres familiers ret til at færdes og ophold sig frit på medlemsstaternes:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2004:158:0077:0123:da:PDF>

Udstationeringsdirektivet:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0071:DA:NOT>

Direktiv om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:da:PDF>