



Social europæisering:

En mulighed eller en EUtopi?

- Et studie af problematikkerne ved en harmonisering af social- og arbejdsmarkedspolitikken i EU

Kandidatafhandling

- Helena Wenzel Jørgensen & Martin Glinka Andersen
- Copenhagen Business School – Cand.ling.merc
- Afleveringsdato: 15. maj 2017
- Anslag: 270.625 Sider: 119
- Vejleder: Kathrine Ravn Jørgensen

Abstract

Will the social systems of the EU member states become more harmonized by the European Union in the future or has the idea of an integrated social dimension in Europe reached its end? The discussion about what the European integration really means for each member state has long been a topic of debate in many European countries. Especially when it comes to the question of whether or not to delegate the national sovereignty to a supranational institution like the EU, opinions vary. Depending on the nation and its politics and traditions regarding labour market and social protection, the attitude towards the level of intervention from the EU, differ. In some nations, such as the Scandinavian countries, social politics is highly developed, while other countries still have a long way to go before such a system becomes more established. Because the social systems in the EU have developed differently throughout time, today it seems like a challenge to unite these systems into one common European Social Model.

The analysis will examine what challenges can occur, with the desire of a deeper integrated social Europe and when trying to implement a common social policy across the nation states in the European Union. A Scandinavian country like Denmark has always had tradition for regulating social policy on its own, whereas Spain on the other hand has more faith in a supranational institution like the EU, and in giving it more sovereignty. By using three different integration theories, the analysis will try to explain the challenges lying ahead when the EU is trying to achieve political agreements with the member states. In general, the analysis will show that Denmark and Spain respectively have very different views on new political initiatives, particularly coming from the European Commission. There are different national factors that play a crucial part to understand why states have different preferences when negotiating on a supranational level. National traditions, historical prerequisites, political cultures and the conception of solidarity are inevitable elements to consider when attempting to integrate a social system, that incorporates so many different countries.

In Denmark, one of the greatest challenges is especially the national awareness that exists towards the traditions of the labour market and the welfare system, which are deeply rooted in the Danish society. In Spain, political matters within the state and a society with great focus on the family and the Catholic Church as the key to social protection make out the main issues when trying to harmonize a social system within the EU.

Indholdsfortegnelse

Forkortelser	4
1. Indledning	5
1.1. Problemformulering	6
1.2. Afgrænsning	7
1.3. Begrebsafklaring	8
1.4. Afhandlingens struktur	9
2. Formål og metode	10
2.1. Empirisk materiale	10
2.2. Den hermeneutiske tilgang	10
2.2.1. Den hermeneutiske analysemetode	12
3. Teori	14
3.1. Neofunktionalisme	14
3.1.1. Aktører	15
3.1.2. Spillover-mekanismen	15
3.1.3. Kritik	17
3.2. Intergovernmentalisme	18
3.2.1. Aktører	18
3.2.2. Nationale og overnationale forhold	19
3.2.3. High og low politics	20
3.2.4. Kritik	21
3.3. Liberal intergovernmentalisme	22
3.3.1. En integrationsteori i tre stadier	23
3.3.1.1. Dannelse af nationale præferencer	23
3.3.1.2 Mellemstatslige forhandlinger	24
3.3.1.3 Valg af institution	26
3.3.2. Kritik	27

3.4. Teoretisk diskussion	28
3.4.1. Neofunktionalisme og intergovernmentalistiske teorier	28
3.4.2. Klassisk og liberal intergovernmentalisme	29
3.4.3. Teoriernes anvendelighed.....	31
4. Den socialpolitiske konstruktion i EU	33
4.1. Velfærdsmodellerne i EU.....	33
4.1.1. Den tyske korporative model	34
4.1.2. Den katolske model	35
4.1.3. Den liberale model	35
4.1.4. Den danske universelle model.....	36
4.2. Variation af arbejdsmarkedsforhold i Danmark og Spanien	37
4.2.1. Den danske arbejdsmarkedspolitik.....	37
4.2.2. Den spanske arbejdsmarkedspolitik	39
4.3. EU's socialpolitiske aktører	40
4.3.1. Medlemsstaterne.....	41
4.3.2. EU-Kommissionen	41
4.3.3. EU-Domstolen.....	42
4.3.4. EU-Parlamentet	43
4.3.5. Ministerrådet	43
5. Den historisk-politiske kontekst.....	44
5.1. Eksisterer den europæiske sociale model?	44
5.1.1. Udviklingen af den europæiske model	46
5.1.2. Fri bevægelighed og princippet om ikke-diskrimination	47
5.1.3. Det Indre Marked	48
5.2. Lissabon-traktaten og nutidens udfordringer	50
5.2.1. Det danske perspektiv	50
5.2.2. Det spanske perspektiv.....	54

5.3. På vej mod en europæisk søjle for sociale rettigheder?	57
6. Analyse	60
6.1. Implementeringen af den sociale søjle	60
6.1.1. Danmark	61
6.1.1.1. <i>En fordel for EU - En trussel for Danmark?</i>	61
6.1.2. Spanien	71
6.1.2.1. <i>Den sociale søjle - En mulig løsning?</i>	71
6.1.3. EU's perspektiv på søjlen	80
6.2. Forskellige nationale problematikker	83
6.2.1. Forskellige demokratiopfattelser	83
6.2.1.1. <i>Problematikker med EU-Domstolen</i>	86
6.2.1.2. <i>Forbliver det spanske topartisystem?</i>	88
6.2.1.3. <i>Den katolske samfundsmodels betydning</i>	90
6.2.2. Et europæisk eller nationalt projekt?	93
6.2.2.1. <i>Problematikker med EU-Kommissionen</i>	93
6.2.2.2. <i>Europæisk "solidaritet"?</i>	99
6.2.2.3. <i>EU i flere hastigheder</i>	104
7. Diskussion.....	109
7.1. Logikken bag integrationsteoriene	109
7.2. Integrationsteoriernes begrænsninger.....	111
7.3. Analysens resultater	114
7.3.1. Den sociale søjle.....	114
7.3.2. Nationale problematikker	115
8. Konklusion	118
9. Litteraturliste.....	120
Bilag 1: Eurobarometer 2012	129
Bilag 2: Forventninger til EU's indgriben	130

Forkortelser

CCOO	Confederación Sindical de Comisiones Obreras
DA	Dansk Arbejdsgiverforening
DI	Dansk Industri
ECB	Den Europæiske Centralbank
EES	Den Europæiske Beskæftigelsesstrategi
EFS	Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation
EKSF	Det Europæiske Kul- og Stålfællesskab
ESM	Den Europæiske Sociale Model
EØF	Det Europæiske Økonomiske Fællesskab
FUSP	Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik
LO	Landsorganisationen
PP	Partido Popular
PSOE	Partido Socialista Obrero Español
TEUF	Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde
UGT	Unión General de Trabajadores
ØMU	Den Økonomiske Monetære Union

1. Indledning

Bliver EU-landenes socialpolitiske systemer mere harmoniserede af Unionen i fremtiden, eller er EU's ønske om en europæisering af medlemsstaternes social- og arbejdsmarkedspolitik et overstået kapitel? Et tilbagevendende tema, der ofte berører debatten om EU's institutionelle rolle er, hvad den europæiske integration betyder for EU-landenes politiske selvbestemmelse og nationale suverænitet (Kelstrup, Martinsen & Wind 2012: 371).

Dette er særligt tydeligt i nutidens EU, hvor der længe har været diskussioner om, hvor stor en rolle Unionen bør spille i forhold til overnationale beslutninger såsom reguleringen af medlemsstaternes social- og arbejdsmarkedspolitikker. I et skandinavisk land som Danmark, har demokratiske debatter om arbejdsmarkedsforhold altid være en vigtig politisk og samfundsmæssig mærkesag med nationale præferencer. Et sydeuropæisk land som Spanien har derimod i tidens løb reformeret arbejdsmarkedet og det sociale system uden de helt store diskussioner (Barbier 2012: 9). EU-landenes arbejdsmarkeder og sociale systemer har udviklet sig i forskellige retninger. Danmark har traditionelt set haft et meget veludviklet arbejdsmarked og socialt system, hvorimod Spanien først i 1989 begyndte at etablere minimumsindkomst-programmer, der fungerer som en individuel ret parallelt til arbejdsløshedsforsikringer, for borgere uden andre ressourcer (Abrahamson 2004: 320).

EU's sociale dimension er ikke noget nyt fænomen. Vejen mod skabelsen af en fælles europæisk social model (ESM¹) har sine rødder tilbage til oprettelsen af Det Europæiske Kul og Stålfællesskab (EKSF) i 1955, på initiativ af daværende franske udenrigsminister Robert Schuman, der i første omgang inkluderede Frankrig, Benelux-landene og Italien. Med Rom-traktaten i 1957 blev Det Europæiske Økonomiske Fællesskab (EØF) oprettet, der i dag er velkendt som Den Europæiske Union med 28 medlemsstater² (Barbier 2013: 46). Formålet har været at skabe et fælles marked med fri bevægelighed af arbejdskraft, kapital, varer og tjenesteydelser. Tiltagene har således skullet sikre de vandrende arbejdstageres sociale rettigheder på tværs af EU-landenes grænser. Lige siden disse tidlige tiltag begyndte har EU ønsket at bevæge sig i retningen af en yderligere europæisering af medlemsstaternes social- og arbejdsmarkedspolitik (Lechevalier 2015: 60-61). Disse politikområder er i nyere tid fået

¹ **ESM** vil være betegnelsen der anvendes når der løbende henvises til den **Europæiske Sociale Model**.

² Fremover vil antallet af medlemsstater i EU være 27 som følge af Storbritanniens udmeldelse.

tildelt en helt central plads i EU's institutioner. I forlængelse af Maastricht- og Amsterdam-traktaten, fastsatte EU-landene retsgrundlaget for beskæftigelsespolitikken. I 2000 blev EU-landenes stats- og regeringschefer enige om at fastsætte de fundamentale mål for en ny europæisk arbejdsmarkedspolitik i form af Lissabon-strategien, der skulle fremme bedre konkurrenceevne og bedre arbejdsvilkår for alle EU-borgere. Med Lissabontraktatens ikrafttrædelse i 2009, har EU-landene ligeledes anerkendt en række målsætninger om at skabe en social markedsøkonomi for at sikre den højeste beskæftigelse i EU som muligt. Man har fastlagt "2020-strategien" med henblik på at øge EU's beskæftigelsesfrekvens (Ibid: 68), og senest er EU begyndt at iværksætte den sociale søjle, der skal styrke medlemsstaternes sammenhængskraft og sikre arbejdstageres sociale rettigheder på arbejdsmarkedet i EU.

Men med disse målsætninger i EU følger også en række problemstillinger. For hvor går grænsen for europæiseringen af social- og beskæftigelsespolitiske forhold i Danmark og Spanien, og skal disse politikområder fremover være et europæisk eller nationalt projekt? Et følgeproblem med EU's udvidelse har undertiden været, at nye medlemsstater på forhånd har indrettet sig efter forskellige velfærdsmodeller og nationale traditioner (Barbier 2013: 14), hvilket kan vanskeliggøre en harmonisering. Desuden udfordrer den frie bevægelighed specielt Danmark, fordi den giver anledning til diskussioner om, hvorvidt rejsende arbejdstagere skal have mulighed for at få samme sociale ydelser som statsborgere i de lande, hvor de arbejder (Ibid: 43). Endeligt er der en problematik forbundet med termen *solidaritet*, en betegnelse, som hyppigt er blevet fremhævet af EU's politiske elite siden finanskrisens start i 2008 (Barbier 2015: 29). For når statsledere i EU taler om at være solidariske, overses det tit, at solidaritet forudsætter, at mennesker har en fælles identitet, at de har tillid til hinanden, og at de mere eller mindre tilhører de samme politiske kulturer (Barbier 2013: 24).

1.1. Problemformulering

Hovedformålet med afhandlingen er at analysere de specifikke faktorer, der udfordrer EU's ønske om en harmonisering af social- og arbejdsmarkedspolitikken i medlemsstaterne, med særligt henblik på Danmark og Spanien. Vi er interesserede i at undersøge, hvorfor en europæisering af social- og arbejdsmarkedspolitikken er så vanskelig at implementere inden for EU. Nærmere specifikt vælger vi at gå i dybden med hhv. den danske og spanske velfærdsmodel og arbejdsmarked. Da både Danmark og Spanien har to vidt forskellige

tilgange til EU-samarbejdet, vil vores analyse således fremvise de aspekter, der netop problematiserer en europæisering i begge lande. Nedenfor følger analysens arbejdsspørgsmål:

- Hvorfor er EU-Kommissionens forslag til en social søjle i EU så vanskelig at implementere i Danmark og Spanien?
- Hvilke andre nationale faktorer problematiserer Danmark og Spaniens mulige integration i en social harmonisering i EU?

1.2. Afgrænsning

Vores afhandling vil lægge vægt på EU, Danmark og Spanien som de centrale aktører. Grundlaget for valget af disse aktører er, at de to lande kan tydeliggøre den kulturelle diversitet og de udfordringer, der er forbundet med europæiseringen af forskellige samfundssystemer i EU. Når der løbende henvises til EU's rolle, vil der udelukkende refereres til Unionens politikker inden for beskæftigelse og sociale anliggender, og dermed ikke til andre politiske forhold i EU. Afhandlingen vil heller ikke beskrive alle funktioner, som de enkelte EU-institutioner besidder, men kun de opgaver, der knytter sig til social- og arbejdsmarkedspolitik. Selvom der hovedsageligt fokuseres på de to udvalgte medlemsstater, kan det ikke undgås, at andre aktører vil bringes i spil, da vores emne generelt inkluderer EU's overnationale institutioner samt medlemsstaterne og deres holdninger og tilgang til emnet.

Tidsperspektivet i afhandlingen afgrænses til at fokusere på nutiden, men også perioden lige før og efter Lissabon-traktaten. Grunden til denne tidsafgrænsning er, at denne periode kan belyse, hvorledes finanskrisen i 2008 har påvirket Spanien, og hvordan Østudvidelserne mellem 2004-2007 udfordrer både Danmark og Spaniens syn på en europæisering.

En del af analysen der omhandler problematikker med EU-Kommissionen og fri bevægelighed, vil begrænse sig til at have primært fokus på børnecheck- og dagpenge-sagerne. Derfor vil andre sociale ydelser, som også kan påvirkes af den frie bevægeligheds udfordringer, ikke uddybes nærmere.

1.3. Begrebsafklaring

For at give en bedre forståelse af afhandlingen, finder vi det nødvendigt at definere de begreber, som er relevante for besvarelsen af problemformuleringen og emnet. Herunder følger derfor en kort afklaring af de mest centrale begreber, som vil anvendes i afhandlingen.

Arbejdsmarkedspolitik: I EU-samarbejdet er arbejdsmarkedspolitik stadig styret af medlemsstaterne (Hansen et al. 2014: 35). Derfor benyttes den definition af arbejdsmarkedspolitik, som hviler på staternes daglige arbejde for at sikre beskæftigelse. Da begrebet kan defineres på mange måder, vil vi ikke komme med én bestemt definition. I stedet fokuserer vi på forskellene mellem hhv. *passiv* og *aktiv* arbejdsmarkedspolitik. Den *passive* arbejdsmarkedspolitik dækker over elementer som sociale ydelser og udbetaling af understøttelse, der skal sikre lediges indtægtsgrundlag. Den *aktive* variant forsøger at forbedre lediges muligheder gennem reformer eller effektivisering af arbejdsformidlingen f.eks. uddannelsesmæssige tiltag (Ibid: 35-36).

Europæisering: Begrebet europæisering defineres ud fra grundbogen til EU-studier *Europa i forandring* (2012), og kendetegner: “Den proces, der fører til national forandring, samt den forandring, der indtræffer i national politik, forvaltning og retsdannelse, nationale idéer, normer, principper, administrative praksisser, interesser og politiske systemer, og som er forårsaget af den europæiske integrationsproces” (Kelstrup et al. 2012: 375).

Europæisk integration: I forhold til begrebet europæisk integration vil der ligeledes tages udgangspunkt i begrebsanvendelsen fra ovenstående bog: “Integration kan enten være en egenskab i et system (nemlig at det har en høj grad af indre sammenhæng), eller det kan være en proces, en dynamisk udvikling, der kendetegner systemets udvikling (nemlig at denne øger systemets indre sammenhæng)” (Ibid: 177).

Socialpolitik: I den offentlige debat anvendes begrebet socialpolitik upræcist. Der findes både en snæver og en bred definition. Tænker man på de administrative praksisser inden for socialpolitik som f.eks. Socialministeriets arbejde, er det tit et afgrænset område, som man beskæftiger sig med. I den brede forstand lægges vægt på andre væsentlige dele af et lands velfærdspolitik, dvs. sociale ydelser, skattepolitik og arbejdsmarkedsforhold. I afhandlingen

anvendes den brede forståelse af begrebet, hvor: *“Socialpolitik kan defineres som de politikker, der tematiserer den samfundsmæssige forståelse af sociale problemer og som tematiserer, hvorledes myndigheder og offentlige institutioner - eventuelt efter aftale eller i samarbejde med andre - kan handle for at afhjælpe, løse eller forebygge sociale problemer (Olsen & Rasmussen 2004: 61).*

1.4. Afhandlingens struktur

Afhandlingen består i alt af 8 kapitler. Efter dette indledende kapitel, følger kapitel 2, der omhandler hvad formålet med opgaven er, samt hvilken metodisk tilgang der vil anvendes til at analysere den udvalgte empiri. Dernæst begrundes kapitel 3 afhandlingens teorivalg og gennemgår de enkelte teories teser. Kapitel 4 vil gå i dybden med de socialpolitiske modeller i EU samt variationerne af arbejdsmarkedsforhold i Danmark og Spanien. Herefter redegøres der for de centrale aktører i EU, der spiller en rolle i forbindelse med implementeringen af den europæiske social model. Kapitel 5 tager fat på den politiske og historiske kontekst og hele tanken bag en harmonisering af den sociale dimension i EU, hvilket vil danne baggrund for den efterfølgende analyse som vil være at finde i kapitel 6. I Kapitel 7 diskuterer og reflekterer vi over, hvorvidt det har været muligt at besvare problemformuleringen på baggrund af teorierne. Derudover vil vi diskutere de resultater, som analysen kan konkludere. Afslutningsvis følger en konklusion i kapitel 8.

2. Formål og metode

Formålet med afhandlingen er først og fremmest at analysere de specifikke problematikker, der relaterer sig til EU's ønske om en harmonisering af social- og arbejdsmarkedspolitikkerne i medlemsstaterne. Her vælger vi som nævnt fortrinsvis at fokusere på udfordringerne i Danmark og Spanien. Derudover er hensigten også at forstå EU som overnational aktør samt de processer der finder sted når EU's institutioner forsøger at regulere social- og arbejdsmarkedspolitiske forhold i hhv. Danmark og Spanien. Selvom det historiske perspektiv som nævnt afgrænses til perioden under forhandlingerne til Lissabon-traktaten og frem til i dag, er det alligevel nødvendigt at inddrage den historiske kontekst vedrørende EU's ønsker om en europæisering for at forstå de problemstillinger, der udspiller sig i den aktuelle debat.

2.1. Empirisk materiale

Afhandlingen tager udgangspunkt i initiativet om den europæiske søjle for sociale rettigheder, som er i gang med at blive etableret i EU. Selvom søjlen i første omgang fokuserer på at harmonisere eurolandenes social- og arbejdsmarkedspolitik, har vi alligevel valgt tiltaget som analytisk objekt, idet EU udtrykker, at der er åbenhed for andre medlemsstater, der ønsker at deltage i samarbejdet, hvilket også inkluderer Danmark (Kommissionen 2016: 4). Efter analysen af denne case er det således muligt at analysere andre udfordringer, der relaterer sig til europæiseringen af Danmark og Spaniens nationale politikker. Foruden materiale vedrørende den sociale søjle, vil vi i den konkrete analyse benytte os af aktuelle artikler, politiske debatter og information fra EU-institutionernes udgivne rapporter til besvarelsen af analysens anden del.

2.2. Den hermeneutiske tilgang

For at kunne besvare problemformuleringen finder vi det relevant at anvende EU-studiernes klassiske integrationsteorier for at analysere de udvalgte aktørers handlinger og politiske interesser i EU-samarbejdet. I analysen vil der derfor benyttes tre integrationsteorier inden for EU-studier, heriblandt neofunktionalismen, intergovernmentalismen og den liberale intergovernmentalisme. Teorierne bruges til at forklare forskellige aspekter af den europæiske

integration. I kombination med disse teorier, vil afhandlingens analysemetode være præget af den hermeneutiske tilgang, der grundlæggende handler om at forståelse og fortolkning kommer før forklaring.

Nærværende afhandling hører til inden for det samfundsvidenskabelige fagområde og anvender hermeneutikkens fortolkningsvidenskabelige tradition. Da formålet er at forstå udfordringerne ved europæiseringen, og i denne forstand de valgte aktørers interesser, handlinger og motiver, synes den hermeneutiske metode mest anvendelig. Hermeneutikken skal hjælpe til at søge *“en dyberegående forståelse af menneskelig aktivitet og produkterne af sådanne aktiviteter, og sådanne fænomener har mening, thi de har deres udspring i mennesker, der mener og vil noget”* (Paahus 2014: 225).

Hermeneutikkens to centrale begreber er fortolkning og mening. Det skal forstås således, at der skal fortolkes og forstås, før en given aktørs handling kan give mening og dermed forklares. Afhandlingens valgte aktørers ageren og handlinger skal derfor analyseres og fortolkes, før en forklaring og mening med adfærden finder sted. Denne fremgangsmåde kan ses i den hermeneutiske cirkel. Lige så længe man har beskæftiget sig med fortolkning, har man forstået at forståelse og fortolkning indeholder en såkaldt “cirkelbevægelse”. Cirklen illustrerer, at man bevæger sig frem og tilbage mellem hhv. dele og helhed (Ibid: 231-232). Hvor delene skal forstås ud fra helheden, skal helheden ligeledes forstås ud fra delene, og der skabes således en cirkulær mening mellem de to elementer.

Den eksistentielle hermeneutik, også kaldet moderne hermeneutik, taler om, at man som individ har en bestemt forståelseshorisont i bevidstheden, som har indflydelse på måden at omgås sig selv, livet og verden på. Denne forståelseshorisont er ikke bevidst for individet, men er alligevel ledende i måden at føre tilværelsen og anskue verden på (Ibid: 236-238). En sådan forudsætning medvirker til, at en objektiv tolkning er vanskelig:

“Teksten er altså ikke et objekt, som har en bestemt givet mening, men denne mening bliver til gennem den individuelle fortolkningshandling” (Ibid: 243).

Selvom ovenstående citat oprindeligt tager afsæt i humanvidenskabens fokus på tekstanalyse, kan der alligevel dannes en parallel til samfundsvidenskaben. Fortolkeren vil nemlig aldrig have en helt objektiv forståelse af et specifikt materiale, og vil altid være præget af individers

subjektive forståelse af verden. Dette er både essentielt i humanistisk og samfundsvidenskabelig forskning. Den personlige fortolkning vil altid have et subjektivt præg, da fortolkerens baggrund og forudsætninger er af afgørende betydning for forståelsen. Dermed vil fortolkningen aldrig være afsluttet (Ibid: 247). Dog hævder den historiske hermeneutik, at man er nødt til at eliminere egne tids- og stedbestede fordomme for at kunne være objektiv og således distancere sig selv fra den tradition, som man selv står i (Ibid: 235). I analysen er de udvalgte teorier og litteratur en central del af vores forforståelse. Vi udfordrer derfor vores forforståelse, og hermed vores forudsætning for tilgangen til analysen ved at forholde os kritiske overfor den teoretiske stillingtagen, der findes i forhold til integrationsprocesserne i EU. Dette gøres for at være opmærksom på de forskellige teories begrænsninger, således at de ikke lægger en restriktion på vores horisont.

2.2.1. Den hermeneutiske analysemetode

Der findes to gode grunde til, at hermeneutikken inden for den samfundsvidenskabelige forskningstradition bidrager til de videnskabsteoretiske refleksioner.

For det første, består det udvalgte materiale som en forsker benytter sig af, af såkaldte “meningsskabende fænomener”. Disse relaterer til at analysens sociale aktører skal forstås som menings- og betydningsbærere for selve besvarelsen af den valgte problemstilling. Dette kommer bl.a. til udtryk gennem aktørernes handlinger, mundtlige ytringer, tekstdokumenter samt gennem deres adfærd, normer og værdier. Denne antagelse danner grundlag for at fortolke aktørers handlinger og muliggør en forståelse af de enkelte aktørers konkrete situation og holdning til et specifikt emne (Højbjerg 2013: 316). Det er dog vigtigt at påpege, at selvom aktørerne har en forståelse af et bestemt emne, er det ikke let at komme uden om de mange modsigelser. Grunden er, at siden enhver person forstår verden på deres måde, vil udlægningen af deres verdensanskuelse også forekomme forskellig.

For det andet er det relevant, at man som samfundsforsker bør forholde sig til, at man bevæger sig inden for et genstandsfelt, der allerede rummer en række forklaringer og fortolkninger på forhånd. Derfor vil den virkelighed som forskeren vil have adgang til, være fortolket og tillagt betydning af de involverede aktørers handlinger (Ibid: 317).

Inden for den samfundsvidenskabelige hermeneutik vil en analyse dermed ikke blot forsøge at udlægge aktørernes meninger og handlinger, men også lægge op til, at forskeren kan bringe sig selv i spil i forhold til udlægningen af det pågældende genstandsfelt. Derfor er det væsentligt at forstå det perspektiv, som forskeren forstår det udvalgte materiale og empiri på. En hermeneutisk tilgang kan være udbytterig i forbindelse med at få indsigt i forskellige aktørers forståelser og meningssammenhænge (Ibid: 317). I denne afhandling vil vi derfor primært anvende den hermeneutiske forskningstradition som vores metodiske fremgangsmåde. Denne tilgang giver nemlig ikke blot mulighed for en analyse af udvalgte aktørers meninger og forståelse, men giver os samtidigt mulighed for at have vores egen historiske og nutidige forståelse af verden, der så kombineres med den eksisterende mening og forståelse (Ibid: 321).

3. Teori

Ønsket om en harmonisering af social- og arbejdsmarkedspolitikken i EU, er ligeledes tilstræbelser om et større samarbejde i EU-medlemsstaterne. Derfor finder vi det hensigtsmæssigt at anvende EU's integrationsteorier, da disse teorier netop beskæftiger sig med, hvad der driver den europæiske integrationsproces og det politiske samarbejde i Europa. Den følgende analyse vil derfor benytte sig af tre klassiske integrationsteorier, neofunktionalismen, intergovernmentalismen samt den liberale intergovernmentalisme.

3.1. Neofunktionalisme

Neofunktionalismen skal findes i gruppen af klassiske integrationsteorier. Teoriens grundidé er en kombination af føderalistisk og funktionel tænkning, hvorfor den også kaldes "den føderale funktionalisme" og "den funktionelle føderalisme" (Kelstrup et al. 2012: 187). Den opstod i 1950'erne på baggrund af manglende succes hos føderalisterne som førte til denne tankegang. Neofunktionalismen sættes især i forbindelse med Ernst B. Haas forskning, men også andre berømte forskere såsom Joseph Nye³ er en central forfatter til teorien (Ibid: 187). Teorien bygger på en systematisk tilgang, der forsøger at forudsige regionale integrationsprocesser. Derfor har fokus for Ernest Haas været på selve integrationsprocessen, og dermed hvilke processer og mekanismer der ligger bag den politiske integration i EU-samarbejdet (Haas 1958: xii). Haas definerer politisk integration således:

"Political integration is the process whereby political actors in several distinct national settings are persuaded to shift their loyalties, expectations and political activities toward 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." (Ibid: 16)

Politisk integration er altså en proces, hvor de involverede aktører danner et nyt politisk system i et nyt center, der dominerer de allerede eksisterende nationale fællesskaber.

³ **Joseph Nye** der er særligt kendt for teorien *soft*, *smart* og *hard*-power, har også beskæftiget sig med politisk integration i EU. Nye fokuserer dog mere på EU som international aktør i et udenrigspolitisk øjemed.

3.1.1. Aktører

For at kunne udarbejde en analyse er det først vigtigt at definere, hvem de politiske aktører er. Ifølge Haas udgør de vigtigste aktører til at drive integrationsprocessen den politiske elite. Denne elite defineres som *“the leaders of all relevant political groups who habitually participate in the making of public decisions, whether as policy-makers in government, as lobbyists or as spokesmen of political parties”* (Ibid: 16-17). Det er en bred gruppe der består af blandt andre politikere, fagforeninger og embedsmænd. Dette fokus på eliten ligger til grunde i de europæiske organisationers bureaukratiske natur, hvor eliten træffer beslutninger, ofte hen over hovedet på befolkningen (Ibid: 17). Neofunktionalisterne forudser, at den europæiske integrationsproces vil føre til dannelsen af elitegrupper som er loyale til de supranationale institutioner. Denne supranationale elite vil prøve at overtale de nationale eliter om fordelene ved større samarbejde, og dermed øget integration (Cini 2007: 92).

Neofunktionalismen siger, at integrationsprocessen drives af disse politiske og økonomiske aktører, som vurderer, at integration vil være af egen interesse og til egen fordel. Ifølge Haas blev de oprindelige europæiske medlemsstater altså ikke forenet gennem identitet eller gensidig ideologi, men af fælles økonomiske fordele (Ibid: 87). Af samme årsag, vil skabelsen af et fællesskab, eller en politisk integration, altid være præget af konflikter mellem staterne og interessegrupper, da disse altid vil kæmpe om magt og indflydelse (Haas 1958: 5).

3.1.2. Spillover-mekanismen

En af neofunktionalismens grundlæggende overbevisninger omhandler hypotesen om ‘spillover-mekanismen’. Spillover refererer til den situation, hvor samarbejde på et område medfører samarbejde på et andet (Cini 2007: 87). Dette kan opstå ved at sektorspecifik integration udløser en række økonomiske og politiske dynamikker, der øger presset for integration på andre områder. Spillover-effekten henviser til; *“the process whereby members of an integration scheme - agreed on some collective goals for a variety of motives but unequally satisfied with their attainment of these goals - attempt to resolve their dissatisfaction either by resorting to collaboration in another, related sector (expanding the scope of the mutual commitment) or by intensifying their commitment to the original sector (increasing the level mutual commitment) or both.”* (Schmitter 1969: 162)

For at opnå bestemte mål, samarbejder stater på varierende områder. Når man eksempelvis taler om det danske samfund, er socialpolitikken et område, som befolkningen ønsker at bevare. Her kan der opstå en spillover-mekanisme hos politikerne, der ser en fordel i at være med i de mellemstatslige aftaler, muligvis overtalt af de førnævnte supranationale eliter. Dog kan der opstå problemer, hvis politikerne udelukkende ønsker at deltage i et mellemstatsligt samarbejde uden at have lyttet til borgernes interesser. Der findes tre typer af spillover-mekanismer: *funktionel spillover*, *politisk spillover* og *kultiveret spillover*.

Funktionel spillover omhandler sektorers indbyrdes afhængighed og at samarbejdet i én sektor kan skabe incitament til at udvide samarbejdet til andre områder. Integration inden for et område kan medføre uforudsete konsekvenser og problemer der kun kan løses ved yderligere integration inden for andre afhængige sektorer. Hvis et område integreres kan der altså automatisk opstå et behov for integration af andre områder (Kelstrup et al. 2012: 188). Det kan således være nødvendigt at integrere andre politikker for at få de andre harmoniserede sektorer til at fungere optimalt. Som konsekvens kan det ske at politikområder integreres, selvom det oprindeligt ikke var målet.

Politisk spillover refererer til den antagelse, at integration inden for specifikke sektorområder fører til at politiske aktører skifter holdning og giver støtte til nye politiske arenaer og autoriteter. Der sker dermed en reorganisering af politiske aktører omkring det overnationale beslutningsniveau. Der vil ske en socialisering af politikerne og ikke mindst NGO'erne samt virksomhederne, og de vil flytte sig ned mod et nyt center, f.eks. EU. Dette ses også i Haas definition af politisk integration, hvor politiske aktiviteter bliver rettet mod et nyt center og integrationen medfører dannelse af et nyt politisk fællesskab (Ibid: 188). Med andre ord henviser en politisk spillover til, at en bestemt politisk beslutning eller proces kan føre til andre politiske tiltag. Dette kan både være tilfældet i supranationale institutioner som i EU eller når det gælder ønsket om politisk forandring på nationalt niveau.

Kultiveret spillover finder sted når supranationale aktører har etableret en agenda, der skaber pres for udvidet samarbejde på supranationalt niveau. Denne type spillover bygger altså på de overstatslige institutioners store betydning i forhold til at fremme integrationen. Neofunktionalisterne var særligt optaget af Kommissionen som den institution der var mest nyttig i dette henseende (Ibid: 188). Denne supranationale institution fungerer som en slags

mægler mellem staterne og arbejder dermed for at sikre den fælles interesse (Lindberg 2006: 127). Ifølge neofunktionalisterne kan forhandlinger mellem suveræne stater kun føre til “den laveste fællesnævner”. Derfor kan forhandlinger på supranationalt niveau sikre et kompromis på højere niveau, da institutionen netop træder ind som en slags tredjeparts mægler (Kelstrup et al. 2012: 188-189).

Senere hen har neofunktionalisterne omformuleret hypotesen om spillover-mekanismen en smule. De anerkender, at den automatik der oprindeligt lå i en spillover ikke nødvendigvis stemmer overens med virkeligheden. Som svar på Stanley Hoffmanns kritik af teorien, som uddybes i afsnittet intergovernmentalismen, tilføjes det, at en spillover-proces ikke er givet, men at den er én mulighed ud af flere. Af samme årsag blev teorien udvidet en smule, hvor Philippe C. Schmitter antager, at sektorspecifik integration kan forekomme både i bredden, i relaterede sektorer, eller i dybden, hvor samarbejdet intensiveres i den oprindelige sektor, hvilket allerede blev defineret af Schmitter i begyndelsen af dette afsnit.

3.1.3. Kritik

Et af de mest væsentlige kritikpunkter, der kan rettes mod neofunktionalismen fremsættes af intergovernmentalisterne, heriblandt Stanley Hoffmann, hvilket uddybes i nedenstående afsnit. Teorien er blevet kritiseret på både et empirisk og teoretisk grundlag. Specielt Haas’ definition af politisk integration er blevet kritiseret, da den antager at der i et sådant forløb vil være tale om et loyalitetsskifte. I teoretisk forstand, lyder kritikken mere konkret på, at et sådant skifte ikke bør indgå i definitionen. Den empiriske kritik handler om, at neofunktionalisterne ikke havde ret i at antagelsen om at etableringen af fælles politikker på sektorområder samtidigt vil medføre et loyalitetsskifte overfor nye politiske centre (Ibid: 179). Yderligere blev neofunktionalismen ramt af en alvorlig krise i 1970’erne, da den havde svært ved at forklare den daværende politiske situation. De Europæiske Fællesskaber oplevede en stagnation i den politiske integration under den økonomiske krise i denne periode, hvor neofunktionalisterne havde forventet en hurtig politisk integration (Ibid: 190).

Da Haas selv udtalte, at teorien havde sine begrænsninger, var det særligt tydeligt, at den var i krise (Cini 2007: 88). Om dette skrev han således:

“The prognoses often do not match the diagnostic sophistication, and patients die when they should recover, while others recover even though all the vital signs look bad.” (Haas 1975: 5).

Dog skulle det vise sig at neofunktionalismen allerede i slutningen af 1980’er og i løbet af 1990’erne undergik en form for “genoplivningsfase”. Specielt som følge af vedtagelsen af Det Indre Marked (Kelstrup et al. 2012: 67) blev teorier der vedrører politiske integrationsprocesser relevante igen på grund af den stigende europæiske aktivitet, der signalerede en ny fase af europæisk integration (Cini 2007: 88).

3.2. Intergovernmentalisme

Ligesom neofunktionalismen anses intergovernmentalismen som en meget central del af de klassiske integrationsteorier, der findes inden for studierne af EU. Intergovernmentalismen skal ses som en kritik af neofunktionalismens perspektiv, da teorien hævder, at neofunktionalismen hviler på en forkert forståelse af staters adfærd i politiske processer (Kelstrup et al. 2012: 193). Intergovernmentalismen blev formuleret af forskeren Stanley Hoffmann i 1960’erne, og bygger på anskuelsen om, at staterne er de centrale, mest rationelle og strategiske aktører i det internationale system (Ibid: 192-193).

3.2.1. Aktører

Som nævnt ovenfor er intergovernmentalismen en statscentreret teori. Teorien udelukker dog ikke samarbejde mellem stater, men fastholder at et samarbejde kun vil være muligt, så længe at det gavner staternes egne formål og interesser. Dette synspunkt er således foreneligt med IP-teorierne kaldet realisme og neorealisme⁴ der finder, at stater kan betragtes som rationelle enhedsaktører, der skal hjælpe sig selv og efterstræbe egne interesser, hvilket er særligt gældende inden for bl.a. sikkerhedspolitik (Kelstrup et al. 2012: 192). Ydermere opfattes politisk samarbejde som midlertidige aftaler, der kan gavne staterne her og nu, da det mellemstatslige forhold kan ændre sig med kort varsel. Hoffmann opfatter samtidigt forholdet mellem stater som en konstant konkurrence om magt og indflydelse:

⁴ Intergovernmentalismen har på mange områder sammenlignelige træk med det realistiske og neorealistiske paradigme, særligt i forhold til teoriens statscentrerede udgangspunkt.

"we still live in a world in which nations, or groups of nations, compete for power, influence, prestige and ideas; in which there is a hierarchy of the strong and the weak; in which the mighty usually try to preserve their eminence, and the weak often want to rise; in which the problem of who commands remains crucial." (Hoffmann 1964: 86).

Dermed er samarbejde ikke noget varigt og bindende, da der altid vil være et konstant magtspil om indflydelse, men derimod en tidsbegrænset akkord som alle parter får noget ud af. Ifølge den intergovernmentalistiske tankegang er stater ikke bundet af international ret, da de i så fald ikke ville kunne kaldes suveræne stater. Når disse stater alligevel vælger at gå sammen og har accepteret EU-retten som netop *er* bindende, er det med rationalet om, at det kan give nogle langsigtede gevinster og fordele for dem selv (Kelstrup et al. 2012: 193). I EU-samarbejdet bliver staterne pålagt en række begrænsninger, men der bliver samtidigt åbnet for nye muligheder. Selvom staterne begrænses inden for visse områder, kan der derfor være andre områder, hvor de bedste resultater skabes ved et samarbejde, og som måske ikke havde været muligt med politikker på et nationalt niveau. Derfor hviler staternes deltagelse i EU-samarbejdet på en strategisk analyse, som opvejer fordele og ulemper ved at deltage. Samarbejdet er dermed bæredygtigt, så længe at alle parter vurderer, at det overordnet set er en fordel at være en del af samarbejdet (Hoffman 1982: 33-34).

3.2.2. Nationale og overnationale forhold

De typiske træk ved de klassiske intergovernmentalister i 1960'erne var, at man inddrog de historiske og indenrigspolitiske forklaringer til at give en forståelse af, hvorfor de enkelte staters politiske handlinger og bevæggrunde ikke var identiske, og dermed ikke altid havde de samme interesser (Kelstrup et al. 2012: 193). Hoffmann giver ligeledes udtryk for, at staters tilgange til politiske beslutninger kan forklares ud fra deres kulturelle og historiske baggrund:

"Domestic differences and different world views obviously mean diverging foreign policies (...) Every international system owes its inner logic and its unfolding to the diversity of domestic determinants, geo-historical situations, and outside aims among its units" (Hoffmann 1966: 159-160).

Hoffmann argumenterer i det ovenstående citat for, at ethvert internationalt system er indrettet med sin egen indre logik, som udfolder sig gennem de deltagende aktørers medvirken i

samarbejdet, om end disse aktører kan have en række forskelligheder der egentlig gør, at de kan afvige fra hinanden på det kulturelle og historiske plan. Staternes forhold til politisk deltagelse og samarbejde med andre aktører påvirkes dermed af deres kulturelle og historiske forudsætninger. De historiske forhold spiller altså en stor rolle for nationalstaterne, og dem skal man hele tiden være bevidst om (Hoffmann 1966).

Disse mangfoldigheder blandt medlemsstaterne har dermed en stor betydning for staternes integrationsproces, og det lægger en naturlig begrænsning på deres ønske om mellemstatsligt samarbejde. Forskellighederne medfører yderligere, at staterne ikke altid vil have samme udenrigspolitiske mål og interesser, hvilket bevirker et større eller mindre ønske om integration, helt afhængigt af den enkelte stats udgangspunkt for et bestemt politikområde.

Hoffmann taler desuden om intergovernmentalismens “logic of diversity” i modsætning til neofunktionalismens “logic of integration”. Med dette kritiserer han neofunktionalismens spillover-mekanisme for ikke at tage disse kontekstuelle faktorer med i betragtning i forhold til den europæiske integration (Hoffmann 1966: 163). Ifølge Hoffmann, vil “logic of integration” nemlig medføre en integration, der kan være ødelæggende for diversiteten hos de enkelte aktører. Hoffmann pointerer derfor, at det er nødvendigt at være bevidst om staternes forskelligheder, da diversiteten ses som en forklaring på nationalstatens modstandsdygtighed:

“The logic of diversity (...) suggests that, in areas of key importance to the national interest, nations prefer the certainty, or the self-controlled uncertainty, of national self-reliance, to the uncontrolled uncertainty of the untested blender” (Ibid: 163).

Hoffmann sammenligner neofunktionalisternes “logic of integration” som en blender, hvor staternes diversitet bliver “blendet” sammen til en ensartet masse (Ibid: 163). Han fastslår derfor her, at staternes selvkontrol er langt at foretrække frem for den usikkerhed der ligger i denne sammenblanding, hvilket Hoffmann mener er tilfældet med Ernest Haas’ teori.

3.2.3. High og low politics

Foruden neofunktionalismens mangel på forståelse for mangfoldighed og vigtigheden af dette element, kritiserer Hoffmann også teorien for ikke at tage stilling til det, som han vælger at kalde for *high politics* og *low politics* (Hoffman 1982: 29). Som udgangspunkt defineres *low politics* som politikområder, der ikke repræsenterer en vigtig del af en nations ressourcer

(Hoffmann 1963: 530), hvilket eksempelvis kan være lovgivning. Omvendt handler *high politics* om de politikområder, hvor vigtige nationale interesser varetages, og hvor prestige, national sikkerhed og den gensidige afhængighed er på spil (Ibid: 531).

Dette kan både være udenrigspolitiske eller økonomiske interesser. Hoffmann fremhæver, at man dog stadig skal være påpasselig med at klassificere de to typer politikområder, da definitionen af hhv. *high politics* og *low politics* afhænger af konteksten de to politikområder placeres i, samt hvilken situation den pågældende stat befinder sig i. I nogle tilfælde kan politikker, som normalt ville falde ind under kategorien *low politics*, rent faktisk betragtes som *high politics*. For eksempel kan økonomipolitik blive *high politics*, hvis et land befinder sig i en økonomisk krise, da det dermed ville kunne kaldes en vigtig national interesse og ville være afgørende for nationens overlevelse (Hoffmann 1982: 29).

På trods af Hoffmanns kritik af neofunktionalismens spillover-mekanisme, accepterer han dog, at der inden for *low politics* kan forekomme en form for spillover. Dog siger han at det ikke kan forekomme inden for *high politics*, da staternes forskellige interesser, som tidligere nævnt, vil sætte en bremse for integrationsprocessen. Imidlertid er det hans overordnede holdning at denne form for spillovers generelt ikke finder sted, og at teorier der taler om den automatiserede spillover-effekt skal afvises helt (Hoffmann 1966: 529).

3.2.4. Kritik

Den mest centrale kritik af intergovernmentalismen, omhandler Hoffmanns opdeling af hhv. *high* og *low politics*. Hans overbevisning om, at integration ikke kan forekomme inden for *high politics*-områder har vist sig at være fejlagtig. Dette ses på baggrund af begivenheder såsom indførelsen af en fælles europæisk valuta eller oprettelsen af Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik (FUSP), som har bevist at en europæisk integration har været mulig (Cini 2007: 105). Et andet kritikpunkt som intergovernmentalismen står overfor er at Hoffmann ikke har formået at tage det europæiske samarbejdes kompleksitet med i sine betragtninger. Kritikken lyder mere konkret på, at nationalstaternes kompleksitet og interne uenighed gør det svært at reducere dem til et sæt afgrænsede nationale interesser (Ibid: 105).

På trods af de ovenstående kritikpunkter, har intergovernmentalismen dog vist sig at være en betydningsfuld del af de europæiske integrationsstudier. Striden om den rette forståelse af staternes adfærd mellem neofunktionalismen og intergovernmentalismen er stadig vigtig når man analyserer EU's politikker i dag (Kelstrup et al. 2012: 193).

3.3. Liberal intergovernmentalisme

Den liberale intergovernmentalisme er opstået i midten af 1980'ernes Europa på grund af en fornyet interesse for EU-medlemsstaternes integrationsprocesser og politiske samarbejde. Liberal intergovernmentalisme hører i dag til blandt de mest indflydelsesrige tankegange inden for EU-studier, og betragtes som en af de mest berømte integrationsteorier (Kelstrup et al. 2012: 194-195). Teorien er stiftet af den amerikanske politolog og EU-professor, Andrew Moravcsik, der har videreudviklet intergovernmentalismen med den foranstående betegnelse 'liberal' for at indikere et større fokus på international politisk økonomi (Ibid: 197).

Grundlæggende kombinerer den liberale intergovernmentalisme tre essentielle elementer: en liberal teori om national præferencedannelse, en analyse af mellemstatslige forhandlinger samt en antagelse om at stater er rationelle aktører. Disse tre elementer skaber således en teoretisk ramme til at kunne analysere, hvorledes stater opvejer deres økonomiske fordele og ulemper i et samarbejde ud fra deres nationale præferencedannelser (Moravcsik 1993: 480).

I denne teori har statslige regeringer altså et større incitament til at samarbejde, hvis det mellemstatslige fællesskab øger deres mulighed for at tjene de nationale interesser, og hvis det samtidigt øger muligheden for at realisere målsætninger, som ikke ville være mulige på et nationalt plan. I denne sammenhæng kan EU fungere som en arena, hvor medlemsstaterne i form af det mellemstatslige samarbejde og politiske koordinering, kan opnå bedre resultater:

“National governments have an incentive to cooperate where policy coordination increases their control over domestic policy outcomes, permitting them to achieve goals that would not otherwise be possible” (Ibid: 485).

Moravcsik opfatter det europæiske samarbejde som et “internationalt regime”, der som mellemstatslig aktør kan sørge for at varetage medlemsstaternes forskellige interesser, hvilket

kan være i form af 'gensidige' økonomiske interesser blandt medlemsstaterne. Moravcsiks teori kan derfor stadig sammenlignes med Hoffmanns intergovernmentalisme, men afviger på det punkt, at teorien kombinerer et neoliberalt fokus på national præferencedannelse (Moravcsik 1993: 480). De mellemstatslige forhandlinger fungerer som et såkaldt "two-level game". Det ene spil er det nationale spil, hvor nationalstaternes regeringer handler ud fra deres egne præferencer, medens det andet spil angår de mellemstatslige forhandlinger, som fører frem til intergovernmentale aftaler (Ibid: 517) (Kelstrup et al. 2012: 195).

I et sådant perspektiv kan man ligeledes fremhæve, at staters integrationsprocesser i EU foregår på to niveauer. Det første niveau er udbudssiden, hvilket relaterer til at staterne danner præferencer ud fra deres nationale interesser og forhandlinger. På det andet niveau, som er efterspørgselssiden, deltager og interagerer nationalstaternes regeringer i de mellemstatslige forhandlinger i håbet om at sikre et udfald der gavner dem selv. Samspillet mellem udbud og efterspørgsel, nationalstaternes præferencer og strategiske muligheder, medvirker således til at forme staternes udenrigspolitiske adfærd (Ibid: 481).

3.3.1. En integrationsteori i tre stadier

Som nævnt indeholder den liberale intergovernmentalisme tre grundlæggende elementer. De to første elementer omhandler staternes adfærd ud fra et hhv. nationalt og interstatsligt synspunkt. Teoriens tredje element inkluderer, hvorledes stater uddelegerer dele af deres suverænitet til overnationale institutioners forhandlinger og beslutningsprocesser (Moravcsik 1995: 612) (Kelstrup et al. 2012: 198). Selvom den liberale intergovernmentalisme opdeles i tre forskellige stadier, skal de enkelte trin dog ikke ses som værende adskilt fra hinanden, men derimod som tre forbundne stadier, der foregår i en kontinuerlig proces (Moravcsik 1998: 20). I de nedenstående punkter vil teoriens tre stadier blive gennemgået.

3.3.1.1. Dannelse af nationale præferencer

Det første stadie sætter fokus på de nationale præferencedannelser, hvilket Andrew Moravcsik definerer på følgende måde:

"National preferences are defined here as an ordered and weighted set of values on future substantive outcomes, often termed "states of the world", that might result from international political interaction" (Moravcsik 1998: 24).

De nationale præferencer defineres dermed som en nationalstats eget værdisæt, der i form af den internationale politiske interaktion har til hensigt at bringe nogle fremtidige udfald med sig, der styrer staterne i en retning, hvor de kan være tilfredse i samarbejdet.

Moravcsik hævder, at selvom en nationalstats præferencer kan være stabile inden for et bestemt område, kan deres præferencer også ændres over tid, hvilket afhænger af, om staterne er villige til at tro på, at det mellemstatslige samarbejde kan give dem nogle fremtidige fordele. Her er det særligt de økonomiske interesser, der kan påvirke regeringer til at indgå i et mellemstatsligt samarbejde. De nationale præferencer skabes i kampen mellem nationale grupperinger. Staternes regeringer bliver påvirket af, hvad deres vælgere, partier eller andre interessegrupper forventes at mene i forhold til deltagelsen i de supranationale aftaler (Moravcsik 1993: 483). Dette sker således gennem forhandlinger på nationalt plan, hvor de enkelte interessegrupper i staternes samfund diskuterer, hvorvidt det er en god idé at være med i de forskellige mellemstatslige aftaler. Man kan forestille sig at der kommer tidspunkter, hvor institutioner eller organisationer i nationalstaterne ikke længere ønsker en europæisk integration af specifikke politikker, da der altid vil være politikområder der betragtes som nationale anliggender (Moravcsik 1998: 22-24). Man kan derfor fremhæve, at regeringer begrænses af nationale interesser i de mellemstatslige forhandlinger, hvilket sker som et resultat af nationale grupperingers præferencedannelse (Moravcsik 1993: 487).

Selvom EU-medlemsstaterne dermed har en række foretrukne politikområder, som de føler skal forblive nationale anliggender, er det alligevel værd at tilføje at der i tidens løb har været forhandlinger i EU, hvor medlemsstaterne faktisk har haft tendens til at indgå i mellemstatslige aftaler. Moravcsik pointerer i sit hovedværk *The Choice for Europe* (1998), at stater gennem historien ofte har ønsket at indgå i et mellemstatsligt samarbejde, hvis det omhandler erhvervsmæssige eller andre økonomiske interesser (Moravcsik 1998: 473).

3.3.1.2 Mellemstatslige forhandlinger

Teoriens andet stadie omhandler de mellemstatslige forhandlinger. Selvom Moravcsik argumenterer for, at staterne er de centrale aktører og dermed har en række foretrukne nationale politikområder, skaber de nationale præferencer alligevel et forhandlingsrum blandt medlemsstaterne, hvori en europæisk integration kan være en fordel. På baggrund af dette

indgår staterne i mellemstatslige forhandlinger om samarbejdets præcise betingelser, hvilket i sidste ende kan føre til fælles aftaler og enighed mellem de involverede aktører (Moravcsik 1993: 497). Spørgsmålet om, hvorvidt staterne i sidste ende er villige til at gå med i de mellemstatslige aftaler, afhænger derfor helt af deres forhandlingsevner og om deres interesser vil blive varetaget tilstrækkeligt (Moravcsik 1998: 50). Moravcsik opstiller yderligere en række kriterier for, hvad der skal til før en stat vælger at deltage i disse forhandlinger. Helt konkret bygger det intergovernmentale niveau på tre antagelser. For det første skal de mellemstatslige forhandlinger være frivillige og finde sted i et miljø, hvor staterne ikke føler sig truet af hverken militære og politiske trusler eller af økonomiske sanktioner. Derfor vil staten aldrig indgå i overnationale aftaler, hvis ikke det tjener deres egne formål eller efterlader dem i en dårligere position end de befandt sig i før. For det andet skal der være en relevant og transparent information forbundet med de mellemstatslige forhandlinger, således at statslige regeringer har bedre adgang til information omkring de mellemstatslige aftalers indhold og bestemmelser, hvilket sikrer at forhandlingerne håndteres så effektivt som muligt. De nationale præferencer har således også på et forhandlingsniveau stor betydning for, hvorvidt en fremtidig aftale kan realiseres. For det tredje vil forhandlingerne afspejle staternes forhandlingsmagt og præferenceintensitet (Kelstrup et al 2008: 172). Dette betyder, at stater der står til at opnå store fordele ved mellemstatslige aftaler, vil være mere tilbøjelige til at indgå i kompromisser end stater der udtrykker klare præferencer i forhold til et specifikt politikområde (Moravcsik 1993: 499-500). Stater der i forvejen er tilfredse med status quo i den allerede fastlagte politiske kurs, vil således stå stærkere i en eventuel forhandlingsposition i det mellemstatslige samarbejde.

Men i disse forhandlinger kan der også opstå uenigheder mellem de involverede aktører, særligt hvis de indgåede aftaler ikke stemmer helt overens med staternes oprindelige behov og forudsætninger for samarbejdet. Dette kan medføre, at nogle stater ikke længere vil deltage i de mellemstatslige forhandlinger. Disse problemstillinger kan komme til udtryk på mange forskellige måder. Moravcsik nævner en række elementer, der kan have afgørende betydning for udfaldet i de interstatslige forhandlingsprocesser (Ibid: 499-500).

En grundlæggende magtfaktor er truslen mod et såkaldt “forhandlingssammenbrud”. Her opstår der problemer, hvis f.eks. en medlemsstat ønsker at udtræde af en aftale. Dette er dog kun muligt, hvis et unilateralt alternativ er bedre end et multilateralt samarbejde som i EU. En

anden faktor der vil kunne have betydning er truslen om eksklusion. Her kan stater true med at indgå aftaler med andre aktører, som enten ikke er EU-lande eller også danner de blot alliance med én anden aktør. Dettens kan skabe en situation, hvor aftalen under forhandling er et bedre alternativ end at være udelukket fra en eventuel koalition af lande. Et sidste element der kan true det mellemstatslige samarbejde er, hvis to lande internt i forhandlingerne har meget asymmetriske præferencedannelser (Kelstrup et al 2008: 174). I så fald vil det være nødvendigt at fremme forståelsen for, at nogle nationale forhold bør forblive som de er, medens andre stadig kan ændres. De intergovernmentale forhandlinger skal hele tiden ses som en proces, hvor beslutninger både kan føre til enighed og uoverensstemmelser (Moravcsik 1998: 60-63). Moravcsiks teori om liberal intergovernmentalisme står dermed i skarp kontrast til neofunktionalismen. De mellemstatslige forhandlinger skabes nemlig ud fra staternes magt og indflydelse på bestemte politikområder, og de supranationale institutioner og eliter har kun en begrænset indflydelse på staternes indgåede aftaler, da staterne altid ud fra egne præferencedannelser kan standse ønsket om fælles politikker (Ibid: 60-63).

3.3.1.3 Valg af institution

Endeligt findes det tredje stadie, der omhandler de særlige aftaler om, hvilket institutionelt system medlemsstaterne bør vælge for at sikre de mellemstatslige aftalers gennemførlighed og overholdelse (Kelstrup et. al. 2008: 173). Hermed menes, at når staterne er blevet enige i forhandlingerne, er det herefter nødvendigt at knytte sig til en institution, som de har tillid til.

Det skal påpeges, at staternes valg af institution ikke altid skal forstås som enighed mellem hhv. stat og mellemstatslig institution, men snarere som et politisk kompromis, hvor den udvalgte institution kan sikre gennemførelsen af staternes ønskede politikområder, der så kan være til fordel for dem. Det er altså vigtigt at nævne, at staterne i de fleste tilfælde vil forsøge at trække deres delegation af suverænitet tilbage, såfremt det mellemstatslige samarbejde ikke længere tjener deres nationale interesser (Ibid: 173). De centrale institutioner i EU, der gennem historien har tilegnet sig mest indflydelse over for medlemsstaterne er Parlamentet, Kommissionen og EU-Domstolen. Disse tre institutioner er, også i aktuel forstand, blandt de mest betydningsfulde institutioner i EU når det kommer til at være medbestemmende over for de enkelte medlemsstaters interne politikker og forhold (Ibid: 176).

Andrew Moravcsik interesserer sig overordnet for, hvorfor uafhængige stater egentlig vælger at gå sammen i mellemstatslige aftaler, og dermed overlade suveræniteten til de supranationale institutioner, da de jo også løber en risiko i forhold til deres egen uafhængighed. En af grundene er at staterne kan få nogle gunstige fordele til gengæld, fx fordelagtige økonomiske løsninger (Moravcsik 1993: 480). For det første hjælper EU-institutionerne med at fremme de fælles aftalers effektivitet. Institutionerne fremmer ligeledes medlemsstaternes legitimitet i forhold til interstatslige forhandlinger, og sikrer opretholdelsen af et højt informationsniveau omkring de indgåede aftaler, hvilket sørger for, at alle parter overholder deres aftaler i samarbejdet. For det andet styrker institutionerne regeringernes beslutninger, hvilket kan være selvforstærkende for de nationale interesser. For når statslige regeringer overdrager elementer af deres suveræniteten til en supranational institution kan de sikre, at der ikke opstår for megen indenrigspolitisk modstand i nationalstaterne (Moravcsik 1993: 507-508). Dette er således grunden til, at nationale regeringer vælger at indgå aftaler på mellemstatsligt niveau.

3.3.2. Kritik

Den liberale intergovernmentalisme kritiseres ofte for at beskæftige sig for meget med traktatændringer, og tager ikke højde for det daglige politiske arbejde i EU's institutioner. Dette skal nærmere ses som en begrænsning frem for en egentlig kritik (Kelstrup et al. 2012: 198). Selvom teorien er blevet kritiseret, tilbyder den alligevel en yderst nyttig måde at forstå integrations- og forhandlingsprocesserne i EU på, og den skaber samtidigt en teoretisk ramme for fortolkning af den europæiske integration og EU-politik, som ellers kan være vanskelig at forstå (Cini, 2007: 81). En generel kritik af teorien er dog, at den med sit fokus på nationale regeringer, undervurderer supranationale institutioners indflydelse og beføjelser. Der kan argumenteres for, at særligt Kommissionen og EU-Domstolen har haft selvstændig indflydelse på integrationsprocesserne i EU. Endeligt er teorien blevet kritiseret for at have et for simpelt syn på staternes interesser, idet økonomiske forhold tillægges for megen betydning over for andre politikområder i nationale præferencedannelser (Ibid: 80-81).

3.4. Teoretisk diskussion

Med gennemgangen af de tre udvalgte integrationsteorier, neofunktionalismen, intergovernmentalismen og liberal intergovernmentalisme, følger nu en kort diskussion omkring teoriernes ligheder og afvigende perspektiver på integrationsprocessen i EU. Dernæst vil det beskrives, hvordan disse teorier vil bringes til anvendelse senere i analysen.

3.4.1. Neofunktionalisme og intergovernmentalistiske teorier

Overordnet set kan man opdele de tre integrationsteorier i to forskellige kategorier; Neofunktionalismen i én kategori og klassisk samt liberal intergovernmentalisme i en anden. Dette skyldes at de to kategorier grundlæggende ser integrationsprocessen på to vidt forskellige måder, og er uenige om hvilke aktører der driver processen. Neofunktionalisterne opfatter integrationsprocessen som en gradvis proces, der kontrolleres af de supranationale eliter, og medlemsstaterne har dermed ikke indflydelse på denne proces. Både den klassiske og liberale intergovernmentalisme mener imidlertid, at nationalstaterne er de centrale aktører i integrationsprocessen, der på egen hånd kan kontrollere samarbejdet på tværs af stater.

Foruden de store forskelle i antagelserne om selve integrationsprocessen, skilles vandene ligeså når det kommer til, hvordan de to retninger anskuer slutmålet for integrationsprocessen i EU. Kigger man på den neofunktionalistiske definition af politisk integration, sker der en loyalitetsoverførsel til et supranationalt niveau, hvorved der dannes et nyt politisk fællesskab. Derimod mener Hoffmann, at forskellene på nationale interesser og identiteter er for store til at dette ville kunne lade sig gøre, og at nationalstaterne altid vil forblive omdrejningspunktet for den politiske loyalitet. Ifølge Hoffmann vil mange stater heller ikke afgive magt, hvis det indbefatter en vigtig del af den nationale selvforståelse (Hoffmann 1966: 163). Hoffmann anerkender dog, at der inden for *low politics* kan forekomme spillovers, men det kræver at staterne ikke føler, at de mister deres selvbestemmelse, hvilket ofte er tilfældet, og derfor er hans overordnede holdning også, at en spillover-effekt ikke er så sandsynlig (Ibid: 529).

Med disse afvigelser mellem intergovernmentalisme-teorierne på den ene side, og den neofunktionalistiske teori på den anden, er det således værd at fremhæve, at både Hoffmann og Moravcsik med deres teoretiske standpunkter stiller sig tvivlende over for Haas' spill-over mekanismer. De kritiserer med andre ord påstanden om, at etableringen af fælles politikker på

et sektorområde kan medføre skift over for nye politiske centre (Kelstrup et al. 2012: 179). Dette kommer også til syne hos i Moravcsiks forskning, hvor han understreger at Haas' spillover-mekanisme slet ikke er så let, som han antager (Moravcsik 1993: 176).

Både den klassiske og liberale intergovernmentalisme opfatter EU som et forhandlingsforum mellem staterne, hvorimod neofunktionalismen derimod ser det som staternes tilhørsforhold med hinanden på et supranationalt niveau. På denne måde viser teorierne dermed to modsatrettede synspunkter. Der forekommer ligeledes forskelle mellem de to intergovernmentale teorier. Det er derfor værd at se nærmere på, hvorledes den klassiske intergovernmentalisme både ligner og adskiller sig fra den liberale intergovernmentalisme.

3.4.2. Klassisk og liberal intergovernmentalisme

Både den klassiske og liberale intergovernmentalisme argumenterer for, at staterne er de centrale og mest rationelle aktører i det internationale system, og de vil derfor altid forsøge at maksimere deres egen indflydelse og magtposition i forhold til samarbejdet. Teorierne har dog imidlertid forskellige fokusområder når det kommer til, hvad der i sidste ende bestemmer staternes adfærd i det mellemstatslige samarbejde. Den grundlæggende forskel er, at Moravcsik inkluderer de tre stadier i staternes forhandlingsprocesser i det mellemstatslige samarbejde, hvilket ikke er tilfældet hos Hoffmann. Ifølge Hoffmann vil stater kun samarbejde om *low politics*, da de altid vil forsøge at bevare så meget suverænitet som muligt, især når det kommer til politikområder med særlig national interesse (Chryssochoou 2001: 65). Derfor fokuserer Hoffmann på, at staters ønske om et mellemstatsligt samarbejde vil være en illustration af, om deres interesser vil blive varetaget tilstrækkeligt. Hvis der ikke lyttes nok til staternes interesser i samarbejdet, kan der opstå uoverensstemmelser. Disse uenigheder sker som et resultat af staternes historiske og kulturelle diversitet. Derfor taler Hoffman om "logic of diversity", da han mener at man hele tiden skal være opmærksom på staternes historiske og kulturelle rødder i forståelsen af deres ageren i det politiske system.

Andrew Moravcsik er således enig med intergovernmentalisterne i, at den europæiske integration er baseret på, hvor meget stater ønsker at integrere sig i det politiske samarbejde. Forskellene på Moravcsiks teori ligger dog i, at han mener, at staternes ønsker om samarbejde kan ændres med tiden, og der vil derfor ikke altid være ét bestemt politikområde som kan

knyttes til en stats interesse, da samarbejdets aktører altid vil opveje deres mulige fordele ud fra de såkaldte nationale præferencedannelser (Kelstrup et al 2008: 172).

I modsætning til den klassiske intergovernmentalisme er de økonomiske politikområder også i højsædet i den liberale udgave. Dette gør at efterspørgslen på en fælles politik kan forekomme, idet medlemsstaterne har brug for fælles politikker for at få varetaget deres nationale økonomiske interesser. Et sådant økonomisk samarbejde opstår hyppigst når de involverede stater er gensidigt afhængige af hinanden rent økonomisk (Moravcsik 1993: 485).

Hoffmann er derimod ikke lige så optaget af de økonomiske aspekter, men her mener Moravcsik at netop staternes økonomiske interesser kan være en afgørende faktor for, hvorvidt staterne ønsker at integrere sig i det politiske samarbejde. Det er værd at nævne, at selvom begge teorier er meget anvendelige til at forstå integrationsprocesserne i EU, er EU's karakter hele tiden under udvikling, hvorfor man til stadighed må forholde sig kritisk til de intergovernmentale tankegange. Grunden til dette er, at nye problemstillinger og udfordringer hele tiden dukker op, og kan medvirke til at ændre staternes fremtidige behov og ønsker om samarbejde. Dette kan naturligvis relateres til diskussionen om EU's karakter samt de forhold man tillægger mest værdi når man taler om EU's institutionelle rolle. Der eksisterer således en variation i opfattelsen af EU's karakter, hvilket afhænger af om man f.eks. vælger at fokusere på EU ud fra europæiske samfundsforhold såsom politiske eller økonomiske dimensioner, eller om man vil fokusere på en mere normativ tilgang dvs. staternes nationale identiteter og kulturelle forudsætninger, der kan gøre sig gældende i samarbejdets udvikling (Kelstrup et al. 2012: 24). Det er således vigtigt at man tager disse opfattelser i betragtning når man anvender de intergovernmentale teorier. Man kan fremhæve, at både den klassiske såvel som liberale intergovernmentalisme har forståelse for staters historiske forudsætninger for at indgå i et samarbejde, hvilket i Moravcsiks forstand kommer til udtryk i hans eksempler på medlemsstaternes deltagelse gennem EU's historiske traktatændringer, og i form af staternes nationale præferencedannelser (Cini 2007: 75). Moravcsiks fokus på staters historiske forhold afviger derfor fra Hoffmann, idet Moravcsik er mere optaget af staternes historiske forhold ud fra EU's traktater, hvorimod Hoffmann anvender staternes historiske grundlag som intergovernmentalismens centrale element, som har en afgørende betydning for staternes indgangsvinkel til den europæiske integrationsproces (Kelstrup et al. 2012: 193).

En historisk og mangeårig kendsgerning som Hoffmann dog udelukker, som følge af intergovernmentalismens statscentrerede fokus fra 1960'erne er, at der siden teoriens fødsel er opstået en ny opfattelse af staternes suverænitetsprincip. Med den stigende europæiske integration har både EU-Kommissionen og EU-Domstolen i nyere tid fået langt større medbestemmelse på en række af medlemsstaternes politikområder, eksempelvis inden for lovgivning, hvilket ikke førhen var tilfældet på samme måde (Ibid: 172-173).

Groft skitseret, kan de tre teories forskelle og ligheder skitseres ud fra oversigten nedenfor:

Figur 1: Teoretisk oversigt

	Neofunktionalisme	Intergovernmentalisme	Liberal intergovernmentalisme
Centrale aktører	De supranationale eliter	Staterne	Stater + økonomiske og andre nationale interessegrupper
Bevæggrund	Eliternes egeninteresse	Staternes egne formål og interesser	Staternes egne formål og interesser (primært økonomiske)
Integrationsprocessen	Spillover-mekanismen	Staternes egenkontrol. Finder for det meste sted inden for "low politics".	Staternes egenkontrol, men de kan begrænses af nationale grupperingers præferencedannelse.
Slutmål	Supranationalt politisk fællesskab	Nationalstaternes interesser forbliver omdrejningspunktet for samarbejdet.	Nationalstaternes interesser forbliver omdrejningspunktet for samarbejdet. (Suverænitet kan overdrages med gode økonomiske fordele.)

3.4.3. Teoriernes anvendelighed

De tre integrationsteorier og deres forskellige indgangsvinkler til integrationsprocessen, kan alle være behjælpelige i studiet af den europæiske integrationsproces.

Neofunktionalismen vil anvendes til at vise, hvorledes forskellige aktører dvs. EU, Danmark og Spanien kan integrere sig i nye politiske tiltag. Dette kan enten ske i form af EU's eget ønske eller ud fra et fælles mellemstatsligt ønske om at samarbejde, i håbet om, at en dybere integration kan komme til gavn for de involverede parter. Teorien vil samtidigt fremhæve EU-Kommissionens rolle som supranational elite, og hvordan denne har indflydelse på den

europæiske integrationsproces. Vi vil yderligere bruge neofunktionalismen til at analysere hvordan spillover-mekanismen ser ud i praksis og hvad det betyder for integrationen.

Da både den klassiske og liberale intergovernmentalisme er statscentrerede teorier betyder det, at teorierne kan hjælpe til at forklare, hvornår stater vælger at udtrykke deres interesser og prioriteringer i forhold til det mellemstatslige samarbejde, hvilket i denne sammenhæng er den sociale dimension i EU. Den klassiske intergovernmentalisme vil særligt bruges til at forklare, hvordan staters kulturelle og historiske forudsætninger har betydning for den europæiske integration. Den vil ligeledes anvendes til at forklare, hvorfor der kan opstå uenigheder i forhold til vigtigheden af et specifikt politikområde mellem de udvalgte aktører, på baggrund af tesen om *high og low politics*. Moravcsiks liberale intergovernmentalisme anvendes til at se nærmere på, hvordan stater og statslige regeringer danner deres nationale præferencer ud fra samfundets grupperinger, som staterne skal være enige med før et vellykket mellemstatsligt samarbejde kan finde sted. I teorien indgår som nævnt tre stadier i forhandlingsprocessen, der kan undersøge hvor landene står i en given forhandlingssituation, set i lyset af udtalelserne fra hhv. danske og spanske organisationer og politikere.

4. Den socialpolitiske konstruktion i EU

“Hvad vil et socialt Europa sige? Vil det betyde, at man skal skabe en harmonisering af de forskellige velfærdsstater i EU? Eller vil det betyde at en af de bestående velfærdsmodeller skal gøres til en fælles velfærdsmodel?” (Christensen 2014).

Dette kapitel vil give et indblik i, hvorledes man forstår de væsentligste træk af den socialpolitiske struktur i EU-medlemsstaterne. Her vil det vises, at der eksisterer en differentiering i medlemsstaternes socialpolitiske opbygning. Helt konkret vil vi redegøre for de forskellige velfærdsmodeller i medlemsstaterne, og forklare deres centrale træk. Herefter vil forskellene på arbejdsmarkedsforhold i Danmark og Spanien beskrives, da afhandlingen som nævnt afgrænses til disse aktører. Endeligt vil de enkelte EU-institutioners rolle i forhold til den sociale dimension blive gennemgået.

4.1. Velfærdsmodellerne i EU

Selvom EU i dag forstås som et dybt forankret mellemstatsligt samarbejde, må man stadig erkende at medlemsstaternes velfærdsmodeller er bygget op omkring mange modstridende hensyn (Bislev 2010: 137). Man er nødt til at tage højde for, at der eksisterer en variation af socialpolitikkerne i de enkelte EU-lande, hvilket sker fordi medlemsstaterne rummer nationale grupperinger med forskellige interesser, historiske forudsætninger og økonomiske tanker om fordelingen af ressourcer i deres samfund, hvilket samlet set har skabt de særlige karakteristika af landenes egne socialpolitikker. Hvis man foretager en sammenligning af de socialpolitiske modeller i EU-landene, er det da også tydeligt, at der netop *er* forskel på mødet med systemerne inden for EU. Det er helt anderledes at være i kontakt med sociale myndigheder i Danmark end i et romansk land som Spanien. Når man derfor skal forstå de tydeligste forskelle på sådanne systemer, kan model-tankegangen være en god måde at kategorisere de sociale systemer, der findes inden for EU:

“En model er en forenkling af virkeligheden, som har til formål at gengive nogle væsentlige træk og sammenhænge ved et bestemt udsnit af virkeligheden” (Ibid: 137).

En socialpolitisk model er altså ikke en fuldstændig plan for velfærdssystemernes sammensætning, men derimod en forenkling af medlemsstaternes samfundsopbygning, der kan give en bedre forståelse af landenes sociale systemer (Ibid: 138). Med beskrivelsen af de

socialpolitiske modeller skal det påpeges, at selvom de følgende modeller kan defineres ud fra en *korporativ*, *katolsk*, *liberal* samt *den danske universelle* variant (Bislev 2004: 119), kan man stadig ikke klassificere dem ud fra principielle træk, idet modellerne altid vil indeholde både ens og afvigende punkter (Ibid: 110). I de nedenstående fire afsnit følger en gennemgang af de mest karakteristiske sociale modeller, der findes i Europa.

4.1.1. Den tyske korporative model

Den *korporative* model er kendt som den arbejdsmarkedsorienterede model, og betragtes som den mest udbredte variant i Europa. Modellen er forenelig med det tyske samfundssystem samt Bismarcks forsikringsprincip⁵. Langt den største del af social beskyttelse⁶ i Europa tager udgangspunkt i social sikring dvs. at arbejdsmarkedet er bygget op omkring lovgivning, og finansieres og administreres i samspillet mellem stat, arbejdsgivere/virksomheder og lønmodtagere. Modellen har en række politiske fordele: Den forudsætter ikke nødvendigvis solidaritet og offervillighed fra lønmodtageres side. De sociale ydelser betales af de samme, som modtager dem, og dette finansieres således gennem det statslige skattesystem. På ideologisk plan kan man tilføje, at modellen i sin politiske orientering er konservativ. Den opretholder indkomstforskelle på arbejdsmarkedet og er forskningsbaseret, hvilket relaterer til at borgere sikres gennem deres arbejde (Bislev 2010: 141). Modellen vanskeliggør dog mulighederne for at skifte job, idet man er tættere knyttet til sin arbejdsplads, hvilket samtidigt gør det sværere for arbejdsgivere at afskedige deres medarbejdere. Modellen lægger op til en forsigtig investeringspolitik, idet folkets formuer knyttes til egne rettigheder, og det er derfor op til dem selv, om de vil spare pengene op til social sikring (Ibid: 141). I forbindelse med EU's ønske om en harmonisering har den korporative model også været den, som man inden for EU har forsøgt at arbejde sig hen imod i skabelsen af en europæisk social model (Lechevalier 2015: 73).

⁵ **Otto von Bismarck** (1815-1898) er grundlægger af det sociale sikringssystem i Tyskland. Bismarcks indflydelse på socialpolitikken har været med til at skabe de grundlæggende principper i tysk socialpolitik.

⁶ **Social beskyttelse** er ofte betegnelsen der anvendes i forbindelse med social- og arbejdsmarkedspolitik i EU.

4.1.2. Den katolske model

Den *katolske* model er velkendt i de sydeuropæiske lande, og bygger på en række forenelige elementer med den ovenstående *korporative* model. Dens fokus er særligt rettet på familieværdier, det individuelle ansvar og privat velgørenhed.

Den politiske forudsætning for modellen er, at staten ikke bør opfattes som ansvarlig for menneskers velbefindende, og at samfundets drivkraft bør komme andre steder fra end blot fra de demokratiske systemer. Den katolske tankegang har dog gennem historien været stærkt udfordret pga. industrialiseringen. Men det forhold, at familien er den bærende institution i samfundet, er stadig gældende i mange sydeuropæiske lande i dag, heriblandt Spanien, Italien og Portugal (Bislev 2010: 141). Man kan ikke pege på præcise økonomiske, politiske eller sociale effekter af modellen, fordi den kun eksisterer ud fra nogle normer, der kan modificere en socialpolitik, som i øvrigt bruger elementer fra den tyske model. Men grunden til, at modellen alligevel har tilegnet sig betydning i EU, skal ses i form af de kristelige-socialle partier i Tyskland, Italien og Belgien og deres indflydelse på EU's politiske dagsorden.

Subsidiaritetsprincippet, som blev skrevet ind i Maastricht-traktaten (se afsnit 5.2.1.) stammer fra katolsk sociallære, og fokuserer på, at problemer bør løses så tæt på borgeren som muligt, og at staten ikke skal være omdrejningspunktet for den enkelte borger (Abrahamson 2004: 323) (Lechevalier 2015: 37).

4.1.3. Den liberale model

Den *liberale* model er den som findes i bl.a. Storbritannien. Grundtanken er at lægge en "bund" for forsørgelsen, altså en slags basalt eksistensgrundlag. De sociale ydelser ligger på et lavt niveau, og den tilskynder derfor borgeren til at spare op selv, og bruge så lidt af samfundets ressourcer som muligt. Den liberale model skal sikre, at borgerne efterstræber at gøre deres deltagelse på arbejdsmarkedet så effektiv som muligt, således at samfundets udvikling bestemmes af de økonomiske mekanismer og ikke af politikere eller eliten. Denne model bygger ligesom den korporative model på, at borgere bør have en privat opsparing, og at en klassedeling mellem høje og lave indkomster opretholdes. Politisk har modellen til formål at tillægge borgerne følelsen af at have en national loyalitet ved at gøre alt, hvad de kan for at komme i beskæftigelse og bidrage til samfundet (Bislev 2010: 142).

4.1.4. Den danske universelle model

I den danske velfærdsmodel⁷, ligger de sociale ydelser på et væsentlig højere niveau end i den liberale model, og formålet er ikke blot at afværge fattigdom, men også at sørge for borgernes velbefindende. Folk der rammes af ledighed hjælpes tilbage på arbejdsmarkedet af staten, og i ledighedsperioder kan de få offentlige ydelser, der kan være tilsvarende en lønindkomst i andre medlemsstater. Betegnelsen *universel model* henviser til, at der findes ydelser som enhver borger kan få tildelt (Abrahamson 2004: 315), f.eks. folkepension, SU og børnecheck.

Modellen har to vigtige forudsætninger for at fungere optimalt. Den ene er, at der skal være tilstrækkelig tillid til, at staten kan skabe rammer om et godt liv, at statens ressourcer bruges fornuftigt, og tanken om at politiske reformer kan forbedre samfundet. Den anden er, at der skal være en positiv opfattelse mellem hhv. borger og stat samt en vilje til at være solidarisk og ikke kun bidrage til sig selv, men også til andres sociale beskyttelse (Bislev 2010: 142). Det er derfor nødvendigt, at borgere er villige til at betale til et fælles system. Modellen står dermed i skarp kontrast til den *korporative* model. I den danske model er det, som modstykke, nemt at afskedige og ansætte medarbejdere, da arbejdsmarkedet rummer en høj grad af social sikkerhed. Der er arbejdsløshedsunderstøttelse på et internationalt højt niveau, samt ydelser til folk uden arbejdsløshedsforsikring. Med denne model er en stats konkurrenceevne også indbefattet af social tryghed, og at der ikke er for stor social og økonomisk ulighed.

Den økonomiske effekt af modellen bliver, at den offentlige sektor og skattetrykket stiger (Ibid: 142), hvilket da også er en kendsgerning, som ofte giver anledning til større politiske diskussioner mellem ideologier i Danmark. Man kan fremhæve, at selvom modellen har sine fordele, har den ikke i sig selv taget højde for arbejdskraftens frie bevægelighed (se afsnit 5.1.1). Såfremt der skulle opstå større internationale kriser, kunne dette også udfordre modellens sammenhængskraft. Den danske models solidaritetsprincip forudsætter, at man er en "lukket" nationalstat, hvor de sociale ydelser i høj grad gives til befolkningen selv. Derfor er et essentielt spørgsmål, om modellen egentlig er velegnet til en europæisering. Den danske *flexicurity* model, som er forenelig med denne modelvariant, har været positivt omtalt i EU,

⁷ Ifølge den samfundsvidenskabelige professor, Sven Bislev, karakteriseres man de skandinaviske lande ud fra den *socialdemokratiske model*, men for at fokusere på Danmark, anvendes betegnelsen *universel velfærdsmodel*.

specielt under forhandlingerne til Lissabon-traktaten (Barbier 2013: 24). Men opfattelsen der er til modellen i dag, vil først undersøges nærmere i den konkrete analyse.

4.2. Variation af arbejdsmarkedsforhold i Danmark og Spanien

Ligesom der findes variationer i EU-landenes socialpolitiske opbygning, er der naturligvis også forskelle på europæiske arbejdsmarkedsforhold. Dette er allerede berørt kort i ovenstående afsnit med beskrivelsen af sociale ydelsers størrelser, arbejdsløshedsforsikringer, og om det er nemt eller svært for arbejdsgivere at afskedige og ansætte medarbejdere. Det er klart, at siden der er forskel på størrelsen af ydelser, regler og andre socialpolitiske forhold, vil der også være forskelle på de arbejdsmarkedspolitiske forhold. Dette afsnit vil forsøge at belyse strukturen og opbygningen af Danmark og Spaniens arbejdsmarkeder.

4.2.1. Den danske arbejdsmarkedspolitik

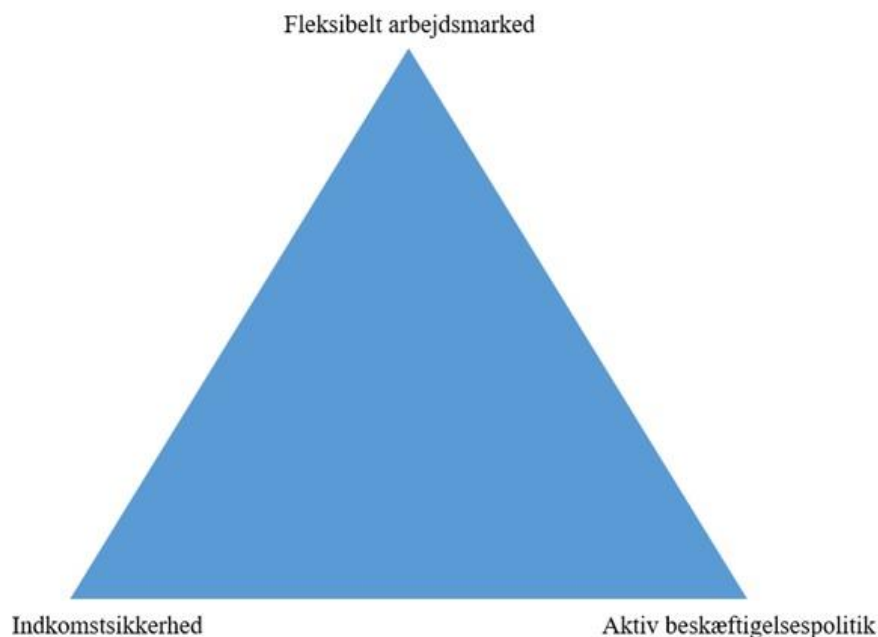
Den danske model er grundlæggende opbygget således, at den hviler på en række gensidige aftaler mellem arbejdsmarkedets parter, hhv. lønmodtagerne og arbejdsgiverne. Et afgørende kendetegn ved det danske arbejdsmarked er, at begge parter er repræsenteret og at relationerne imellem dem reguleres af institutioner som disse parter selv har skabt, som f.eks. Landsorganisationen (LO) og Dansk Arbejdsgiverforening (DA).

Modellen fungerer som en uskreven kontrakt mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter og fungerer kun ved alle tre parters accept. Dette samarbejde mellem de tre parter er én af tre dele som den danske model bygger på; Trepertssamarbejde, kollektive overensstemmelser og høj organisationsgrad. Statens samarbejde med arbejdsmarkedets parter er en integreret del af beskæftigelsespolitikken, og enighed mellem alle parter er som nævnt en forudsætning. Kollektive overensstemmelser vil sige, at staten som udgangspunkt ikke blander sig i forhandlinger (Beskæftigelsesministeriet a). Arbejdsmarkedsparterne indgår frivilligt aftaler med hinanden for at mindske risikoen for ophævelse af aftaler. I tilfælde af uenigheder kan forligsmandsloven, som er en statslig lovgivning der optræder som mægler ved konflikter, dog træde i kraft for at opnå enighed mellem parterne (Jensen et al. 1996: 191). For eksempel kan der i forbindelse med overenskomstforhandlinger opstå interessekonflikter, som i værste tilfælde kan resultere i strejke eller lockouts. Her kan staten blive nødt til at gribe ind for at

opnå forlig. I den danske model er det yderligere væsentligt at have en høj organisationsgrad, da det som nævnt er hovedinstitutionerne LO og DA der har vedtaget en række regler om forholdet mellem arbejdsmarkedets parter (Beskæftigelsesministeriet a).

Når man taler om den danske arbejdsmarkedsmodel, kan man ikke undlade at nævne *flexicurity*⁸. *Flexicurity* i Danmark bygger på den danske tradition for, at der ikke lovgives på områder såsom løn- og arbejdsvilkår. Den giver et fleksibelt arbejdsmarked, hvor ansættelse og afskedigelse af medarbejdere forekommer forholdsvist hyppigt. *Flexicurity*-modellen kaldes også for “den gyldne trekant”, da den består af tre elementer; et fleksibelt arbejdsmarked, indkomstsikkerhed og en aktiv beskæftigelsespolitik. Disse elementer kan på en mere overskuelig vis opstilles som i nedenstående figur:

Figur 2: Den gyldne trekant



Det fleksible arbejdsmarked giver arbejdsgiverne frihed til at tilpasse antallet af medarbejdere til det pågældende behov for virksomheden. Ligeledes har arbejdstagerne mulighed for hurtigt og ofte at skifte job. Indkomstsikkerheden består i, at man i tilfælde af ledighed er sikret indkomst i form af dagpenge eller kontanthjælp, således at man aldrig kommer til at stå helt uden indkomst. Endeligt sikrer den aktive arbejdsmarkedspolitik at man altid får en form for

⁸ Det er værd at påpege at *Flexicurity* ikke har nogen entydig definition, hvorfor begrebet heller ikke står i defineret i afhandlingens begrebsafklaring. Der vil derfor tages udgangspunkt i beskrivelsen ovenfor.

aktivt tilbud på f.eks. et jobcenter, hvad enten det måtte være tilbud om uddannelse, job eller vejledning (Ibid.).

4.2.2. Den spanske arbejdsmarkedspolitik

Sammenlignet med det danske system, er det spanske trepartssystem væsentligt yngre. Dette skyldes, at det under Francos styre var forbudt med faglig organisering. Uafhængig fagbevægelse var ikke tilladt og Franco havde i den forbindelse oprettet sine egne statskontrollerede fagforeninger. Derfor var det først efter Franco-regimets afslutning, at det spanske aftalesystem begyndte at blive udviklet. I dag er det de to fagforeninger CCOO⁹ og UGT¹⁰, der dominerer det spanske arbejdsmarked (Jensen 2005: 96).

Spaniens overenskomssystem er opdelt i flere “niveauer”. Dette skyldes at Spanien er opdelt i flere regioner, som hver har et højt niveau af selvstyre. Endvidere er hver region opdelt i provinser. Der kan derfor indgås overenskomster på både nationalt niveau, regionalt niveau, provinsniveau og tilmed arbejdspladsniveau. Dette medfører et meget differentieret overenskomssystem (Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

Det spanske arbejdsmarked er særligt kendetegnet ved den “dobbelthed” der forekommer i forhold til ansættelsesformer. Denne dobbelthed gør sig gældende ved på den ene side at bestå af et højt antal af tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, og på den anden side en tradition for den permanente ansættelseskontrakt (Casals 2004: 2). Ca. 30 % af ansættelseskontrakter i Spanien er tidsbegrænsede. Årsagen hertil skal findes ved de høje erstatningsomkostninger virksomhederne hæfter for i forbindelse med afskedigelse af deres medarbejdere. Mange virksomheder foretrækker derfor at ansætte på tidsbegrænsede kontrakter, da kontrakten følgelig automatisk udløber og den ansatte på den måde ikke bliver afskediget. Dertil har denne type kontrakt vist sig mest hensigtsmæssig i forbindelse med sæson- og byggearbejde, da denne form for arbejde i sig selv er tidsbegrænset (Jaumotte 2011: 5). Den permanente ansættelseskontrakt og det ufleksible arbejdsmarked som denne type ansættelse medfører, skal ses som et resultat af Franco-tidens ringe arbejdsforhold og rettigheder. Man har siden da

⁹ **CCOO** (*Confederación Sindical de Comisiones Obreras*) er den største catalanske fagbevægelse. Siden 1970'erne er det blevet den største fagorganisation i Spanien.

¹⁰ **UGT** (*Unión General de Trabajadores*) er den første faglige landsorganisation i Spanien og blev oprettet i 1900. På politisk plan har denne fagbevægelse ofte samarbejdet med det spanske socialistparti (PSOE).

forsøgt at kompensere for de dårlige forhold arbejderne blev udsat for ved at indføre en usædvanlig stor sikkerhed i ansættelsen. Dette har medført at det er så besværligt og dyrt at afskedige en medarbejder, at det i praksis næsten er umuligt. Hvor det for danske virksomheder som nævnt er nemt at tilpasse arbejdskraften efter behov, er det med et ufleksibelt arbejdsmarked meget svært for virksomhederne at tilpasse deres behov. Som konsekvens heraf kan virksomhederne blive nødt til at beholde ansatte selvom der angiveligt kan opstå problemer mellem hhv. arbejdsgiver og ansat, hvilket kan føre til lavere produktivitet, som ingen af parterne reelt er tjent med (Jensen 2005: 96).

4.3. EU's socialpolitiske aktører

Lige siden Det Europæiske Økonomiske Fællesskabs (EØF) oprettelse i 1958, har der været en generel uenighed om i hvor stort omfang EU bør regulere medlemsstaternes interne politikker. Denne uenighed har ført til, at man i dag betragter de fleste former for social- og arbejdsmarkedspolitisk regulering og effektivisering som nationale anliggender (Abrahamson 2004: 315). Den sociale dimension i EU står dog i nutiden i et dilemma. For på den ene side er det stadig defineret som nationalstaternes eget ansvar, medens EU på den anden side påtager sig at fremme en social harmonisering og styrke den økonomiske balance i Unionen (Ibid: 316). I dette dilemma figurerer også forskellige aktører i EU, der ønsker at regulere medlemsstaternes social- og arbejdsmarkedspolitik. Blandt EU's centrale institutioner er det værd at nævne Kommissionen, Domstolen og Parlamentet. Da disse aktører også bringes i spil i analysen, er det relevant at forklare deres betydning og funktion.

Med henblik på integrationsteoriene der blev gennemgået i det forrige afsnit, er der en parallel mellem Ernst B. Haas' spillover-effekt og EU-institutionerne. For selvom neofunktionalismens spillover-mekanismer ofte er blevet kritiseret for, at staternes europæiske integration på ét område ikke altid fører til økonomisk og politisk integration på et andet, kan man stadig argumentere for, at institutionerne kan påvirke staterne, så de i sidste ende vender blikket mod deres agenda (Lechevalier 2015: 15).

4.3.1. Medlemsstaterne

De første nævneværdige aktører er naturligvis medlemsstaterne. Det er netop dem, der i sidste ende vælger om de vil tage del i den europæiske integrationsproces og fremtidige samarbejde. Staterne kan således skabe rammerne for den politik, som man internt i EU bliver enige om og dernæst gennemfører (Abrahamson 2004: 316). For EU er det derfor nødvendigt, at man også bestræber sig på at efterleve staternes interesser for at samarbejde og har forståelse for de forandringer, der hele tiden præger landene. Som beskrevet i teoriafsnittet, og specielt i forhold til de intergovernmentale teorier, er der en tydelig tendens til, at staterne anses som centrale aktører, hvorfor nationalstaterne også vil sørge for at varetage egne behov og interesser først. Et dilemma der kan opstå er, hvis en supranational institution i EU agerer for meget ud fra sin egen agenda. Hvis ikke der rettes opmærksom på et sådant dilemma, kan der opstå politiske uoverensstemmelser, der bl.a. kan medføre et forhandlingssammenbrud.

4.3.2. EU-Kommissionen

EU-Kommissionen er en af de mest centrale supranationale aktører når det kommer til at være medbestemmende over for EU-landenes social- og arbejdsmarkedspolitikker. Kommissionen er involveret i hele politikdannelsesprocessen, lige fra de indledende politiske tiltag og lovforslag til implementeringen af fælles regler inden for EU. Kommissionen kommer med nye initiativer omkring reguleringer samt ændringer i forhold til sociale ydelser og indkomstprogrammer, der fordeles i de enkelte EU-lande (Abrahamson 2004: 316).

Kommissionens vigtigste opgave er at fremme den Europæiske Unions interesser, uanset nationalstaternes egne præferencer (Kelstrup et al. 2012: 95). Kommissionen besidder ligeledes en række beføjelser, bl.a. *initiativbeføjelser*, som gør den til den eneste aktør, der kan fremsætte lovgivning. Den har også beføjelser til at forvalte EU's budgetter og politikker, men må dog ikke vedtage dem selv. Dette foregår ofte i samarbejde med nationale myndigheder, hvor Kommissionen har til opgave at overvåge og sikre sig at alt går rigtigt til. Netop Kommissionen sættes særligt i forbindelse med den neofunktionalistiske integrationsteori (se afsnit 3.1.), da netop neofunktionalismen hævder, at EU-institutionerne – og ikke mindst Kommissionen – er en vigtig aktør i den europæiske integrationsproces.

Ydermere har Kommissionen rollen som *traktatens vogter*, hvilket betyder at den sammen med EU-Domstolen skal håndhæve fællesskabsretten og sikre, at de enkelte medlemsstater overholder deres forpligtelser over for Unionen. Såfremt Kommissionen vurderer, at en medlemsstat ikke overholder de gældende forpligtelser, igangsættes en traktatbrudsprocedure, hvor EU-Domstolen i sidste ende, i tilfælde af at Kommissionen og medlemsstaten ikke når til enighed, kan være den aktør der træffer en afgørelse i sagen (Ibid: 95-96). Endeligt fungerer Kommissionen som EU's ansigt udadtil på den internationale scene. Den har således beføjelser til at indgå aftaler i internationale fora på Unionens vegne.

4.3.3. EU-Domstolen

En anden væsentlig aktør er *EU-Domstolen*, hvis afgørelser efterleves af medlemsstaterne. Som en af EU's helt grundlæggende institutioner, har den til opgave at sikre overholdelse af forpligtelserne i traktaterne blandt medlemsstaterne. EU-Domstolen har tre centrale ansvarsområder. De to første områder er hhv. traktatbrudssager og annulatio, men særligt vigtigt for denne besvarelse er de præjudicielle forelæggelser. Dette handler om, at Domstolen kan hjælpe medlemsstaternes med at fortolke EU-retten i en given sag (Ibid: 107).

I forbindelse med vedtagelsen af Lissabon-traktaten (se afsnit 5.2.) fik Domstolen udvidet sine beføjelser, hvad angår de tidligere mellemstatslige søjler. Dette betød, at Domstolen fik beføjelser til at vurdere beslutninger taget hos (FUSP'en), der kunne betragtes som en indskrænkning af EU-borgernes friheder og rettigheder, men et større fællesskab til fordel (Ibid: 107). Lige så længe den europæiske integration har fundet sted har man diskuteret, hvor megen indflydelse Domstolen bør have. Mange hævder, at den kun i begrænset omfang har kunnet gennemføre politikker, der vedrører social- og arbejdsmarkedsforhold i EU, medens andre mener, at EU-Domstolen har fået for megen magt (Abrahamson 2004: 316).

Som det vil fremhæves senere i denne afhandling, har EU-Domstolen gennem historien opnået mere og mere indflydelse (Fich et al. 2011: 186). En interessant iagttagelse er derfor, at Domstolen er formålsoorienteret, hvilket betyder, at når den fortolker et dekret, så vil den forsøge at gøre det med henblik på, at EU skal bevæge sig mod en stadig tættere union. Domstolen har, om end sin objektive rolle som dømmende instans i EU, stadig en interesse i at arbejde ud fra EU's agenda (EU-Oplysningen 2017a).

4.3.4. EU-Parlamentet

EU-parlamentet kan også knyttes til arbejdet om at fremme den sociale dimension i EU. Indtil videre har Parlamentet dog ikke lige så stor betydning som de to ovenstående institutioner, da den kun har udtaleret om socialpolitiske forhold og har dermed ikke direkte ret til at træffe beslutninger. Dog kan der være den undtagelse, at Parlamentet kan træde til i tilfælde af, at Kommissionen optræder uansvarligt (Ibid: 316). Parlamentet er derfor en vigtig institution, om end dens rolle i forhold til social- og arbejdsmarkedspolitiske tiltag i EU endnu ikke er lige så fremtrædende som de ovennævnte aktører. Parlamentet er stadig en relevant aktør at inddrage, særligt da den tilbyder medlemsstaternes aktører og partier at give deres meninger til kende omkring specifikke beslutningsprocesser og traktatændringer.

4.3.5. Ministerrådet

De mest betydningsfulde beslutninger der træffes af ministre samt stats- og regeringschefer finder sted i *Ministerrådet*, hvorfor denne aktør også bør nævnes. De er værd at fremhæve, at denne institution skal forstås i samspil med medlemsstaterne, da det naturligvis er deres regeringer, der har betydning for de politikker der udarbejdes i EU (Abrahamson 2004: 316).

Formålet med gennemgangen af disse fem aktører er, at det vil gøre analysen mere overskuelig, specielt når der henvises til EU-institutionernes roller og funktioner i relation til EU's ønske om en social harmonisering. Det vil også vise, at der kan opstå uoverensstemmelser når nationalstaterne på den ene side og de supranationale institutioner i EU på den anden, forsøger at nå frem til fælles aftaler og beslutninger inden for disse ovenstående politikområder.

5. Den historisk-politiske kontekst

I det følgende kapitel ser vi nærmere på den historisk-politiske baggrund for EU's idé om en fælles social dimension. Senere i afsnittet vil der fokuseres på netop Danmark og Spaniens udfordringer i forhold til EU's arbejde om en harmonisering. Kapitlet skal medvirke til at fremhæve de problematikker, der er forbundet med EU's ønske om at regulere og koordinere medlemsstaternes social- og arbejdsmarkedspolitikker. Derfor vil vi i overvejende grad nævne de politiske tiltag og historiske begivenheder, der i nutiden skaber udfordringer i begge lande. Den historiske kontekst vil derfor være præget af Danmark og Spaniens udfordringer, hvorfor de begivenheder, traktatændringer og politiske tiltag der nævnes, ikke nødvendigvis beskrives ud fra historiens kronologiske rækkefølge. Først følger et introducerende afsnit om udviklingen af den europæiske sociale model, hvorefter faktorerne der problematiserer en europæisering af Danmark og Spanien vil belyses.

5.1. Eksisterer den europæiske sociale model?

Den europæiske sociale model (ESM) har næppe en klar definition. Det var oprindeligt den daværende formand for EU-kommissionen, Jacques Delors¹¹, der var navngiver til modellen. I sin formandsperiode mellem 1985-1995 udtrykte han nødvendigheden i at udvikle en model i EU, der i takt med etableringen af Det Indre Marked (se afsnit 5.1.3) kunne styrke EU's økonomiske udvikling (Barbier 2013: 36). Modellen opfattes dog forskelligt fra land til land, og nævnes ofte kun når det drejer sig om kriser. Ikke desto mindre eksisterer den, og for at analysere dens form og betydning i EU, bør man skelne mellem tre elementer, **1)** medlemsstaternes nationale identiteter og selvforståelse, **2)** EU's institutionelle rolle og **3)** de makroøkonomiske forhold. I helhedsbilledet af ESM finder man derfor ikke kun EU's institutioner og deres idéer på området, men også medlemsstaterne, der ligeledes rummer borgere, politikere, fagforeninger og interesseorganisationer. Disse nationale grupperinger er således også medvirkende til at udforme modellens karakteristika. Det sidste element, der så binder hhv. de nationale og overnationale interesser sammen, er de økonomiske aspekter.

¹¹ **Jacques Delors** er fransk økonom og socialistisk politiker. Han blev EU-Kommissionens første formand, og tilskrives i dag etableringen af det Indre Marked i 1993. Delors var også foregangsmand for den såkaldte "Hvide bog" i 1993, der var udarbejdet til at styrke den sociale dimension i EU.

ESM er altså i virkeligheden en kombination af alle tre elementer. Når EU's sociale model ofte forsømmes kan det skyldes, at den i tidens løb har fået mindre opmærksomhed end andre politikområder i EU-institutionerne (Barou 2013: 9). Det er først i nyere tid, at bl.a. Kommissionen for alvor har ændret den politiske kurs, således at den nu oprigtigt fokuserer på at effektivisere beskæftigelsespolitik og sociale anliggender i EU (Barbier 2015: 28). Så selvom ESM har været undervejs i 60 år (Barbier 2013: 36), har EU historisk set været mere optaget af andre politikområder såsom politik og lovgivning, der f.eks. vedrører erhvervslivet og industri. Konstruktionen af ESM har dermed været en kompliceret affære, og lige siden oprettelsen af EØF i 1958, har der været stor uenighed om, hvor meget overnational styring af social- og arbejdsmarkedspolitikken der burde underlægges. Uenigheden har ført til, at man i dag er blevet enig om, at de fleste reguleringsformer af disse politikområder skal betragtes som nationalstaternes opgave (Abrahamson 2004: 315).

EU-Kommissionen har eksempelvis oplevet stærk modstand i begyndelsen af 1960'erne pga. institutionens stigende overnationale beføjelser, hvilket har gjort at Kommissionen udelukkende står for koordineringen af sociale- og arbejdsmarkedsforhold i medlemsstaterne i dag (Ibid: 317) (Barbier 2013: 36-37). Denne uenighed henviser også til, at det fremover vil blive vanskeligt at opretholde EU-landenes arbejdsmarkeder og sociale systemers centrale træk i takt med EU's ønske om at blive et endnu tættere socialt og økonomisk integreret system (Abrahamson 2004: 315). Siden denne kritik indtraf har EU, og særligt Kommissionen, bestræbet sig på at inddrage de bedste elementer af EU-landenes programmer for social beskyttelse i en fælles regulering, således at man kan sikre, at medlemsstaternes interesser varetages mest hensigtsmæssigt. Når man derfor taler om ESM, er det uundgåeligt at forstå modellens funktion uden nationalstaternes egne karaktertræk. Disse karaktertræk medvirker altså til at præge modellens udformning, men der kan dog med tiden ske det, at de sociale systemer i medlemsstaterne kan blive mere ensartede, som et resultat af EU's fortsatte ønsker om et tættere politisk og økonomisk samarbejde (Ibid: 315-316).

I moderne tider har repræsentanter for EU da også stillet spørgsmålstejn ved, hvordan man egentlig karakteriserer ESM. Her har flere fremtrædende politikere hævdet, at modellen ikke kun har ét principielt træk, men blander elementer fra forskellige medlemsstaters arbejdsmarkeder og velfærdssystemer. Dette har især været tydeligt hos den daværende tyske kommissær Günter Verheugen, der i 2005 pointerede:

“There was no single European Model but a variety of them” (Barbier 2015: 29).

Verheugen lagde således op til, at ESM ikke blot kunne defineres ud fra én specifik social- eller arbejdsmarkedspolitik EU, men derimod som en variation af dem alle. Dette blev også fremhævet af den borgerlige franske præsident Jacques Chirac, der i forbindelse med sin valgkampagne i 2005 fremhævede, at EU var begyndt at blive opmærksom på elementer fra den franske model i den fælles regulering:

“Indeed our social model is now stronger because we have finally obtained european recognition of our public services” (Barbier 2013: 37).

Med citaterne kan man dermed sige, at udviklingen af ESM peger i retningen af en såkaldt “blandingsmodel”, hvorved EU i fremtiden kommer til at kombinere elementer af de forskellige medlemsstaters social- og arbejdsmarkedspolitik. Der fremsættes derfor allerede hypoteser om, at systemerne i EU kan blive så ensartede, at det fremover vil blive svært at kende forskel på dem (Bislev 2004: 139).

5.1.1. Udviklingen af den europæiske model

Vejen mod skabelsen af ESM skal, ligesom EU’s ønsker om et tættere mellemstatsligt samarbejde, forstås på baggrund af Tyskland og Frankrigs forsøg på at nå frem til en situation i Europa, hvor freden kunne sikres, og en forsoning kunne begynde (Barbier 2013: 1, 36). Dette skete på initiativ af den luxembourgsk/franske udenrigsminister Robert Schuman¹² i form af dannelsen af EKSF i 1955, et fællesskab der et par år senere, med udgangspunkt i Rom-traktaten i 1957, blev til EØF. Samarbejdet inkluderede, foruden Frankrig og det tidligere Vesttyskland, også Benelux-landene samt Italien. Samarbejdet er gennem flere udvidelser og traktatændringer i dag velkendt som Den Europæisk Union med sine fem centrale institutioner og 28 medlemsstater (Abrahamson 2004: 316).

Oprettelsen af EØF var dermed ikke kun et ønske om at opnå fred efter en omkostningsfuld 2. verdenskrig. Det skulle ligeledes ses som modvægt til USA’s økonomiske og kulturelle dominans ved at skabe et mere integreret samarbejde i EU, og ud fra supranationale principper, styrke de økonomiske målsætninger og interesser i Unionen. I tidens løb er udfordringerne i

¹² **Robert Schuman** (1886-1963) var kristelig-demokratisk politiker. Han betragtes i dag som en af Den Europæiske Unions foregangsmænd, særligt mht. dannelsen af EKSF.

forhold til dette samarbejde som nævnt begyndt at dukket op. En helt central problematik synes i relation til EU's udvidelsespolitik, hvor nye medlemsstater har søgt om optagelse.

En udfordring har været, at en række af de allerede indlemmede stater i EU undertiden har kritiseret det forhold, at EU's integration i bredden og i dybden ikke altid har hængt sammen med optagelsen af nye medlemsstater, særligt hvis disse staters systemer er meget anderledes, og hvis der samtidigt skal tages hensyn til deres forskellige nationale faktorer (Kelstrup et al. 2012: 360). Hermed menes, at når EU optager nye lande som medlemmer i Unionen kan der opstå vanskeligheder, hvis disse landes samfundssystemer afviger for meget fra EU's idé om at skabe et fælles økonomisk og politisk samarbejde. Østudvidelserne mellem 2004-2007 er et eksempel på et politisk tiltag i EU, som i dag udfordrer særligt den danske velfærdsmodel og arbejdsmarkedspolitik, hvilket hænger sammen med problematikkerne omkring den frie bevægelighed (Abrahamson 2004: 329). I nutidens danske samfund møder man eksempelvis kritiske synspunkter fra forskellige fagorganisationer og politikere, når det drejer sig om de udfordringer, som den frie bevægelighed har bragt med sig. De omdiskuterede forhold er bl.a. sager om SU, børnechecken og dagpengereetten for rejsende arbejdstagere i EU.

5.1.2. Fri bevægelighed og princippet om ikke-diskrimination

I perioden fra oprettelsen af EF og frem til udvidelsen i 1973, hvor Danmark, Irland og Storbritannien blev medlemmer, har EU's sociale dimension mest af alt handlet om de vandrende arbejdstageres sociale sikring på tværs af EU-landenes grænser. Grundtanken har været, at når man skaber et fælles handelsmarked er det vigtigt, at der ikke opstår hindringer for den frie bevægelighed af arbejdskraft, kapital, varer og tjenesteydelser, og at arbejdstagere fra andre medlemsstater derfor må anses som værende borgere af en fælles Union, hvorfor deres arbejdsrettigheder bør respekteres og ikke diskrimineres. Dette blev indført to år før Danmarks indtræden i EF, nærmere specifikt i 1971, hvor Forordning 1408/71 blev realiseret (Barbier 2013: 43) (Lechevalier 2015: 63). Forordningens hovedmål var at sikre EU-borgeres arbejdsvilkår og sociale rettigheder, og bygger endvidere på fire elementer, der i EU-regi kan betragtes som den frie bevægeligheds grundprincipper. Blandt disse principper finder man **1)** forbuddet mod nationalitetsdiskrimination af andre EU-borgere, **2)** muligheden for optjene sociale ydelser i andre medlemsstater, **3)** *eksportabilitetsprincippet* dvs. retten til at tage ydelser med fra et EU-land til et andet. **4)** Endeligt finder man det såkaldte *pro-rata-temporis*-

princip, hvilket er retten til at borgere kan få tildelt sociale ydelser, der svarer til den periode, hvor de har arbejdet i en anden medlemsstat (Abrahamson 2004: 317).

Hele tanken bag den frie bevægelighed handlede i første omgang om at støtte arbejdstagere i EU i forhold til arbejdsvilkår og sociale rettigheder i de lande, hvor de ikke var statsborgere. I begyndelsen var det primært lønmodtagere fra andre EU-lande, der kunne modtage sociale ydelser, men denne mulighed er sidenhen blevet udvidet til flere grupper. Dette er også en af grundene til, at den frie bevægelighed i dag oplever kritik fra forskellige politikere og interessegrupper i en række af medlemsstaternes samfund (Barbier 2013: 48).

5.1.3. Det Indre Marked

Siden oprettelsen af EKSF og EØF i begyndelsen af 1950'erne er udviklingen gået stærkt. Realiseringen af Det Indre Marked har været en central målsætning for EU-samarbejdet, og har betydet et større fokus på borgeres beskæftigelsesmuligheder og sociale rettigheder i stedet for en udelukkende økonomisk vinkel (EU-Kommissionen 2014: 3). Grundlaget blev skabt i form af Den Europæiske Fælles Akt¹³, som trådte i kraft i 1987. Heri blev Det Indre Marked defineret som et område uden indre grænser, inden for hvilket den frie cirkulation af varer, personer, tjenesteydelser og kapital kunne finde sted i henhold til traktatens bestemmelser. Fællesakten indeholdte en køreplan for etableringen af Det Indre Marked, hvor lovgivning som noget nyt skulle vedtages gennem et flertal i Ministerrådet.

Fællesakten fokuserede ligeledes på fremtidige målsætninger om at udbygge samarbejdet med henblik på fælles møntunion samt behovet for at styrke den udenrigspolitiske og sociale dimension i EU. Så selvom planerne for et mere europæiseret arbejdsmarked og socialt system i EU havde været undervejs lige siden 1957, var det altså først i denne forbindelse, at social sikring og arbejdsmarkedsforhold for alvor kom i fokus (Kelstrup et. al 2012: 67).

Ønsket med Det Indre Marked var at sikre frihandelen i EU, men det krævede også en styrkelse af den sociale dimension. Derfor har dette ønske i dag medført at arbejdsmarkeds- og socialpolitikken er blevet et højere prioriteret område inden for EU, og en naturlig del af

¹³ **Fællesakten** er forkortelsen til **Den Europæiske Fællesakt**, og som i Danmark tit kaldes EF-pakken.

særligt EU-Kommissionens politiske dagsorden (Ibid: 318-320). Alligevel ser man i dag tendenser til at politiske partier og fagbevægelser i en række medlemsstater ikke mener, at Kommissionen gør nok for at sætte sig ind i medlemsstaternes forskellige velfærdsspørgsmål og arbejdsmarkedspolitikker, hvilket også tit kan føre til politiske stridigheder mellem EU-landenes nationale grupperinger og EU-institutionerne.

Hertil er det værd at bemærke, at der efter Danmarks tiltrædelse i EF fandtes grupperinger i den danske befolkning med en udbredt skepsis til de nye politiske tiltag, som EU enten var i færd med at etablere eller allerede havde gennemført. Der var eksempelvis modvillighed i forhold til Fællesakten og nogle af tankerne omkring Det Indre Marked, men senere valgte et flertal i befolkningen dog at godtage idéen og gå med i samarbejdet (Kelstrup et al. 2012: 67).

1980'erne bød på en ny bølge af medlemmer i EF. I 1981 blev Grækenland medlem, hvorefter Spanien og Portugal fulgte efter i 1986. Med Spaniens optagelse opstod der en holdning om, at indlemmelsen i det europæisk fællesskab var af afgørende betydning, fordi landet havde været underlagt et diktatorisk styre så længe, at EF kunne fremme stabilitet, demokrati og økonomisk vækst. Optagelsen kunne ligeledes gavne den statslige genopbygning, forbedre landbruget og den industrielle sektor (Ibid: 67). Desuden skal denne spanske optimisme også ses i lyset af at landet kunne slippe af med den høje arbejdsløshed, der prægede 1980'ernes Spanien, hvor EU således kunne blive garanten for en positiv økonomisk fremgang (Casals 2004: 1). Europæiseringens første indvirkning på Spanien blev kampen mod fattigdom og oprettelsen af minimumsydelser. Dette var en social henstilling fra Ministerrådet (se afsnit 4.3.5.), som blev realiseret i 1992. For at etablere et sådant system hentede Spanien inspiration fra det franske bistandssystem (Abrahamson 2004: 320).

Selvom EU løbende har arbejdet på at skabe et tættere samarbejde i forhold til beskæftigelse og sociale anliggender, må man erkende at der ligger en vanskelighed i at ESM stadig er under udvikling. Dette kan skabe forvirring, idet modellen er vanskelig at definere ud fra principielle træk, da den inddrager elementer fra andre medlemsstaters sociale systemer og arbejdsmarkeder. Et spændende spørgsmål er derfor, hvordan modellen kommer til at se ud fremover, idet EU også skal tage hensyn til medlemsstaterne og deres nationale præferencer.

5.2. Lissabon-traktaten og nutidens udfordringer

Danmarks optagelse i EF i 1973 viser tydeligt, at selvom det har været fordelagtigt at blive medlem af det europæiske fællesskab, har der samtidigt i dele af den danske befolkning været skepsis omkring fællesskabets traktater. Med Spaniens optagelse i 1986 var der derimod i begyndelsen stor optimisme og dette syn ændrede sig først i nyere tid, da landet blev alvorligt ramt af finanskrisen i 2008. Netop krisens indtog i 2008, Lissabon-traktatens ikrafttrædelse i 2009 og den nutidige situation, er den tidsramme, som den senere analyse lægger vægt på.

5.2.1. Det danske perspektiv

Spørgsmålet om, hvorvidt EU er en trussel mod den danske velfærdsmodel og arbejdsmarkedspolitik er kommet op næsten hver gang, der har været afstemninger til nye traktater i EU (Abrahamson 2004: 315). Folkeafstemninger er efterhånden en norm i Danmark når det drejer sig om at forholde sig til nye traktatændringer (Fich et al. 2011: 182). Dette hænger sammen med, at reglerne om folkeafstemninger er fastlagte i den danske grundlov, hvor princippet er, at det ikke må være for let at overlade den danske selvbestemmelse, også kaldet suverænitet, til en anden international aktør eller myndighed som f.eks. EU. I Danmark har man således fastlagt nogle retningslinjer for, hvornår den danske befolkning bliver kaldt til folkeafstemning (EU-oplysningen 2017c).

Derfor var det heller ikke så overraskende, da initiativerne til Maastricht-traktaten kom i 1991, at Danmark i første omgang stemte nej til traktaten i 1992. I 1993 valgte et flertal i den danske befolkning at gå med i samarbejdet, dog med fire forbehold. Maastricht-traktaten har markeret en ny epoke i EU-samarbejdet, fordi det gamle EF ændrede navn til EU. Samarbejdet var ikke længere kun baseret på kul- og stålindustrien, som det ellers havde været tilfældet med funktionen af EKSF, men udviklede sig nu til et generelt økonomisk samarbejde. Siden Maastricht-traktaten er der kommet flere og flere politik- og ansvarsområder til. Desuden blev den europæiske beskæftigelsesstrategi (EES) etableret, der skulle skabe flere job i hele EU (EU-Kommissionen 2017a). Endeligt var det også her, at de forskellige politikområder i EU blev opdelt ud fra den berømte søjlestruktur (Ibid: 176).

Kort skitseret omfattede søjle 1 de hidtidige ansvarsområder, der allerede fandtes i EU, men også den økonomiske monetære union (ØMU'en) blev placeret der. Udenrigspolitik og

forsvarspolitikken i form af FUSP'en blev en del af søjle 2, og endeligt blev de retlige og indre anliggender samt et øget politisamarbejde således en del af søjle 3.

Danmark har som nævnt udtrykt skepsis i forhold til at integrere sig i en række af disse politikområder, og helt konkret byggede de fire forbehold på at holde sig uden for en fælles forsvarsdimension, de retlige anliggender, en fælles valutapolitik samt unionsborgerskabet (EU-oplysningen 2017b). Eurosystemet var det første politiske tiltag, der tydeligvis skulle harmonisere medlemsstaternes økonomier. Danmark gik som bekendt ikke med i eurosamarbejdet, som reelt blev indført i 2002 i de første eurolande. Eurosystemet var en del af ØMU'en, der dengang såvel som i dag styres af Den Europæiske Centralbank (ECB).

Indførelsen af euroen har medvirket til, at en række medlemsstater årene efter har bevæget sig i en retning af et tættere økonomisk samarbejde (Den Europæiske Centralbank 2017). Selvom det danske nej til euroen ikke nødvendigvis behøver at blive kædet sammen med social- og arbejdsmarkedspolitik, er det alligevel værd at fremhæve i denne sammenhæng. Det er relevant at drage en parallel til Danmarks nutidige udfordringer, fordi eksemplerne med de fire forbehold viser, at når det kommer til valget mellem en national eller europæisk møntfod, styring af egen pengepolitik eller overnational regulering, findes der tydelige nationale præferencer. Man kan ligeledes sammenholde de fire forbehold med nutidens debatter i dansk politik, f.eks. problematikkerne omkring den frie bevægelighed.

Det vil senere illustreres, at europæiseringen af social- og arbejdsmarkedspolitikken *er* en problematik i Danmark, fordi det netop er et højt prioriteret nationalt anliggende. Hoffmanns teoretiske fokus på *high* og *low politics* vil i analysedelen hjælpe til at forklare, hvorfor der til tider kan være politiske uenigheder mellem Danmark og EU. Hvis EU eksempelvis betragter ovenstående politikområder som *low politics*, samtidigt med at det forstås som *high politics* i det danske samfund, kan der i så fald opstå uoverensstemmelser.

Hvor Amsterdam- og Nice-traktaten hver især bød på nogle få justeringer i forhold til Maastricht-traktaten, satte Lissabon-strategien i 2000 og den efterfølgende Lissabon-traktat særligt fokus på at skabe mere beskæftigelse og bedre konkurrencevilkår for borgere og virksomheder i EU. Starten af 00'erne bragte i det hele taget mange ændringer med sig. Lissabon-strategien var en videreudvikling af den europæiske beskæftigelsesstrategi (EES).

Formålet med strategien var at gøre EU til verdens mest konkurrencedygtige og dynamiske økonomi med bæredygtig udvikling, flere jobs samt bedre sociale rammer for EU-borgere. Under forhandlingerne til Lissabon-traktaten og frem til traktatens ikrafttrædelse i 2009, har man i forlængelse af bestræbelserne fra Lissabon-strategien ønsket en yderligere europæisering af den sociale dimension i EU. Med henblik på at virkeliggøre denne europæisering, fastlagde EU, i form af artikel 153 i TEUF¹⁴, en styrkelse af følgende målsætninger:

- a) forbedring af især arbejdsmiljøet for at beskytte arbejdstagernes sikkerhed og sundhed
 - b) arbejdsvilkårene
 - c) arbejdstagernes sociale sikring og sociale beskyttelse
 - d) beskyttelse af arbejdstagere ved ophævelse af en arbejdskontrakt
 - e) information og høring af arbejdstagerne
 - f) repræsentation af og kollektivt forsvar for arbejdstagernes og arbejdsgivernes interesser, herunder medbestemmelse.
 - g) beskæftigelsesvilkår for tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på Unionens område
 - h) integration af personer, der er udstødt fra arbejdsmarkedet.
 - i) lige muligheder for mænd og kvinder på arbejdsmarkedet og ligebehandling i arbejdet
 - j) bekæmpelse af social udstødelse
 - k) modernisering af de sociale beskyttelsessystemer.
- (Lechevalier 2015: 70).

Disse mål har således været gældende for alle medlemsstater. Tager man målsætninger fra den ovennævnte artikel 153 i betragtning, har Danmark på mange måder været et foregangsland med det fleksible arbejdsmarked og socialpolitik. *Flexicurity*-princippet og den danske model fik en indflydelsesrig rolle i EU. Det var særligt fleksibiliteten i at kunne afskedige og ansætte medarbejdere i kombination med den sociale sikring af borgeren, der vakte andre medlemsstaters interesse. Den tidligere danske statsminister, Anders Fogh Rasmussen, fremhævede ved flere lejligheder modellen som inspiration til andre medlemsstaters social-

¹⁴ TEUF står for Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og dækker over flere traktater, heraf er Rom, Maastricht, Amsterdam, Nice- og Lissabon-traktaten. De grundlæggende traktater er ændret eller suppleret flere gange af andre traktater, hvilket betyder at TEUF stadig er under udvikling.

og arbejdsmarkedspolitik (Barbier 2013: 55). Man skal huske på, at de første år af det 21. århundrede overordnet set var præget af stor optimisme, dels fordi man havde en plan for et tættere socialt og økonomisk samarbejde og dels pga. eurolandenes økonomiske ambitioner, der fulgte med i kølvandet på indførelsen af euroen. Det var derfor ikke muligt at forudse, at østudvidelserne i nyere tid er blevet en udfordring for den danske velfærdsmodel og arbejdsmarked. Det var heller ikke sandsynligt at forudse, at Spaniens optimisme pludselig blev vendt til nedgang med arbejdsløshed og økonomisk krise som et resultat af finanskrisen. På topmødet i København i 2002 blev optagelsen af østeuropæiske lande gennemført, hvorefter integrationsprocessen af landene begyndte at tage fart. Aldrig før i EU's historie har en udvidelse af medlemsstater foregået i en sådan størrelsesorden, som det var tilfældet mellem 2004-2007. Dette har givet anledning til politiske diskussioner i Danmark og andre EU-lande. Undertiden er der både kommet tilhængere og skeptikere i forhold til EU's østudvidelser (Abrahamson 2004: 329).

Tilhængerne mener, at optagelsen af nye medlemsstater fra Øst- og Centraleuropa har medvirket til at styrke medlemsstaternes økonomier og fremme den frie konkurrence inden for EU. De hævder ligeledes, at østudvidelserne har skabt flere arbejdspladser i Vesteuropa, og samtidigt sørget for at tilbyde et større udbud af arbejdstagere, der har kunnet varetage forskellige opgaver, hvad end det drejer sig om privatpersoner eller virksomheders efterspørgsel på en specifik type arbejdskraft. Selve grundlaget for østudvidelsen har også været at komme fremtidige udfordringer til livs, økonomisk såvel som socialpolitisk. For at finansiere forsørgelsen af det stigende antal ældre i de europæiske befolkninger, har det således krævet mere arbejdskraft, og det har den frie bevægelighed været behjælpelig med.

Der findes også et kritisk syn på EU's østudvidelse. Skeptikere argumenterer for, at udvidelserne har givet mulighed for, at de vandrende arbejdstagere har kunnet rejse derhen, hvor lønningerne var bedst og de sociale ydelser mest gunstige. Dette har bragt et mere værdiladet ord med sig kaldet "velfærdsturisme", og afspejler denne politiske debat. Vi ser i dag, hvordan forskellige politikere og nationale grupperinger i Danmark er uenige med EU-Kommissionen omkring dette dilemma. En række danske politikere er skeptiske over for en social harmonisering, fordi de mener, at østudvidelserne og den frie bevægelighed har truet grundlaget for det danske arbejdsmarked og velfærdssamfund (Hansen 2017).

Harmoniseringen af den danske social- og arbejdsmarkedspolitik forbliver et komplekst felt, hvor forskellige rationaler støder sammen. Eksemplerne i det danske perspektiv viser, at det fremover kan blive vanskeligt for EU at nå frem til gensidige aftaler med Danmark, idet udfaldet enten vil komme til at læne sig mest op ad en national eller overnational interesse.

Det er tydeligt, at de historiske forhold, nationale traditioner og præferencer fremover kommer til at spille en rolle for, hvorvidt Danmark vil lade sig europæisere inden for disse politikområder. For Danmarks vedkommende eksisterer der et modsætningsforhold mellem den danske stedbundethed og EU's fundament, der hviler på fri bevægelighed, som igen lægger pres på finansieringen af den danske velfærdsstat (Abrahamson 2004: 330).

5.2.2. Det spanske perspektiv

Medens EU har bevæget sig hen mod et tættere og mere forpligtende samarbejde på det supranationale niveau, er Spanien gået i den modsatte retning. Siden Franco-regimets fald er Spanien gået fra at være en stærkt centralistisk politisk enhed med magtcentrum i Madrid til at være en stat med meget føderalistiske træk, hvor de enkelte autonomier stadig tiltager sig mere magt. Spanien og EU har således haft forskellige udgangspunkter. I takt med, at EU er blevet et mere forankret projekt i form af historiens mange traktatændringer og udvidelser, har Spanien derimod gennemgået en omfattende decentraliseringsproces, hvor specielt de store regioner som Catalonien og Baskerlandet har opnået stadig mere selvbestemmelse fra centralstyret i Madrid (Fich et al. 2011: 176). Denne decentralisering medførte, at Spaniens arbejdsmarked og sociale system i tidens løb er blevet udviklet på andre måder end det er tilfældet i bl.a. nordeuropæiske lande, idet mange beskæftigelses- og socialpolitiske forhold styres som regionale anliggender.

Den politiske udvikling i Spanien

Traditionelt har de to store partier i Spanien, det konservative Partido Popular (PP) og det socialistiske Partido Socialista Obrero Español (PSOE), domineret spansk politik gennem historien. Det ændrede sig dog i 2015, da partierne mistede meget af deres tilslutning blandt vælgerne. Resultatet blev fremkomsten af nye partier såsom det venstreorienterede Podemos og det liberale Ciudadanos. Det seneste valg blev afholdt i december 2015, men der kunne ikke dannes en flertalsregering. Derfor blev der afholdt nyt valg i juni 2016. Valget ændrede

ikke den parlamentariske situation betydeligt, men Partido Popular gik alligevel en smule frem. Efter 9 måneder uden en regering blev der endelig dannet flertal for Mariano Rajoy (PP) som landets premierminister. Der er dog tale om en mindretalsregering, så det er stadig uklart, hvor skrøbelig regeringen vil vise sig at være på sigt (Dansk Erhverv 2017: 3).

Finanskrisen og dens konsekvenser

I begyndelsen af det 21. århundrede var der økonomisk vækst og optimisme i Spanien. BNP'en voksede kraftigt, og Spanien befandt sig i en situation med velstand. Spaniens boligsektor voksede kraftigt i årene op til krisen. Skattefradragene på boliglån og en lav rente gjorde det attraktivt at komme ud på boligmarkedet. Huspriserne steg markant gennem 00'erne og blev nærmest fordoblet. Denne gode økonomiske situation varede dog ikke ved, idet Spanien blev ramt af den globale finanskrisen i 2008. Før krisen var byggesektoren en stor bidragsyder til det spanske BNP, hvilket motiverede mange spaniere til at låne penge til husbyggerier, hvor de kunne gøre gode forretninger med sådanne investeringer (Ibid: 1). Fra 1992 til 2009 steg bygge- og boliglånene fra 10 % af landets økonomi til 43 %. I 2007 da boomet var på sit højeste, beskæftigede byggesektoren 2,7 millioner spaniere. I forbindelse med denne enorme byggeaktivitet, fandt mange spaniere også job i byggebranchen (Barsøe 2013).

En af de største årsager til, at Spanien blev særligt hårdt ramt af krisen skal derfor forstås i form af situationen på boligmarkedet. Fire år efter krisens indtog var antallet af beskæftigede i byggebranchen imidlertid faldet til kun lidt over 1 million i 2012. Da boligboblen sprang, faldt banksektoren til jorden, da den var massivt eksponeret i boliglån. Den stigende ledighed og de faldende huspriser var dermed en af grundene til, at Spanien kom ind i en recession, der varede frem til 2013. Faktisk steg ledigheden til over 20 %, hvilket var usædvanligt højt i forhold til de andre lande i eurozonen. Det er først i 2014, at arbejdsløsheden er begyndt at falde, og i 2016 er niveauet begyndt at komme under 20 % igen (Dansk Erhverv 2017: 2).

Et offentligt overforbrug har også medvirket til at krisen ramte hårdt, og at Spanien fik sat sig i stor gæld til ECB. De forskellige regioner byggede løs for lånte penge og lufthavnen i Castellon står som et monument på dette overforbrug. Lufthavnen kostede 150 millioner euro at bygge, men blev aldrig bragt i anvendelse, da den ikke blev godkendt til lufttrafik (Ibid.). Manglen på sammenhæng mellem stat og de enkelte regioners selvstyre og selvforvaltning medfører således til en skæv administration af bl.a. økonomi og socialpolitik.

Siden finanskrisen har man ofte refereret til ordoliberalismen¹⁵, der dækker over EU's tyske tilgang til at regulere de sydeuropæiske landes økonomiske kriser. Netop den sparepolitik, der gør sig gældende ved den tyske krisehåndtering, er en af de væsentligste årsager til den stigende EU-skepsis, der finder sted i forskellige grupperinger i de sydeuropæiske lande. Den stramme finanspolitik, der er blevet ført som følge af finanskrisen og Spaniens gældskrise, har medvirket til, at visse grupper i den spanske befolkning har fået en større skepsis overfor EU.

På få år har den ellers begejstrede indstilling til EU således ændret sig til en mere negativ holdning, hvilket også har resulteret i store tab af EU-tilhængere. Specielt Tysklands kansler Angela Merkel har fået skarp kritik i forhold til den stramme sparekurs som Spanien, og andre sydeuropæiske lande, er blevet pålagt at føre af EU (Lechevalier 2015: 73-74).

Den tidligere nævnte "dobbelthed" der gør sig gældende på det spanske arbejdsmarked (se afsnit 4.2.2.) er en udfordring på flere områder. Først og fremmest er der en udfordring forbundet med den permanente ansættelseskontrakt, idet folk er mere bundet til deres arbejdsplads, hvilket gør det svært at skifte job. Den anden problematik er de tidsbegrænsede ansættelser, som også er meget udbredt i landet. Begge typer ansættelsesforhold har været et problem for Spanien efter finanskrisen, da det har besværliggjort mulighederne for arbejdsgivere at få ny arbejdskraft til, men også for arbejdstagere, da udbuddet af jobs blev formindsket. For virksomhederne er det problematisk under en økonomisk krise at ansætte arbejdskraft på permanent basis, fordi den permanente kontrakt netop indebærer, at det er vanskeligt at afskedige ansatte. Under en krise kan det være fordelagtigt for virksomheder at have større fleksibilitet på arbejdsmarkedet for at regulere mængden af ansatte efter behov og økonomi. Omvendt er det også problematisk, at man som arbejdstager på primært tidsbegrænset kontrakt har ringe muligheder for offentlig støtte, da den enkeltes økonomiske støtte som ledig i høj grad afhænger af dennes tidligere indkomst og anciennitet (Topp 2014).

Disse ansættelsesformer kan udfordre en mulig europæisering af Spanien, da det kan blive svært at reformere arbejdsmarkedet og det sociale system i det spanske samfund. Hvis det er målet, vil det angiveligt komme til at tage lang tid, og kræve en bedre administration mellem

¹⁵ **Ordoliberalisme** er den tyske variant af liberalismen mellem socialliberalisme og neoliberalisme. Den understreger behovet for, at staten sikrer, at markedsøkonomien frembringer resultater. Ordoliberalismen anses for via Tyskland at have fået stor betydning for udformningen af EU's institutioner.

stat og regioner. Men det er muligt at spanske virksomheder, arbejdsgivere og arbejdstagere vil kunne se fordele i et mere fleksibelt arbejdsmarkedssystem, således at det bliver lettere for virksomheder at afskedige og ansætte medarbejdere og få kvalificeret arbejdskraft fremover.

Desuden vil arbejdstagere hurtigere kunne skifte job, men det kræver, som i den danske model, at der er en bedre social sikring end tilfældet er nu. Dermed kan der være mulighed for, at Spanien vil integrere sig i den sociale søjle, hvis dette fælles initiativ i EU vel at mærke kommer til at indebære en større fleksibilitet og sikkerhed på arbejdsmarkedet.

5.3. På vej mod en europæisk søjle for sociale rettigheder?

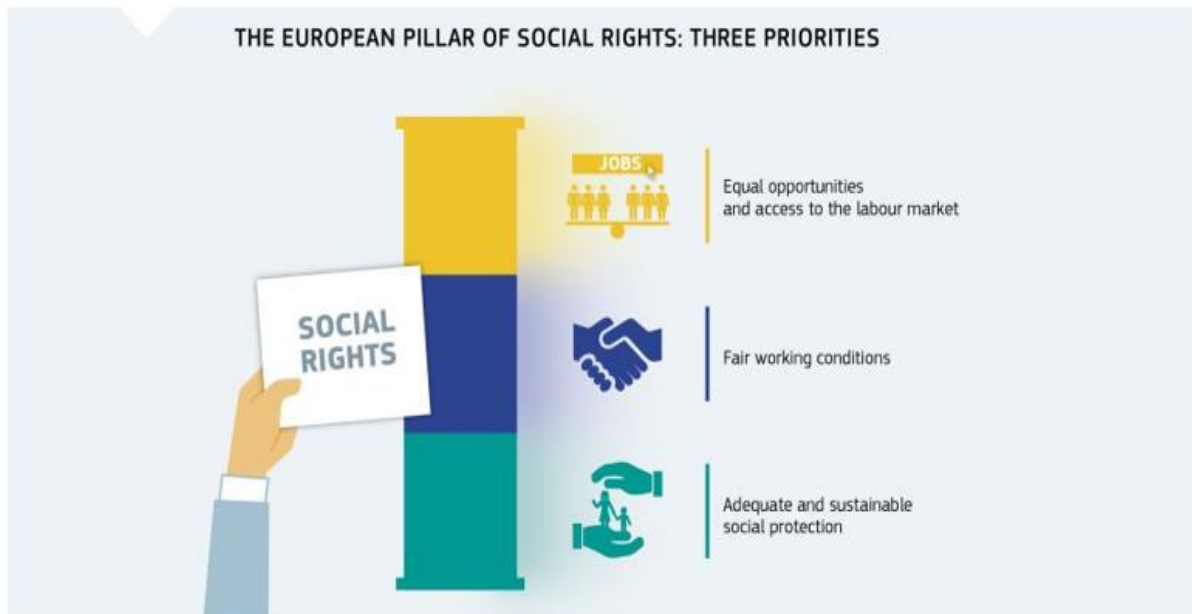
I marts 2016 begyndte EU-Kommissionen at igangsætte en offentlig høring omkring interessen for at etablere den europæiske søjle for sociale rettigheder i EU. Dette er sket på opfordring fra Kommissionsformand Jean-Claude Juncker, der i sin tale om EU's tilstand i 2015 meddelte, at det var på tide at udvikle en europæisk søjle for sociale rettigheder, der lægger op til at inkludere eurolandene, men også andre medlemsstater, der måtte ønske at deltage i samarbejdet. Denne søjle skal således bygge på og supplere den gældende EU-ret på det sociale område, med henblik på at styrke social- og beskæftigelsespolitikken på en række nye områder. Formålet er at skabe mere velfungerende og retfærdige arbejdsmarkeder og velfærdssystemer i medlemsstaterne (EU-Kommissionen 2016: 1).

Selv om der i de seneste år har været fremskridt i en række EU-landes økonomier, har konsekvenserne af finanskrisen i 2008 stadig været mærkbare i mange medlemsstater. Arbejdslivet og samfundet ændrer sig hurtigt som følge af globaliseringen, og i denne sammenhæng er der opstået en interesse i at arbejde for et mere velstående og fremtidssikret EU, hvor økonomi og social udvikling spiller sammen (EU-Kommissionen 2017b: 1).

EU-kommissærerne Valdis Dombrovskis og Marianne Thyssen har derfor fremlagt et foreløbigt udkast til, hvordan den mulige sociale søjle kommer til at se ud. Kommissær Thyssen har allerede løftet sløret for, at søjlen bl.a. kommer til at fokusere at styrke arbejdsvilkår for alle EU-borgere, bedre pensionsforhold, nedbringelse af fattigdom, bedre beskæftigelse og boligmuligheder for vandrende arbejdstagere (Thomsen 2016). Kommissionen har mere konkret inddelt søjlen i tre hovedkategorier, hvori de vigtigste mål er

klarlagt. Man vil heriblandt fremme; lige muligheder og adgang til arbejdsmarkedet, retfærdige arbejdsvilkår og bedre social beskyttelse (Social- og indenrigsudvalget 2016):

Figur 3: Den Sociale Søjle



Kilde: publications.europa.eu

Disse initiativer vil præsenteres på et topmøde i Göteborg d. 17 november 2017. Topmødet vil give de centrale interessegrupper mulighed for at tale om forskellige politiske prioriteter og initiativer, således at alle involverede aktører i fællesskab kan nå frem til, hvordan EU, medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter på alle niveauer kan opfylde deres økonomiske og sociale opgaver. Formålet er at samle EU's stats- og regeringschefer, arbejdsmarkedets parter og andre centrale aktører i medlemsstaterne om et fremtidigt samarbejde om retfærdige arbejdsvilkår, bedre beskæftigelse og vækst i EU. Derfor er kommissær Thyssen i øjeblikket i færd med at introducere euro-landene og andre muligt interesserede medlemsstater om søjlen og målsætningerne der hertil følger (EU-Kommissionen 2017b: 2). Idéen er, at den europæiske søjle skal bygge videre på TEUF artikel 153, og dermed styrke de tidligere traktaters mål om bedre social- og arbejdsmarkedsforhold i EU. EU-Parlamentet støtter også idéen om søjlen, og er klar til at samarbejde med Kommissionen om de kommende tiltag inden for beskæftigelse og sociale anliggender. Det kan dog ikke undgås, at der her vil rejses nogle spørgsmål. For

kan det lykkes at europæisere arbejdsmarkeds- og socialpolitiske forhold i EU, med den sociale søjle som hovedprojekt, og hvilke politiske og nationale præmisser skal opfyldes før medlemsstaterne går med i dette samarbejde? Med de allerede gennemgåede nationale problematikker der finder sted i Danmark og Spanien, vil følgende analyse nu gå i dybden med spørgsmålet om, hvorfor europæiseringen kan være vanskelig at gennemføre i de to lande.

6. Analyse

Politikområder som social- og arbejdsmarkedspolitik i EU er sjældent adskilt fra hinanden. I EU-regi optræder de to politikområder ofte som et samlet begreb. Her kommer en af neofunktionalismens grundlæggende teser i spil, nemlig spillover-mekanismen. I forhold til disse politikområder sker der en *funktionel spillover*, når man taler om den europæiske integration, idet områderne i praksis er afhængige af hinanden. Dette ses i Kommissionens initiativer om den sociale søjle, hvor begge områder integreres i ét samlet tiltag. Vi undersøger nu, hvordan Danmark og Spanien forholder sig til en europæisering med den sociale søjle som udvalgt case i første del af analysen. Hertil inddrager vi aktuelle diskussioner fra politiske partier samt interesse- og fagorganisationers holdninger, og inkluderer EU's perspektiv på etableringen af tiltaget. Dernæst lægger vi vægt på andre nationale faktorer, der problematiserer ønsket om en social harmonisering i begge lande. Vi vil i kombination med EU-integrationsteoriene undersøge de specifikke faktorer, der vanskeliggør en europæisk integration. Afslutningsvis følger, på baggrund af analysen, en vurdering af, hvorledes integrationsprocessen af de to lande vil udvikle sig i fremtiden.

6.1. Implementeringen af den sociale søjle

EU-Kommissionen spiller en indflydelsesrig rolle i forbindelse med den europæiske integrationsproces. Kommissionen foreslår bl.a., at EU-lovgivningen håndhæver traktaterne og sikrer, at EU-retten anvendes korrekt i hele Unionen dvs. af privatpersoner, virksomheder, andre nationale myndigheder og EU's egne institutioner (EU-Kommissionen 2014: 3). Specielt ser neofunktionalismen den politiske elite, heriblandt EU-Kommissionen, som den centrale aktør når det handler om at integrere nye politiske tiltag. Denne supranationale institution er vigtig, da den står i spidsen for omfattende initiativer på overnationalt niveau, herunder det social- og arbejdsmarkedspolitiske område. I denne forbindelse hænger det sammen med neofunktionalismens *kultiverede spillover*, som finder sted når en supranational aktør har en agenda, der skaber pres for et udvidet samarbejde på overnationalt niveau. Kommissionens forslag om den sociale søjle ses som et klart eksempel på en fælles politisk agenda, som man forsøger at udbrede til eurolandene og andre medlemsstater. Denne type spillover understreger især betydningen af de supranationale institutioners indflydelse på

integrationen. Kommissionens formand, Jean-Claude Juncker, har i den aktuelle debat anført sine målsætninger om etableringen af den sociale søjle med følgende citat:

"Siden starten af mit mandat har jeg gjort det klart, at jeg ønsker et mere socialt Europa, og vi har taget en række vigtige indledende skridt i den retning. Dette år vil være afgørende. Efter den brede høring er det tid til at indføre den europæiske søjle for sociale rettigheder. Det sociale topmøde i Sverige vil hjælpe os med at skabe momentum og sætte sociale prioriteter øverst på dagsordenen" (EU-Kommissionen 2017).

Selvom kommissionsformandens har ambitioner om en yderligere europæisering af den sociale dimension i EU, tyder det alligevel på, at medlemsstaterne stadig ser meget forskelligt på de mulige fordele ved den sociale søjle. Disse variationer kommer bl.a. til udtryk i nutidens politiske debatter i hhv. Danmark og Spanien. I Danmark, hvor en fælles social union ofte klinger negativt for en række fagorganisationer, politikere og borgere, kan det opfattes problematisk, når EU-Kommissionen lancerer dette søjle-forslag. Men sådan er det ikke overalt i Europa. Især i Sydeuropa findes der i dag efterspørgsel på flere sociale tiltag fra EU. Denne efterspørgsel er opstået på baggrund af det store økonomiske pres, der i de seneste år er blevet pålagt de sydeuropæiske medlemsstater (Social- og udenrigsudvalget 2016).

6.1.1. Danmark

I en dansk kontekst ses det tydeligt, at en række organisationer og politiske partier har udtrykt skepsis til ønsket om en social søjle, og dermed også EU's bestræbelser på en øget europæisering af medlemsstaternes social- og arbejdsmarkedspolitik. I nutidens danske samfund støder man derfor på talrige kritiske synspunkter, der kommer fra forskellige politikere, repræsentanter for NGO'er og arbejdsgiverforeninger.

6.1.1.1. En fordel for EU - En trussel for Danmark?

Som det er blevet fremhævet tidligere, fokuserer den sociale søjle på målsætninger som 1) lige muligheder og adgang til arbejdsmarkedet inden for EU, 2) retfærdige arbejdsvilkår og 3) en bedre social beskyttelse af alle EU-borgere. Ligeledes er søjlens formål at bekæmpe fattigdom, få fastlagt en fælles mindsteløn i EU og få skabt et mere effektivt arbejdsmarked og velfærdssystem for arbejdstagere, der således lægger op til at EU-borgere kan bevæge sig

frit i Unionen, og have de samme sociale rettigheder på tværs af medlemsstaternes grænser (EU-Kommissionen 2016). Men selvom disse nye initiativer er fordelagtige i EU's perspektiv, bliver de af mange danske interessegrupper, anset som en trussel.

Interesse- og fagorganisationernes holdning

Blandt de danske interesse- og fagorganisationer er der en udbredt bekymring for, at EU's institutioner glemmer at respektere den danske model. Denne holdning er baseret på, at den frie konkurrence i eurozonen kan blive reduceret i form af en social harmonisering (Brøndum 2017). Dansk Industri (DI) har på det seneste været ude og ytre sin bekymring specielt vedrørende forslaget om, at løn og ansættelsesforhold skal være lovbestemt på et overstatsligt niveau. DI pointerer, at hvis idéerne om den sociale søjle bliver omdannet til fælles EU-regler, kan det komme til at påvirke den danske model negativt, idet arbejdsmarkedets parter traditionelt set har været beslutningstagerne for løn- og arbejdsmarkedsforhold i Danmark. Underdirektør i DI Christoffer Thomas Skov har i denne sag udtalt:

“Hvis idéerne i den sociale søjle bliver omsat til fælles regler i EU, vil det gribe ind i den danske model, hvor arbejdsmarkedsparterne i dag aftaler en lang række af vilkårene for ansættelsesforhold” (Brøndum 2017).

På trods af, at Danmark ikke tilhører eurozonen og selvom den sociale søjle formentlig kun vil inkludere eurolandene i første omgang, frygter DI's underdirektør stadig for hvilke negative følger det kan have for den danske model når søjlen reelt træder i kraft. Ydermere er argumentet hos DI, at det kan blive et problem for den danske vækst og eksport til udlandet. Han frygter, at forslagene til den sociale søjle vil reducere konkurrenceevnen og væksten i eurozonen, og han bekymrer sig derfor for de konsekvenser, som det kan få for de danske virksomheder. Vækst og konkurrenceevne i EU er vigtigt for dansk eksport, og han tilføjer:

“Vi håber selvfølgelig, at Kommissionen når den senere fremlægger de konkrete forslag vil respektere den danske model. Det kæmper vi for, ligesom vi selvfølgelig kæmper for, at Kommissionen vil prioritere vækst og beskæftigelse højt” (Ibid.).

Så selvom Jean-Claude Junckers formål med etableringen af den sociale søjle oprindeligt er at fremme bedre beskæftigelse, mere økonomisk vækst og nedbringe den sociale ulighed i Unionen, mener DI stadig, at der faktisk kan være en risiko for, at søjlen kommer til at gøre det stik modsatte i Danmark. Man kan i øvrigt tilføje, at DI's udtalelser skal forstås gennem

interessen i at bevare arbejdsmarkedernes enkelte særpræg i EU for at opretholde de økonomiske fordele for Danmark, eksempelvis i form af billigere arbejdskraft og lavere omkostninger ved at have produktion placeret i andre EU-lande. I DI's perspektiv ligger problematikken også i, at der i Danmark er tradition for, at det er arbejdsmarkedets parter der fastsætter retningslinjerne for de vilkår man arbejder og ansætter under (se afsnit 4.2.1).

Man møder ligeledes et skeptisk syn europachefen fra Dansk Arbejdsgiverforening (DA) der hævder, at det ikke er manglen på sociale rettigheder, der har skabt arbejdsløsheden i bl.a. Sydeuropa, hvorfor løsningen heller ikke udelukkende skal findes i at skabe flere sociale tiltag på EU-niveau. Udfordringen er nærmere, at de sydeuropæiske lande endnu ikke har etableret lige så velfungerende sociale systemer og arbejdsmarkeder, som i Nordeuropa. Det er netop robustheden af arbejdsmarkederne der har betydning, og ikke fælles sociale ydelser og regler på tværs af EU-medlemsstaterne (Mißlbeck-Winberg 2016).

Europachefen udtrykker desuden, at den sociale søjle kan komme til at give falsk tryghed for de danske lønmodtagere, fordi søjlen ikke umiddelbart lægger op til, at de øst- og sydeuropæiske medlemsstater kan udvikle deres egne stabile arbejdsmarkeder. Presset vil i så fald blive lagt på de i forvejen velorganiserede arbejdsmarkeder og velfærdssystemer i EU. I stedet er DA's opfordring til EU's institutioner, at flere medlemsstater selv bør tage *flexicurity*-modellens principper til sig (Ibid.). DA påpeger dog, at de stadig er tilhængere af et stærkt europæisk fællesskab, hvor social- og beskæftigelsespolitikken går hånd i hånd med EU's økonomiske og vækstskabende reformer i form af ØMU'en. DA konstaterer blot, at den frie bevægelighed og det indre marked er afgørende for at sikre danske virksomheder og deres rammevilkår i EU (Andersen, Dorte - Dansk Arbejdsgiverforening: 2016: 2). DA mener derfor ikke, at problematikken skal findes i de grundlæggende tanker om EU-samarbejdet. Kritikken relaterer sig derimod til den sociale søjle, hvor det frygtes, at en ny EU-lovgivning og social regulering på området vil komme til at spænde ben for den danske model. Det er med andre ord her, at DA standser europæiseringen. De finder endnu ikke, at søjlen vil respektere de grænser, som Danmark har haft over for EU's historiske traktatændringer. Hoffmanns teoretiske fokus på staternes historiske forhold kommer ind i billedet her, da eksemplet netop understreger, at stater betragtes som de mest centrale og rationelle enhedsaktører i det internationale system (Hoffmann 1966), hvorfor teorien også indikerer nødvendigheden i, at en overnational aktør som EU bør forstå de historiske forudsætninger, der er naturligt forbundet med den danske social- og arbejdsmarkedspolitik. DA's bekymring

ligger mere konkret i, at der vil ske en udvanding af, hvad der er EU's beføjelser på området, og hvad der skal forblive kompetencer på et nationalt niveau.

Tager man derfor Hoffmanns intergovernmentalisme i betragtning her, vil en ignorering fra EU's side mindske chancen for Danmarks europæiske integration i en sådan mellemstatslig aftale (Ibid: 163). For at sikre varetagelsen af danske interesser i forhold til arbejdsmarkedspolitikken har DA opstillet nogle krav for at kunne støtte EU's nye søjleforslag. Disse betingelser er helt afgørende for om DA senere vil bakke op om en eventuel social søjle. Her kræves det, at EU respekterer betydningen af den danske model, de nationale kompetencer samt nærhedsprincippet¹⁶. DA's krav er også forenelige med Andrew Moravcsiks tre stadier i den liberale intergovernmentalisme. Spørgsmålet om, hvorvidt Danmark vil være villig til at gå med i de mellemstatslige forhandlinger omkring søjlen vil altså afhænge af de nationale grupperingers forhandlingsevner, og om deres interesser bliver varetaget tilstrækkeligt (Moravcsik 1998: 50). De nationale grupperingers forhandlingsmagt samt deres præferenceintensitet vil således være af afgørende betydning for udfaldet i en given forhandlingsproces mellem Danmark og EU (Kelstrup et al. 2008: 172).

Desuden har Landsorganisationen (LO) også udtrykt bekymrede miner over for søjlen. EU's kommissær Marianne Thyssen har direkte spurgt LO, hvorfor organisationen er bekymret for den danske model i forbindelse med forslaget om en social søjle. Hertil har LO svaret, at den danske model netop indebærer, at fagorganisationer, lønmodtagere og regeringen respekterer hinanden og anerkender, at de mest holdbare løsninger sker gennem forhandlinger på nationalt plan dvs. mellem arbejdsmarkedets parter, og uden anden overstatslig indblanding. Denne stærke følelse for den danske arbejdsmarkedsmodel tillægger social- og arbejdsmarkedspolitikken en meget central plads i dansk politik. Man kan derfor argumentere for, at velfærdspolitik er en så vigtig del af det danske samfund, at det har status som hvad Hoffmann (1963) vælger at kalde for *high politics*. *High politics* skal ses som de politikområder, der indbefatter en vigtig del af et lands nationale selvforståelse.

¹⁶ **Nærhedsprincippet** er vedtaget i 1992 og fastslår, at EU kun må fastlægge fælles regler på områder, hvor det kan dokumenteres, at de vedtagne mål bedre kan opfyldes på overnationalt niveau end på nationalt plan.

Typisk defineres økonomipolitik eller national sikkerhed som områder, der kan klassificeres som *high politics*. Dog hævder Hoffmann, at påpasselighed er vigtigt når man definerer, hvorvidt noget er *high politics* eller dets modstykke *low politics*. Da definitionen på *high politics* som nævnt er politikområder, der er af stor national interesse, afhænger kategoriseringen af politikområderne af, hvad der optager den enkelte nationalstat. Derfor kan det forekomme, at politiske forhold der normalt betragtes som *low politics*, rent faktisk kan blive til *high politics* afhængigt af den kontekstuelle situation. Når Thyssen derfor spørger, hvorfor LO er bekymret for den danske model, skal svaret bl.a. findes i, at velfærdspolitik er *high politics* i Danmark. Det er et politikområde som både borgere og politikere er stærkt optaget af, hvorfor forslag til ændringer på området kan medføre utilfredse reaktioner.

Hos LO er holdningen, at den danske model ikke vil kunne opretholdes med EU's reguleringer, såfremt Danmark overlader for meget selvbestemmelse til EU på det sociale- og beskæftigelsespolitiske område (Grevsen 2017). LO understreger, at selvom den frie bevægelighed i EU hjælper til at skabe vækst og arbejdspladser i Danmark, forårsager tiltaget også problemer med social dumping og spekulation om forringede arbejdsforhold, og det mener organisationen ikke er acceptabelt. I LO håber man således på, at den sociale søjle kan bidrage aktivt til det, der på fagsprog kaldes for social konvergens i EU. LO mener, at lønmodtagere skal mærke, at EU arbejder for dem og ikke imod dem. LO fastslår, at danske borgere skal være tilfredse med EU's kommende tiltag på området før de kan vurdere, hvorvidt en social søjle vil være en fordel for dem eller en trussel for den danske model (Ibid.). LO's næstformand, Arne Grevsen, forholder sig derfor stadig lidt skeptisk:

“Som udgangspunkt er det jo godt, at EU gerne vil fokusere på en lønmodtagervinkel. Men det kan sagtens blive noget rod, hvis man begynder at indføre EU-standarder på forskellige områder, der i dag hænger sammen som forbundne kar i de forskellige medlemslande” (Plougsgaard 2016).

Ifølge Hoffmann (1966) er det vigtigt at være bevidst om staters historiske og indenrigspolitiske forklaringer for at forstå deres behov og forudsætninger for at være med i et samarbejde. LO's næstformand fremhæver i ovenstående, at det kan være svært at begynde en standardisering af politikområder, som i forvejen er en fasttømret del af den danske kultur. Teoretisk set understreger Hoffmann, at enhver stat altid vil have sit eget kulturelle og historiske grundlag til specifikke politikområder, og hertil har Danmark altså tillagt social- og

arbejdsmarkedspolitikken en helt særlig betydning. Den danske velfærds- og arbejdsmarkedsmodel er i høj grad tilknyttet de nationale traditioner, hvorfor EU's ønske om en harmonisering i form af den sociale søjle synes vanskelig at implementere. Dette bakkes op af Venstres beskæftigelsesminister Troels Lund Poulsen, der også har udtalt sig om søjlen:

“Jeg er bekymret for, at den sociale søjle på den længere bane, hvis man ikke får det indhegnet meget klart, udvikler sig til en social union, som vil være dødbringende for opbakningen til det europæiske projekt i de lande, hvor vi har skabt et solidarisk finansieret velfærdssystem gennem 100 år” (Ibid.).

Med citatet anfægter beskæftigelsesministeren, at det danske samfund gennem historien har indrettet sig med et solidarisk velfærdssystem, og det er bestemt ikke uden betydning når man taler om mulighederne for at samarbejde om et fælles socialt projekt i EU. Ligesom det er beskrevet tidligere, i afsnittet om velfærdsmodellerne i EU (se afsnit 4.1.), kalder man også den danske model for den universelle model, hvor solidariteten i civilsamfundet indbefatter, at enhver borger som udgangspunkt forsørger sig selv, og at færrest muligt har brug for at leve af offentlig understøttelse, hvilket i det danske system er subsidære ydelser. Således sørges der for, at der er økonomiske ressourcer til dem, som kortvarigt står udenfor arbejdsmarkedet eller er pensioneret og har bidraget hele livet (se afsnit 4.1.4.). Solidariteten ud fra den danske model kræver at statens ydelser bruges fornuftigt, og at borgere ikke blot bidrager til dem selv, men også til den yngre og ældre generation (Bislev 2010: 142).

Disse betragtninger kan i høj grad sammenholdes med den intergovernmentalistiske tankegang, hvor Hoffmanns fokus netop er, at staters traditioner og historiske forudsætninger for et specifikt politikområde kan spille en stor rolle for, hvorvidt stater i sidste ende måtte vælge at deltage i mellemstatslige aftaler. Det er klart, at der gennem den danske historie har været tradition for at social- og arbejdsmarkedspolitikken bør bevares som en central del af den nationale selvopfattelse. De udvalgte eksempler viser også, at traditionerne for den danske arbejdsmarkedsmodel er vokset ud af den politiske kultur. I denne debat finder man desuden en tydelig parallel til Hoffmanns påstand om “logic of diversity”. Grundtanken er her, at det er nødvendigt at være bevidst om staternes forskelligheder og egenart, da der skal være forståelse for staternes diversitet før et muligt mellemstatsligt samarbejde kan finde sted (Hoffmann 1966: 163). Denne diversitet viser også nationalstaternes modstandsdygtighed, hvilket ligeledes er tilfældet med de danske fagorganisationers holdning til den sociale søjle.

Disse bekymringer hos ovennævnte interesse- og fagorganisationer bekræfter Andrew Moravcsiks teoretiske tese i den liberale intergovernmentalisme, hvor man her finder klare relationer til de nationale præferencedannelser, da der gives udtryk for, at den danske model er af stor værdi for Danmark, hvorfor arbejdsmarkedsforhold bør forblive et nationalt anliggende. Den internationale politiske interaktion og integration vil i disse tilfælde ikke føre til et udfald, hvor Danmark vil være tilfreds eller se yderligere fordele ved samarbejdet, idet de danske præferencer med disse eksempler synes ignoreret fra EU's side. Som Moravcsik (1993) udtrykker det, har statslige regeringer et større incitament til at indgå samarbejde, hvis det vel at mærke øger muligheden for at realisere målsætninger som ellers ikke ville være mulige på nationalt plan (Ibid: 485). Men som det fremgår af udtalelserne vil et samarbejde mellem Danmark og EU ikke åbne muligheder for sådanne resultater, da Danmark i forvejen står i en god position, og ikke ser bedre fordele ved at indtræde i søjlen.

Politikernes holdning

Når man tager et kig på de politiske partiers holdning til europæiseringen af dansk social- og arbejdsmarkedspolitik, findes der hos de fleste partier nogle klare nationale præferencer. Dette er allerede beskrevet kort i ovenstående afsnit, hvor regeringens beskæftigelsesminister Troels Lund Poulsen i den seneste tid har været ude med skarpe vendinger omkring ønsket om en social søjle, og frygter for en fælles social union. Ministeren er særligt kritisk over for EU-Kommissionen, fordi han mener, at EU's nye beføjelser kommer til at svække og underminere det danske arbejdsmarked og velfærdssystems potentiale (Djørup 2016). Han mener i øvrigt, at der skal være respekt for at opretholde de forskellige arbejdsmarkeds- og sociale modeller i de medlemsstater, som ikke ønsker at overføre denne kompetence til EU:

“Med en søjle skal der ikke lægges op til ny EU-kompetence på beskæftigelsesområdet. Der er brug for, at EU respekterer nærhedsprincippet og lader medlemsstaterne om det, som er deres opgave. Som det fremgår tydeligt af regeringsgrundlaget, skal EU ikke udvikle sig i retning af en social union” (Ibid.).

Dilemmaet med de nationale og overnationale aktørers beføjelser i det internationale system, ses også i relation til Hoffmanns diskussion om staternes centrale rolle stillet over for andre politiske aktører i en specifik forhandlingssituation. Hoffmann mener, at det er nødvendigt at være opmærksom på nationalstaternes egenrådighed når det omhandler den mellemstatslige

integration. T. Lund Poulsen deler et sådant synspunkt ved at understrege, at enhver stat bør beholde selvbestemmelse over de ønskede nationale politikområder. Ministeren opfordrer således til, at EU bør respektere Danmarks præferencer for nærhedsprincippet når det kommer til nye forslag om social- og arbejdsmarkedspolitik i EU. Den intergovernmentalistiske tilgang argumenterer for, at der lægges en naturlig begrænsning på det mellemstatslige samarbejde som følge af medlemsstaternes egne mangfoldigheder. Med afsæt i denne teori kan man fremhæve, at det netop er disse forskelligheder, der kan ligge til grund for beskæftigelsesministerens skepsis om en mulig europæisering af disse politikområder. Ser man en fordel i bevarelsen af den danske model og i, at medlemsstaterne som udgangspunkt er opbygget forskelligt, vil en skepsis af integrationen være nærliggende.

I denne sammenhæng er det også relevant at inddrage Hoffmanns kritik af neofunktionalismens ”logic of integration” i forhold til ”logic of diversity”. Disse begreber viser to modsatrettede meninger mellem Ernst Haas og Hoffmann i opfattelsen af den europæiske integration. Hoffmann argumenterer for de ulemper som den politiske integration kan medføre, hvis et politisk system er komplet homogent uden variationer blandt medlemsstaterne. Ønsket om diversitet i medlemsstaterne udtrykkes ligeledes af T. Lund Poulsen, hvor han fastslår at; *”Vi ønsker, at der skal være respekt om de forskellige arbejdsmarkeds- og socialmodeller”* (Ibid.). Citatet viser, at Troels Lund Poulsen også tillægger staternes forskelligheder og selvbestemmelse en stor værdi på samme måde, som intergovernmentalismens teoretiske standpunkt.

En nærmest sammenlignelig skepsis finder man også hos socialdemokraterne, hvor social dumping-ordfører Mattias Tesfaye retter kritik af EU’s indblanding i medlemsstaternes forskellige velfærds- og arbejdsmarkedsspørgsmål. Han hævder, at en europæisering af den sociale dimension i EU vil lægge pres på danske lønninger og arbejdsvilkår, særligt hvis der fastlægges en mindsteløn inden for EU (Teskaye 2017). Tesfaye kommer ind på en række faktorer, der vil problematisere Danmarks deltagelse i den sociale søjle. For det første understreger han, at næsten alle jobs på det danske arbejdsmarked er organiseret ud fra aftalte overenskomster, som overholdes og hvor aftalemodellen mellem ledelse og tillidsfolk fungerer i samspil med hinanden (se afsnit 4.2.1.). Det er en model, der sørger for at opretholde et højt tillidsniveau på arbejdsmarkedet mellem hhv. arbejdsgivere og lønmodtagere, hvilket er grunden til, at modellen anses som forbillede i mange andre EU-lande. For det andet er

Beskæftigelsesministeriet med til at bekæmpe social dumping og sørger bl.a. for at lovgivning om skatte-, ferie- og arbejdsmiljø overholdes, hvilket stadig er et problem i andre EU-lande. Tesfaye pointerer, at disse problematikker også findes i Danmark, men langt fra på samme måde, som det er tilfældet i andre medlemsstater. For det tredje er Tesfayes afvisende holdning over for søjlen begrundet i, at han ikke finder, at en europæisk social søjle kan forbedre den danske model betydeligt, idet modellen allerede er blandt de bedre eksempler på en solid arbejdsmarkedsmodel i EU. Tesfaye udtrykker, at det er vigtigt, at kampen mod social dumping fortsætter. Han mener desuden, at skattevæsenet og arbejdstilsynet fortsat skal tage kampen op om at opretholde de gode elementer ved det danske arbejdsmarked. Den generelle holdning er derfor, at den danske aftalemodel bør bevares, og det skal både befolkningen og politikerne gøre en indsats for (Tefaye 2016).

Uanset om der tales om Venstre eller Socialdemokraternes holdning, er linjen klar - der ønskes overordnet set ikke en europæisering af social- og arbejdsmarkedspolitikken. Dette kommer til udtryk i begge politiske lejre. Da den sociale søjle stadig er et nyt politisk projekt i EU, er der grænser for, hvor mange partier, der endnu har udtalt sig om initiativet. Men man kan allerede konstatere, at bl.a. Dansk Folkeparti har rost regeringen for denne tidlige markering over for EU. Enhedslisten er også kritiske og kalder forslaget et “ikke-socialt tiltag”. Det er kun partier som Det Radikale Venstre og Alternativet, der har udtrykt, at der kan være brugbare elementer ved det (Djorup 2016).

Fra EU og specielt Kommissionens side, har bl.a. Marianne Thyssen udtrykt, at hun ikke forstår denne danske skepsis. Thyssen vedkender sig på den ene side at den danske model er vigtig, men kan på den anden side ikke forstå, hvorfor Danmark ikke er villig til at inspirere til et mere socialt og retfærdigt arbejdsmarked i EU (Tefaye 2016). Kommissæren kalder det for “Det danske paradoks”, som henviser til, at danske politikere og fagorganisationer er så tilfredse med velfærdsstaten og gode lønninger, men ønsker ikke at politikerne sikrer, at det kommer alle europæere til gode. På baggrund af presset fra både regeringen og fagbevægelser i Danmark, er Kommissionen dog begyndt at lytte mere til danske nationale præferencer. Det er sket med argumentet om, at arbejdsgivere og lønmodtagere i over 100 år har aftalt sig frem til løsninger på området, herunder lønniveau, uden politisk indblanding (Plousgaard 2016).

Det forhold, at en række danske aktører fremviser deres nationale præferencer, medens en EU-repræsentant som Marianne Thyssen har sit eget synspunkt på den sociale søjle, kan også sammenholdes med Moravcsiks fokus på de mellemstatslige forhandlinger, og den fremtidige mulighed for medlemsstaterne i at samarbejde (se afsnit 3.3.1.2.). Med udgangspunkt i de kriterier der skal være opfyldte i en intergovernmental forhandlingsproces før et samarbejde kan finde sted, hjælper dette til at begrunde, hvorfor en europæisering kan være vanskelig i dansk kontekst. **1)** Det første kriterium er, at forhandlingerne skal være frivillige, hvilket Kommissionen opfylder, da søjlen er et frivilligt tilbud. **2)** Det andet kriterium er, at informationerne omkring aftaler og deres indhold skal være transparente, hvilket ikke lader sig gøre på nuværende tidspunkt, da søjlens indhold fortsat ikke er helt klarlagt. **3)** Det tredje kriterium er, at staternes adfærd i det internationale system skal afspejle de nationale grupperingers præferenceintensitet. Her kan det tilføjes, at det enten kan resultere i, at Danmark kommer til at påvirke søjlens udseende, eller også vil danske interesser ignoreres, hvilket vil vanskeliggøre en europæisk integration af Danmark. Det viser sig dog, at EU er begyndt at forstå disse asymmetriske præferencedannelser og respekterer, at danske lønninger fremover fastsættes af arbejdsmarkedet parter (Plousgaard 2016). Derfor er det mest sandsynligt, at hvis Danmark indtræder i den sociale søjle, vil det være med henblik på at præge udformningen af søjlen, men uden at forpligte sig til initiativet på nationalt plan. Det tyder også på, at Kommissionen vil tale om kombinationen af fleksible arbejdsmarkeder og social beskyttelse efter dansk forbillede (Social- og udenrigsudvalget 2016).

Som nævnt tidligere, kombinerer den liberale intergovernmentalisme tre stadier: **1)** nationale præferencedannelser, **2)** mellemstatslige forhandlinger og **3)** valg af institution (Moravcsik 1998: 20). Analysen viser, at danske interessegrupper og politikere udtrykker en række nationale præferencer over for EU's søjle-forslag. Såfremt Danmark vælger at gå med i den sociale søjle, kan man ud fra eksemplerne argumentere for, at disse præferencer skal opfyldes før en intergovernmental aftale kan blive en realitet. Det vil stadig blive svært at knytte et tilhørsforhold med en EU-institution, der kan sikre de kommende aftalers gennemførlighed samt varetage de danske interesser i søjlens fremtidige udformning. Dette sker, fordi søjlens indhold endnu ikke er fastlagt, og dermed er der ingen garanti for de politiske eller specielt økonomiske fordele, der er forbundet med at indtræde i dette nye EU-tiltag. Ifølge Moravcsik, har stater gennem historien oftest overladt suveræniteten til en supranational aktør, hvis de opnår

gode fordele til gengæld, og hvor økonomiske interesser ofte har været af betydning. Men da disse fordele endnu ikke er så tydelige, ser en dansk integration i søjlen vanskelig ud.

Med sådanne problematikker kan man således fremhæve, at der blandt majoriteten af de danske interesse- og fagorganisationer samt politiske partier eksisterer en form for konsensus. Der tegner sig et billede af, at social- og arbejdsmarkedspolitikken bør bestemmes af arbejdsmarkedets parter, og at den danske velfærdspolitik skal fastholdes som et nationalt anliggende. Selvom søjlen endnu ikke er færdigudviklet, er der altså allerede danske politikere og fagorganisationer, der på forhånd har et indtryk af, at en social harmonisering vil udfordre Danmark når det vedrører forhold som er socialt funderet.

6.1.2. Spanien

Ser man på den sociale søjle i den spanske kontekst, er tilgangen en noget anden end den vi hidtil har set i Danmark. I en tid hvor Spanien stadig i høj grad mærker konsekvenserne fra finanskrisen, kan man fornemme et behov for forandring inden for det beskæftigelses- og sociale område, især når den sociale dimension i EU omtales. På denne baggrund, ses generelt et mere positivt syn på idéen om et mere integreret Europa på disse politikområder.

6.1.2.1. Den sociale søjle - En mulig løsning?

Juncker og EU-Kommissionens målsætninger med den sociale søjle har i større omfang vist sig at være lettere at præsentere i det spanske samfund end i det danske. Der er dog stadig delte meninger om forslaget blandt forskellige interessegrupper og politiske partier i Spanien.

Fagforeningernes holdning

Paraplyorganisationen for de forskellige medlemsstaters fagbevægelser, *Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation* (EFS)¹⁷, har udtrykt sig en anelse skeptisk om den sociale søjle. I en evaluering af Kommissionens beskæftigelsesprogram fra 2016, kritiserer EFS Kommissionen for at være for vag og upræcis i fremlæggelsen af søjlen:

¹⁷ EFS er en organisation for de nationale europæiske fagbevægelser, der forhandler mellemstatslige aftaler med EU-arbejdsgiverorganisationerne Business Europe og CEEP.

“Den ‘sociale søjle’ er i øjeblikket et vagt kompromis. Man bør gøre det klart, at den sociale søjle og den sociale dimension skal være gældende i hele EU, og ikke kun i Eurolandene. Yderligere, har de stillede forslag indtil videre været meget upræcise vedrørende de konkrete tiltag som man bør tage, ligesom det er tilfældet på områder inden for sundhed og sikkerhed, hvor de heller ikke forekommer” (Den Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation 2015: 1).

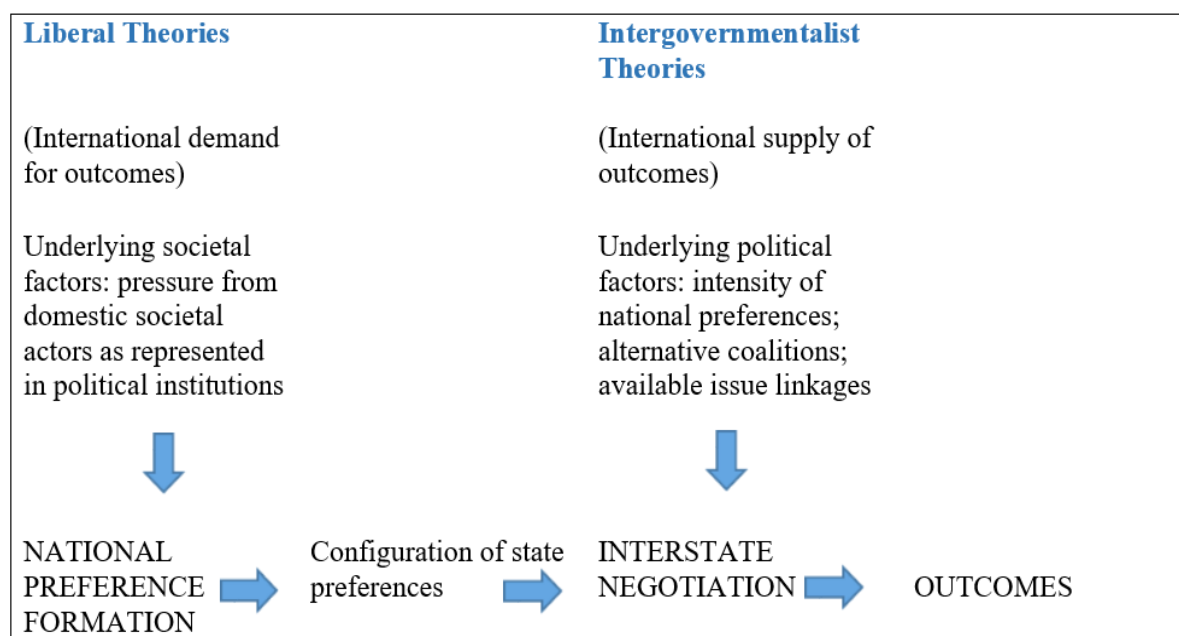
EFS afviser altså ikke de fordele og muligheder, som en eventuel social søjle ville kunne bidrage med i forhold til forbedringer af de enkelte EU-medlemsstaters arbejdsmarkeder og velfærdssystemer. Kritikken lyder derimod på, at udmeldingerne, fra Kommissionens side indtil videre, er for upræcise til at kunne vurdere, hvordan man skal gribe et så omfattende politisk tiltag an. Derudover er EFS af den opfattelse, at den sociale søjle bør være gældende i alle EU-medlemsstaterne, og altså ikke kun inkludere landene i eurozonen (Ibid.).

I samarbejde med EFS har de to største fagforeninger i Spanien hhv. UGT og CCOO (se afsnit 4.2.2.) også udtalt sig omkring udviklingen af den sociale søjle og selve tanken om den sociale dimension i EU. Hvis man først tager et kig på UGT, har denne fagbevægelse allerede udtrykt klare synspunkter og præferencer om søjlen. UGT har understreget behovet for, at EFS, sørger for at tilegne sig en stærk position når forhandlingerne til den europæiske søjle for alvor går i gang. Der skal med andre ord lyttes mere til de spanske interesser på social- og beskæftigelsesområdet før en reel tilfredshed kan opnås. Til dette fremhæver UGT, at EFS’ rolle skal basere sig på; *“at rette op på de sociale og økonomiske tab, der er i tidens løb blevet påført arbejderne i alle medlemsstater i Den Europæiske Union”* (UGT 2016). Foruden ønsket om, at EFS skal bestræbe sig på at skabe mere balance mellem de økonomiske og sociale målsætninger som den sociale søjle lægger op til, understreger UGT ligeledes et behov for, at søjlen bør bygge på en såkaldt; *“kursændring i de europæiske makroøkonomiske politikker for at modificere strukturelle reformer, specielt i forhold til overenskomstforhandlinger samt nye sociale beskyttelsessystemer”* (Ibid.).

Desuden har UGT’s generalsekretær Gonzalo Pino gjort EU-Kommissionen opmærksom på, at det ikke kun skal være de nationale regeringers stemmer, der skal høres i forhold til udarbejdelsen af den nye sociale søjle. Der skal også være aktiv deltagelse fra andre interessegrupper, hvilket således er en hentydning til den rolle som UGT ønsker at spille. Hermed er håbet, at de tiltag som Kommissionen for tiden tager også skal komme

fagbevægelsens interesser til gode. UGT har længe fokuseret på at skabe bedre rammer for løn- og arbejdsvilkår for spanske borgere, og ligeledes har de ønsket at bekæmpe økonomisk ulighed, skabe større jobsikkerhed og forbedre offentlige investeringer for at sikre bedre muligheder for finansieringen af et mere velfungerende velfærdssystem i landet (Ibid.). UGT har fremhævet, at når de spanske partier i den nærliggende fremtid går til forhandlinger med EU's institutioner omkring søjlen, skal fagbevægelsens egne formål og interesser også være repræsenteret. Kravene som UGT stiller forud for de kommende mellemstatslige forhandlinger om den sociale søjle er på mange måder forenelige med en af tesaerne fra den liberale intergovernmentalisme. Her sætter Andrew Moravcsik fokus på, at staters nationale præferencer skabes i kampen mellem nationale grupperinger dvs. mellem borgere, organisationer og institutioner i nationalstaterne, hvilket i denne sammenhæng er relationen mellem UGT og partiet PSOE. Denne proces er opstillet i nedenstående figur:

Figur 4: Teoretisk ramme for liberal intergovernmentalisme



Kilde: Inspireret af Andrew Moravcsik (1993): *The Liberal Intergovernmentalist Framework of Analysis*.

Som det fremgår af den ovenstående figur, stiller de nationale grupperinger specifikke krav om nationale præferencer til de statslige regeringer. Derefter afvejes de mulige fordele og

ulemper ved samarbejdet for dernæst at blive bragt med i forhandlingsprocessen. Afslutningsvis, følger selve udfaldet af forhandlingerne, der enten kan føre til et forhandlingssammenbrud eller en yderligere politisk integration på mellemstatsligt niveau. De politiske partier såsom PSOE og den nuværende spanske regering, ledet af det konservative Partido Popular, bliver således påvirket af, hvordan fagbevægelser, interesseorganisationer og andre aktører i samfundet, måtte forholde sig til implementeringen af søjlen. Politikernes ønsker i forhandlingsprocessen med EU præges af disse grupperingers præferencedannelser. Dette sker fordi politikerne vil sikre deres legitimitet over for samfundets grupperinger, hvorfor de må sørge for at varetage deres interesser og prioriteringer (Alarcón 2004: 75) (Moravcsik 1993: 483). For eksempel ønskede UGT op til EU-parlamentsvalget i 2014, at PSOE skulle intensivere bestræbelserne på at skabe et bedre arbejdsmarked og socialt system i Spanien. I kampagnen samarbejdede partiet derfor med UGT om at fremme et mere stabilt og effektivt velfærdssystem i EU, der også kunne gavne Spaniens fremtid, og samtidigt sørge for at nedtone den neoliberale økonomiske politik, der var blevet ført i landet og i andre EU-lande før og efter finanskrisen. Det skulle også ses et modsvar til ECB's spareplaner og håndteringen af de sydeuropæiske landes gældskriser (Moravcsik 2012). Et krav fra UGT var, at PSOE skulle foreslå EU at oprette et såkaldt "socialt overvågningssystem" for at finde ud af, hvorvidt Spaniens nedskæringspolitik egentlig havde haft en positiv virkning på redueringen af statsgælden (Calvo 2014).

I denne forbindelse har UGT lige siden opfordret PSOE til at involvere sig mere i EU's fremtidige økonomiske og sociale tiltag. Både partiet og fagbevægelsen har været af den opfattelse, at EU's tidligere økonomiske politikker har været skyld i tab af arbejdspladser, mere fattigdom og flere offentlige besparelser i Spanien. De to parter har derfor længe håbet på, at der kommer til at ske en genoplivning og et fornyet fokus på den europæiske sociale model, hvilket de mener er blevet forsømt. Dette viser, at UGT allerede tidligt i forløbet har ønsket at gå i dialog med de spanske partier, andre medlemsstater og EU i konstruktionen af den sociale søjle i EU (Ibid.). Eksemplet med PSOE og UGT's idéer om at skabe et mere balanceret samarbejde mellem mennesker og marked viser, at det ikke kun er de økonomiske interesser, der kan få aktører til at blive interesseret i et mellemstatsligt projekt, men i lige så høj grad ønsket om at udvikle et mere stabilt arbejdsmarked og socialt system i EU.

Man kan derfor stille spørgsmålstejn ved Andrew Moravcsiks teoretiske påstand om, at stater eller andre politiske aktører hyppigst tiltrækkes af økonomiske fordele når de skal beslutte om de vil deltage i et fælles mellemstatsligt samarbejde, da der også kan være andre årsager. Eksempelvis mener PSOE's vicesekretær, Elena Valenciano, at det i nutidig forstand er langt mere vigtigt at arbejde for den generelle sociale kohæsion i EU, hvortil hun siger:

"Den europæiske sociale model har udgjort den grundlæggende pagt om sameksistens i EU" (...) og "jeg ville mene, at Spanien endnu ikke er blevet et eu-skeptisk land, ej heller et eu-skuffet land, men alt dette skal stadig opretholdes" (Ibid.).

Hun pointerer, at hvis den tværnationale solidaritet og samhørighed i EU-landene skal forbedres, er det nødvendigt at den neoliberale vinkel i EU mindskes, om end hun stadig er tilhænger af Unionens økonomiske og vækstorienterede reformer. Vicesekretæren mener blot, at der bør rettes mere opmærksomhed på betydningen af EU's sociale dimension samt de fordele den kan give Spanien fremover. På denne baggrund kan Moravcsiks teori om liberal intergovernmentalisme udfordres. Hans antagelse om, at stater ofte vælger at gå med i mellemstatslige aftaler af økonomiske årsager, kan ikke siges at stemme helt overens med den virkelighed, der fremvises i ovenstående eksempel. Her er villigheden til at gå med imidlertid, at der ønskes en styrkelse af EU's generelle sociale sammenhængskraft (Ibid.).

Den spanske fagorganisation *Confederación Sindical de Comisiones Obreras* (CCOO), har ligeledes kommenteret på forslaget om en social søjle i EU. Her aner man en vis skepsis over for tiltaget, men dette er mere manglen på tiltagets gennemsigtighed. Formandssekretæren for internationalt samarbejde, Cristina Faciaben, udtrykker, at organisationens bekymringer vedrørende den sociale søjle primært bunder i tiltagets "bindende" karakter. Derudover udtrykker hun tvivl om, hvordan den sociale søjle skal finansieres (CCOO 2016a). Faciaben er ikke nødvendigvis afvisende over for tankerne bag den sociale søjle, men stiller sig alligevel tvivlende overfor, hvorledes Kommissionen påtænker at håndtere implementeringen af en sådan social integration. Hun efterspørger, ligesom i EFS' tilfælde, nogle mere konkrete forslag fra Kommissionen om, hvordan dette politiske tiltag skal udføres i praksis.

Ydermere har en repræsentant fra CCOO, José Antonio Moreno, i forbindelse med en tale omkring flygtningekrisen, fremhævet vigtigheden i at få implementeret den sociale søjle inden

for EU, hvortil han understreger at; *“Den Europæiske Union bør sikre søjlen for sociale rettigheder og unionsborgerskabet”* (CCOO 2016b).

Citatet signalerer, at CCOO også er positivt stemt over for idéen om den sociale søjle, og en europæisk integration af den spanske social- og arbejdsmarkedspolitik. Fagbevægelsen ser dog gerne, at Kommissionen kommer med en mere konkret udmelding om, hvorledes de tænker søjlen skal udformes. Denne mangel på information fra Kommissionen side kan være problematisk for et europæisk samarbejde, hvis man tager Andrew Moravcsiks (1993) teoretiske antagelser i betragtning. Ifølge Moravcsik bygger det mellemstatslige samarbejde nemlig på, at informationerne i de intergovernmentale aftaler skal være transparente. Der skal være let adgang til aftalernes konkrete bestemmelser, således at de involverede aktører bedre kan vurdere og gennemskue, hvad de går med til, og hvilke forpligtelser aftalerne lægger op til. Ifølge CCOO har Kommissionen endnu ikke været konkrete nok i deres udmelding omkring initiativets præcise betingelser, hvorfor det stadig kan være vanskeligt at forudse, hvorledes fagbevægelsen vil forholde sig når Spanien og EU går til forhandlinger om søjlen. Fagbevægelsen har som nævnt udtrykt, at det er en udfordring at selve søjle-forslaget stadig er under udvikling, og at tiltaget samtidigt har denne “bindende” karakter. Moravcsik hævder, at upræcise aftaler ofte kan resultere i uoverensstemmelser mellem politiske aktører i en given forhandlingssituation, idet han mener, at en vellykket europæisk integration indbefatter, at stater har tillid til de institutionelle systemer (Kelstrup et al. 2008: 173).

I forbindelse med fejringen af Rom-traktatens 60 år¹⁸ har CCOO kommenteret på de fremtidige udfordringer, som EU står over for. I Spaniens kontekst nævner fagbevægelsen, foruden Brexit som nutidens mest aktuelle eksempel, at EU fremover bør lytte mere til de europæiske borgere og lære af den politik, der satte mange spaniere i en meget vanskelig økonomisk situation efter finanskrisen. CCOO retter også kritik af Trojkaen¹⁹, og dens håndtering af Spaniens gældskrise, hvilket de mener har været skyld i at solidariteten i EU er faldet. CCOO ønsker en såkaldt omstrukturering af EU, der skal fokusere på tre grundelementer. Det første er, at der skal ske en harmonisering af skattebetalingen i EU,

¹⁸ Fredag d. 24 marts mødtes EU's 27 statsledere på 60 års dagen for Rom-traktaten. De drøftede bl.a. hvordan det europæiske projekt skulle stå bedre sammen og håndtere fremtidens udfordringer.

¹⁹ **Trojkaen** betegnes i dag for en myndighed bestående af ECB, Kommissionen og IMF (Den Internationale Valufond), som har til opgave at forhandle og overvåge hjælpepakker til kriseramte lande.

hvilket ØMU'en skal være behjælpelig med. Dette skal gøres for at undgå social dumping i form af en progressiv beskatning i alle EU-lande. Det andet element er at genetablere den sociale dimension i EU, hvor den sociale søjle skal være garant for realiseringen af nye sociale- og beskæftigelsesmæssige mål, heriblandt fastlæggelsen af en mindsteløn i EU, bedre social beskyttelse, og en minimumsindkomst ud fra EU's bestemmelser. Det sidste element er at styrke demokratiet i EU med øgede beføjelser til bl.a. EU-Parlamentet samt en mere ansvarlig økonomistyring fra de nationale regeringer side (CCOO 2017c). Fagbevægelsen er ikke modstandere af EU's nye tiltag, men pointerer blot, at disse kriterier bør opfyldes først. I henhold til Andrew Moravcsik, er disse ønsker om forbedringer fra CCOO's side sammenlignelige med de nationale præferencedannelser, idet fagbevægelsen stiller krav til de mulige intergovernmentale forhandlinger inden de tillader en overnational regulering, og overdrager dele af den nationale suverænitet til EU (Moravcsik 1995: 612).

Politikernes holdning

Blandt de politiske partier i Spanien, findes der overordnet set holdninger, der bevæger sig mod en europæisk integration i forbindelse med den sociale søjle. De spanske partier har i overvejende grad været positivt indstillet over for tiltaget. PSOE, hvis synspunkt allerede er berørt kort, refererer i deres valgprogram til initiativet ved at nævne, at de ønsker at forhandle med Bruxelles om en mere progressiv regulering af landets social- og arbejdsmarkedspolitik. Forhandlingerne skal samtidigt fokusere på forbedringer af den spanske økonomi samt håndteringen af den nuværende gældssituation (Euroefe 2016). Ligeledes nævnes ambitionen om implementeringen af den sociale søjle i samspil med ønsket om bedre sociale rettigheder for europæiske borgere. De foreslår, ligesom Kommissionen selv, indførelsen af en fast minimumsløn i medlemsstaterne, og en grundlæggende ret til social bistand i Unionen, således at EU-borgere kan leve en værdig tilværelse. Partiet vil sikre den ældre befolknings velbefindende samt (PSOE). De udtrykker ønsker om at:

“Etablere og formalisere den såkaldte “sociale søjle” i Europa baseret på en løbende dialog med arbejdsmarkedets parter gennem Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) og løfte de sociale rettigheder til samme niveau som de økonomiske friheder” (Ibid.).

Med udmeldingen gør partiet et konstruktivt standpunkt klart over for søjlen. Partiet viser, at de vil have mere medbestemmelse i udarbejdelsen af tiltaget. En relevant iagttagelse, der gør sig gældende hos PSOE og hos de førnævnte fagbevægelser er, at aktørerne nu understreger

et behov for, at EU og ECB ikke bare kan fortsætte den politiske agenda og økonomiske politik, som ellers har præget begyndelsen af det 21. århundrede i Europa (Ibid.). Denne erkendelse er identisk med Hoffmanns intergovernmentalisme (1966), der fokuserer på, at de centrale aktører er staterne, hvorfor selve drivkraften bag den politiske integration styres af dem, og deres historiske forudsætninger for at samarbejde. I Moravcsiks forstand påvirkes stater hele tiden af interessegrupper såsom partier og organisationer, og deres adfærd i det internationale system præges på baggrund af disse gruppers interesser. En integration vil derfor ske gradvist efterhånden, som staterne måtte ønske det (Kelstrup et al. 2012: 192). PSOE's udtalelser viser, at partiet ønsker at basere deres rolle i EU på de historiske erfaringer, som de kender konsekvenserne fra. Det viser tilsyneladende også, at partiet udtrykker et større behov for at bestemme over de politiske ændringer, der vil foregå i EU fremover. Man kan udfordre neofunktionalismen her, da de supranationale eliter ikke alene kan sørge for, at den europæiske integration finder sted, idet staternes egeninteresser er vigtige for samarbejdets udvikling. Der er altså svært at få øje på en automatisk integrationslogik med eksemplet. Det intergovernmentalistiske paradigme er, ifølge Hoffmann, et konstant magtspil om konkurrence og indflydelse, og det forklarer, at staters interesser, kulturelle og historiske grundlag har afgørende betydning for søjlens fremtidige udformning.

I den anden politiske lejr opfatter det konservative *Partido Popular (PP)* EU som et betydningsfuldt projekt, der kan medvirke til at sikre Spaniens økonomiske velstand og udvikling. De mener, at EU spiller en helt central rolle i forhold til at kunne løse nutidens internationale udfordringer. Partiets formand, Mariano Rajoy, pointerer, at det primære formål med EU er at skabe mere vækst, sikkerhed og beskæftigelse, og at alle medlemsstater bør have dette som deres hovedprioritet i realiseringen af et stærkere EU-samarbejde (Euroefe 2016). PP hævder, at der skal være en såkaldt "forbundethed" mellem en ansvarlig økonomisk politik og den sociale dimension før man kan sikre finansieringen af fremtidens velfærdsreformer i landet. For PP's vedkommende, er det derfor en forudsætning at have en stærk økonomisk politik før man kan have en socialpolitik (Partido Popular). Denne holdning kan ses som et eksempel på en *funktionel spillover* i forbindelse med neofunktionalismen, da de to politikområder, ifølge PP, er indbyrdes afhængige af hinanden. En integration på det socialpolitiske område vil altså automatisk kræve, at man også integrerer og forstærker den økonomiske sektor. Partiet omtaler EU som en samlet økonomisk enhed:

“Vi ønsker, at den europæiske økonomi opnår ny vækst og skaber arbejdspladser”
(pp.madrid.es).

Med citatet udtrykker PP, om end ikke et direkte ønske om en økonomisk integration i EU, at de betragter Europa som en samlet økonomi når det handler om de mål, som man ønsker at frembringe i Spanien. Regeringspartiet har et overvejende stort antal medlemmer, der har en positiv holdning til det europæiske projekt. De fleste partimedlemmer er dog enige i, at den nationale suverænitet stadig er vigtig for Spanien, og at det ikke er alle fremtidige tiltag, som bør besluttet på et overnationalt plan (Alarcón 2004: 62). Partiets aktuelle mærkesager er hovedsageligt koncentreret om arbejdsmarkedet og økonomiske aspekter, hvorfor de mener, at en robust økonomi, vækst og arbejdspladser danner fundamentet for skabelsen af en social dimension. Partiet har på det seneste udtalt, at de ønsker at sikre finansieringen af den ældre generations forsørgelse som et centralt punkt i deres partiprogram. Derfor er en højere beskæftigelse og en bedre økonomi således en nødvendighed for finansieringen af fremtidens velfærdssystem i Spanien. Partido Popular ønsker i virkeligheden, at den katolske model skal opretholdes (se afsnit 4.1.2.), hvis primære værdier bygger på, at staten skal tillægges mindre betydning, og at særligt familieværdierne skal være i højsædet. Partiet argumenterer for, at netop familien er den bærende institution i samfundet, og at det først og fremmest er hos familien, hvor den sociale sikring skal findes i første omgang (Partido Popular 2017: 10-11). I Partido Populars partiprogram lægges der vægt på, at der skal opnås en fornyet tillid til EU's institutioner, da de ser det europæiske samarbejde som en garant for Spaniens udvikling politisk, økonomisk og sikkerhedspolitisk. De fremhæver, at de vil fokusere på en social markedsøkonomi, der skal balancere på principper mellem frihed og solidaritet:

“En hjørnesten i Partido Populars politik er den sociale markedsøkonomi, der skal fokusere på at balancere mellem principper som frihed og solidaritet. Vi forstår fordelene ved et frit marked, der kan tjene den enkeltes interesser, men også for at skabe social samhørighed. Med andre ord bør økonomi også tjene mennesker!” (pp.madrid.es).

Partiet hævder, at deres fremtidige politik både skal fokusere på borgerens individuelle friheder og rettigheder, men fremover skal der i lige så høj grad være et ansvar for at have tillid til andre spanske samfundsborgere, hvilket de ser som en vigtig mærkesag (Ibid.). Til trods for de manglende udtalelser fra Partido Populars side vedrørende den sociale søjle, er det alligevel muligt at tegne et billede af partiets politiske stillingtagen til den sociale dimension i EU. Der viser sig at være et modsætningsforhold mellem PSOE og PP når det kommer til deres

ønsker om retningen mod et socialt Europa. De to største spanske partier har generelt en positiv indstilling til det europæiske samarbejde, men er dog ikke enige om vejen derhen til. Som nævnt har PSOE udtrykt, at deres ønske om en social søjle skal basere sig på at skabe en større social kohæsion i hele Unionen, hvorimod PP's prioriteringer primært er rettet på vækst og velstand inden de sociale reformer kan finansieres. Derfor understøtter PP også Andrew Moravcsiks påstand om, at de økonomiske fordele ved et muligt samarbejde kan være afgørende for, hvorvidt stater måtte vælge at gå med i intergovernmentale aftaler.

I den spanske kontekst viser der sig at være en mere positiv tilgang til den sociale søjle, hvilket skal ses i lyset af finanskrisens konsekvenser for det spanske samfund og ønsket om at forbedre det sociale system og arbejdsmarkedet i Spanien. De to fagbevægelser UGT og CCOO samt partiet PSOE pointerer alle, at en social søjle kan være løsningen når det drejer sig om at skabe en større social sammenhængskraft i de enkelte medlemsstater. Disse aktører efterspørger dog nogle mere konkrete udmeldinger fra Kommissionen om, hvordan søjlen reelt skal udformes. Specielt fagbevægelserne lægger op til, at det ikke er nok at regeringen involveres i tiltaget, men deres stemmer skal også høres i forbindelse med konstruktionen af initiativet. PSOE er også kritiske over for den økonomiske politik, som EU har ført, og derfor udtrykker de nu et større ønske om medbestemmelse. Partido Popular er enige i, at en yderligere europæisering kan være vejen frem for Spanien, men når det kommer til den sociale dimension er det relevant, at der også fokuseres på at skabe mere beskæftigelse og økonomisk velstand før det overhovedet kan lade sig gøre at finansiere et sådant system.

6.1.3. EU's perspektiv på søjlen

Som det er blevet understreget, er Kommissionen en vigtig integrationsfaktor for det politiske samarbejde i EU. De supranationale elitors indflydelse på statslige regeringer og andre nationale aktører, kan med fordel forstås ud fra den neofunktionalistiske integrationsteori. Her er EU-institutionernes repræsentanter med til at påvirke staterne til at se muligheder, der kan komme staterne til gavn ved at give borgere og andre statslige aktører et indblik i nye EU-forslag. I denne forbindelse er EU-kommissær for beskæftigelse og sociale anliggender, Marianne Thyssen, stor fortaler for den sociale søjle, og ser den tilmed som en nødvendighed for at skabe et mere socialt retfærdigt EU, og komme fremtidige sociale udfordringer til livs:

“We all have the responsibility to prepare the ground for Europe to remain competitive and social in view of the new dynamics affecting our economies, societies and labour markets. We cannot sit around and wait for the recovery [of the economy alone] to improve the social situation. In fact, the recovery will continue to be weak if we do not tackle the social impact of the crisis and make fairness a priority” (EU-Kommissionen 2017c).

Det er tydeligt, at kommissæren allerede tidligt i forløbet vil forsøge at påvirke staterne til at støtte den sociale søjle med argumentet om, at initiativet kan være nøglen til få rettet op på fortidige sociale og økonomiske konsekvenser, som bl.a. finanskrisen medførte. Vi ser her et eksempel på en *politisk spillover*, idet kommissæren lægger op til, at de statslige regeringer nu bør tage tiltaget til sig, og være med til at præge udformningen af det. Hun forsøger dermed at overtale de politiske aktører til at støtte hende og det nye politiske tiltag. Man kan derfor påpege, i tilfældet af at staterne vil gå med, at de politiske aktiviteter vil blive rettet mod nyt center dvs. EU, i stedet for at være inden for nationalstaternes grænser. Integrationen har til hensigt at danne et nyt politisk fællesskab, og således skabe et muligt holdningsskifte hos den statslige elite. På vegne af Kommissionen fremhæver Thyssen også, at de internt i EU er klar til at sætte gang i processen, men at det nu også er op til de statslige aktører:

“We are ready to play our part, but the centre of gravity of social and employment policies is and will remain with national and local authorities. Therefore, let me be very clear on this, we all have a shared responsibility here. The primary responsibility for making social rights a reality lies with national governments and social partners” (Ibid.).

Thyssens udtalelse viser, at kommissæren lægger pres på staterne ved at understrege, at ansvaret også i høj grad ligger hos dem. Det forhold, at søjlen som bygger videre på artikel 153 i TEUF med Lissabon-traktaten som seneste tiltag (se afsnit 5.3.), har medvirket til, at der er sket en *funktionel spillover*. Medlemsstaterne har i første omgang engageret sig i den integration som Lissabon-traktaten lagde op til, men herefter er der skabt “links” til at påvirke staterne i retning af en yderligere integration på andre politikområder (Kelstrup et al. 2012: 187). I dette tilfælde har social- og arbejdsmarkedspolitikken fået tillagt en større betydning end tidligere. Kommissionen vil som supranational aktør altid forsøge at præge nationalstaterne til at se logikken bag en yderligere europæisering og fornuften i, at en fremtidig aftale såsom den sociale søjle kan komme nationalstaterne til gode. Haas’ “logic of integration” kommer i spil her, da Kommissionen fremhæver fordelene ved den social søjle, selvom det endnu ikke er sikkert, hvordan aktørerne i sidste ende forholder sig til initiativet.

I vid udstrækning har Kommissionen og EU-Domstolen ofte været kritiseret for at have tilegnet sig for meget magt når det drejer sig om EU's forskellige beføjelser på mellemstatsligt niveau. Den sociale dimension i EU er et godt eksempel på et "ømt punkt" i mange medlemsstater, der giver anledning til diskussioner om bl.a. suverænitetsafgivelse. Grunden til, at disse EU-institutioner alligevel får medlemsstater til at se fordele i en dybere integration er, at EU's institutioner har stor kompetence i at legitimere ønsket om integration ved at understrege behovet for mere social retfærdighed og økonomisk effektivitet i EU. Disse argumenter har ofte tiltrukket stater til at samarbejde (Begg 2015: 61). Dette var eksempelvis tilfældet med Lissabon-traktaten. Det er her neofunktionalismen viser, at Kommissionen og Domstolen stadig spiller en stor rolle når det kommer til mellemstatsligt samarbejde i EU. Man kan derfor argumentere for, at der er sket en *funktionel spillover* siden Lissabon-traktatens ønske om en modernisering af sociale beskyttelsessystemer samt bedre arbejdsmarkedspolitikker i EU (se afsnit 5.2.1.), og så frem til i dag, hvor Kommissionen ønsker en oprettelse af en social søjle som følge af en efterspørgsel på socialpolitik. Behovet for at integrere et politikområde efter et andet kan rent metaforisk betragtes som en snebold der ruller og bliver større, i takt med medlemsstaternes behov for samarbejde (Cini 2013: 75). Etableringen af den sociale søjle hænger naturligvis sammen med den europæiske sociale model (ESM), som i forvejen er selve hovedbegrebet til de nye initiativer som EU udvikler på området, hvilket altså understøtter den neofunktionalistiske teori om, at man udvikler nye politiske tiltag når behovet fra medlemsstater og andre involverede aktører er der.

Analysen af Danmarks og Spaniens synspunkter på EU-Kommissionens forslag om at implementere en social søjle viser, at der allerede eksisterer en lang række udfordringer og nationale præferencer, der skal tages højde for inden en mellemstatslig aftale kan finde sted. Ønsket om en europæisk integration af social- og arbejdsmarkedspolitikken, giver et billede af at hhv. Danmark og Spanien ser meget forskelligt på de mulige fordele ved den sociale søjle, og der spores en større samarbejdsvillighed hos spanske fagbevægelser og politikere, selvom de også stiller krav. Den sociale harmonisering kan stadig blive vanskelig i begge EU-lande, men problematikkerne kommer imidlertid til udtryk på vidt forskellige måder.

6.2. Forskellige nationale problematikker

Formålet er nu at undersøge andre nationale problematikker, der vanskeliggør en social harmonisering i Danmark og Spanien. De omstændigheder, der problematiserer dette ønske i Danmark og Spanien, er naturligvis ikke ens og kommer til udtryk på forskellige måder.

6.2.1. Forskellige demokratiopfattelser

En væsentlig faktor, der kan udfordre en social harmonisering i EU er, at medlemsstaterne ikke blot har organiseret sig ud fra deres egne socialpolitikker og arbejdsmarkedsmodeller, men også ud fra forskellige demokratiske traditioner. Da EU-institutionernes udgangspunkt først og fremmest er at arbejde mod en stadigt tættere union, er det samtidigt et ønske om at homogenisere den politiske agenda i EU, således at det er lettere at samarbejde på mellemstatsligt plan. Kigger man på Danmark og Spaniens demokratiske traditioner kan man se, at Danmark historisk set har indrettet sig med et *flertalsdemokrati* hvor *konsensusdemokratiet* også gør sig gældende. Spanien tilhører de *konstitutionelle demokratier* og karakteriserer sig også ved at have det såkaldte *konkurrencedemokrati*. Disse demokratiske forskelligheder kan medføre problematikker når EU vil forsøge at harmonisere de sociale systemer. Samtidigt kan det være svært at forene to meget forskellige måder at se et demokrati på og dermed to grundlæggende forskellige tilgange til det politiske område.

Flertalsdemokratiet og er karakteriseret ved, at man tror på, at et flertal af nationen styrer magten i form af repræsentanter i et valgt parlament. Dette flertal repræsenterer således nationen og almenviljen, og overdrager suveræniteten til sine repræsentanter. På denne måde er den parlamentariske suverænitæt dominerende og opfattes som den mest autentiske repræsentation af folkets vilje. Man kan nærmest sætte lighedstegn mellem lovgivningsmagten og selve demokratiet. I denne type demokrati er der tendens til, at parlamentet (Folketinget) er den øverste magthaver, men der opstår en uklarhed i magtfordelingen, da den udøvende magt, ministrene, selv er en del af parlamentet. Derfor har regeringen ofte stor indflydelse på lovgivningen. Denne uklarhed er meget typisk i Danmark, og det er almindeligt, at borgerne har svært ved at skelne mellem hhv. regering og Folketinget (Baron & Herslund 2011: 51). Væsentligt er også, at der ikke er tradition for, at EU-Domstolen overvåger lovgivningsmagten

og dennes overholdelse af Grundlovens bestemmelser, da man i Danmark opfatter Domstolen som indskrænkende i regeringers handlerum (Wind).

I Danmark finder man ligeledes konsensusdemokratiet, som en vigtig del af den danske nationale selvopfattelse. I et konsensusdemokrati er der ofte tale om en mindretalsregering der er nødt til at forhandle med oppositionen og imødekomme dem, og på den måde gå på kompromis for at samle flertal til sine forslag. Det er således svært at holde en konsekvent politik, da den siddende regering er nødt til at forhandle med sine politikker, hvorfor det ikke altid lykkes at få gennemført den politik som man eventuelt blev valgt på (Hansen 2010: 215). I Danmark betragtes denne demokratiform som fornuftig, fordi den bygges ud fra input fra alle sider og alle parter forpligter sig til de aftaler, man indgår. Man kan således danne en parallel mellem politikernes forhandlinger for at opnå flertal, med de forhandlinger, som arbejdsmarkedets parter laver når de skal nå frem til fælles aftaler. Arbejdsmarkedets parter forpligter sig alle til en aftale, og der er ingen risiko for, at arbejdstagerne går ud og protesterer. På samme måde indgår politikerne aftaler på tværs af partierne, og man er derfor overordnet set tilfreds med denne type demokrati, da alle parter, inklusiv vælgerne, bliver involverede. Dette kan Hoffmann forklare, fordi det er et godt eksempel på den danske selvforståelse. I Danmark er det en essentiel del af selvopfattelsen, at det er arbejdsmarkedets parter, der opnår aftaler uden indblanding fra regeringen. Hoffmanns forestilling om, at en nation har kulturelle forudsætninger for en forhandling, gør sig gældende her, da man kan spejle traditionen med forhandlinger på arbejdsmarkedet med måden, man fører demokrati på. Danmark er præget af idéen om, at alle skal høres og at der ikke er én part der har den suveræne magt. Derfor ser man som dansker positivt på, at det ikke er muligt, at et enkelt parti kan dominere det politiske landskab, men at det er præget af forhandlinger mellem flere parter.

Det konstitutionelle demokrati kendetegnes ved, at folkets suverænitet er grundlaget for styret. Det tager udgangspunkt i princippet om folkets eller nationens suverænitet og anerkender derfor retten til at modsætte sig overgreb eller tilsidesættelse af grundrettigheder fra statens side og ligeså til at modsætte sig forsøg på omstyrtelse af en legitim statsmagt (Baron & Herslund 2011: 61). Man ikke samme tillid til lovgivningsmagten, hvilket skal ses i lyset af tiden efter 2. verdenskrig, hvor Spanien i mange år efter levede under diktatur og undertrykkelse af Franco-styret. Der findes derfor stadig en stor mistillid til de nationale myndigheder og politikere, hvorfor der, af samme årsag, tages afstand til systemet i

flertalsdemokratiet. På baggrund af denne mistillid, spiller EU-Domstolen en større rolle i lande med denne demokratiform end i flertalsdemokratiet, da den fungerer som en kærkommen overvåger af lovgivningsmagten (Wind). EU-Domstolen sikrer altså, at alt går rigtigt til i den spanske lovgivningsmagt, hvilket giver tryghed for borgerne. Et andet gennemgående træk er, at i moderne forfatninger med overdraget suverænitet, får borgernes rettigheder tildelt en mere fremtrædende plads end tidligere. Der tales i stigende grad om menneskerettigheder i stedet for almindelige borgerrettigheder. Den spanske forfatning anerkender at menneskerettighederne udgør fundamentet for den politiske orden og samfundet (Baron & Herslund 2011: 70).

Det konstitutionelle demokrati hænger også sammen med betegnelsen konkurrencedemokrati. Denne demokratiform anerkender, uden at lægge skjul på det, at man ikke forsøger at blive enige rent politisk. Der eksisterer med andre ord nogle meget klare interesse modsætninger blandt de politiske ideologier. Magten vil i denne forstand være meget tydelig, da regeringspartierne potentielt set kan gennemføre langt flere politiske tiltag, der kan være til deres egen fordel. Når man derfor tager en social harmonisering i EU med i betragtning, er det ikke ligegyldigt, hvilket spansk parti der sidder ved magten, idet konkurrencedemokratiet i høj grad lægger op til, at regeringspartierne har den afgørende betydning for de beslutningsprocesser, der foregår både internt i landet, men også på supranationalt plan (Hjort 2008: 77-78). I Danmark er "blokpolitik" ofte en negativ betegnelse, men i Spanien lægger konkurrencepolitikken faktisk op til, at det er de to store blokke, der styrer den politiske agenda.

Med to så forskellige opfattelser af, hvordan et demokrati fungerer, giver det også to helt forskellige tilgange til politik og forhandlinger. Samtidigt, ser de to demokratiformer også helt afvigende på, hvilken rolle overnationalt institutioner i EU bør have i forhold til medlemsstaterne og deres suverænitet. Denne forskel siger derfor meget om sværhedsgraden, der ligger i at integrere politikområder på EU-plan. Der kan forekomme en forskrækkelse hos danske borgere når en overnational aktør som EU får kompetence til at styre politiske beslutninger, som griber ind på nationalt niveau. Spanien synes dog at have en lettere tilgang til en overnational regulering, da den demokratiske tradition er yngre end i Danmark og man derfor ikke tillægger demokratiet samme nationale værdi (Fich et al. 2011: 176).

6.2.1.1. Problematikker med EU-Domstolen

Folketinget i Danmark fungerer i praksis som en suveræn magthaver, der træffer beslutninger på vegne af folkets stemmer. Opfattelsen i det danske samfund er, at ingen instans skal kunne gå ind og kontrollere f.eks. en lov, som et flertal har vedtaget, heller ikke domstolene. Kun demokratisk valgte politikere kan udtrykke folkeviljen, hvilket bekræfter opfattelsen af, at Folketinget i Danmark er suverænt (Baron & Herslund 2011: 52). Når man derfor ser på forholdet mellem nationale og overnationale beføjelser som hhv. Danmark og EU besidder, finder man forklaringen på, hvorfor en social harmonisering er svær i Danmark. Det er vanskeligt, fordi arbejdsmarkedspolitik og sociale forhold er tæt knyttede til de politiske traditioner (Barbier 2013: 7-9). Ser man nærmere på flertalsdemokratiet, som Danmark har indrettet sig efter, er der tradition for, at de nationale domstole skal sørge for at sikre grundloven over for borgerne (Kelstrup et al. 2012: 225). Derfor opstår der problematikker når en overnational EU-Domstol og de nationale domstole, ramler sammen. Domstolen er formålsoverorienteret, hvilket kommer til udtryk i dens fortolkningsstil af præjudicielle forelæggelser (se afsnit 4.3.3.). Debatten om EU-Domstolen er en tilbagevendende problematik, fordi Danmark har fire forbehold fra Maastricht-traktaten, hvilket bl.a. handler om at holde sig ude af de retlige anliggender i EU (Ibid: 225).

Når man derfor taler om politikområder som social- og arbejdsmarkedspolitik, er EU-Domstolen i nyere tid kommet på kollisionskurs med de danske domstole og de præmisser, som EU-traktaterne er blevet gennemført på i Danmark (Kristiansen 2016). I 2016 undsagde Højesteret for første gang EU-Domstolen i en sag, der drejede sig om en funktionær, der havde arbejdet så mange år i en privat virksomhed, at han var berettiget en fratrædelsesgodtgørelse. Men da han var fyldt 60, og samtidigt kunne få udbetalt arbejdsgiverfinansieret alderspension, fik han ikke godtgørelsen. Det forhold, at han hellere ville fortsætte med at arbejde end at gå på pension havde ikke den store betydning for virksomhedens beslutning. Fordi funktionæren vidste, at der intet var at stille op i forhold til dansk ret, henvendte han sig til EU-Domstolens præjudicielle sager med argumentet om, at det var aldersdiskrimination. Dette startede en større diskussion mellem Højesteret og EU-Domstolen. Domstolen støttede funktionæren, men da Danmark har sine forbehold på de retlige områder (se afsnit 5.2.1.), satte Højesteret således en stopper for EU-Domstolens overnationale beføjelser. Jens Kristiansen, professor ved det Juridisk Fakultet i København, har siden kommenteret følgende på sagen:

“I mine øjne er der ingen tvivl om, at Højesteret har truffet den afgørelse, der er rigtig efter dansk ret. Dommen reflekterer, at der reelt er taget et “nationalt” forbehold for de grundlæggende EU-rettigheders anvendelse i Danmark. EU-Domstolens kreative og ekspansive praksis er så at sige løbet fra de præmisser, som EU-traktaterne er blevet gennemført på i Danmark” (Ibid.).

Citatet viser tydelige uoverensstemmelser mellem den danske Højesteret og EU-Domstolen. Problematikken opstår, fordi EU-Domstolen bevæger sig ind på de retlige områder i Danmark, hvilket som nævnt betragtes som et nationalt anliggende (EU-Oplysningen 2017b). Med sagen ønskede Højesteret at indikere en magtadskillelse mellem det nationale og overnationale råderum. Man kan ud fra den liberale intergovernmentalisme argumentere for, at der sker en national præferencedannelse, fordi Grundloven fastslår, at det ikke skal være for nemt at overdrage selvbestemmelse til en overnational myndighed (EU-oplysningen 2017c). Man kan ligeledes sammenholde denne problemfyldte sag med den klassiske intergovernmentalisme, der hævder, at enhver stat altid vil have nationale særpræg, som vil gøre sig gældende for, hvorvidt de vil samarbejde. Staters historiske og kulturelle forhold har stor betydning, og dem skal man hele tiden være bevidst om for at forstå deres adfærd i det internationale system (Hoffmann 1966: 159-160). I denne konkrete sag er den historiske forudsætning, at dansk ret primært fastlægges af nationale domstole (Kristiansen 2016), hvilket hjælper til at begrunde, hvorfor EU-Domstolen møder kritik. Når Højesteret i denne forbindelse griber ind over for EU-Domstolen, kan man med andre ord sige, at europæiseringen standses. Sagen viser, at social- og arbejdsmarkedspolitikken, også i retlig forstand, er et dansk anliggende.

Sagen om EU-Domstolen illustrerer, at neofunktionalismens *spillover*-mekanisme slet ikke er så let, som det først blev antaget ved teoriens fødsel og de europæiske fællesskabers start i 1950'erne. I denne konkrete sag trækker de danske domstole det såkaldte “Maastricht-kort”, (Kristiansen 2016), hvilket ud fra den liberale intergovernmentalisme er et tydeligt eksempel på en national præference. Ifølge Hoffmann udgør nationalstaters historiske forhold i sig selv en betydningsfuld faktor for deres interesser og forventninger for et mellemstatsligt samarbejde, og deres politiske kulturer vil også på et tidspunkt sætte en grænse for den europæiske integration. Så selvom EU-Domstolen har opnået mere kompetence til at styre en række social- og arbejdsmarkedspolitiske spørgsmål i EU (Barbier 2015: 35), viser sagen stadig, at staters nationale præferencer før eller siden vil bremse europæiseringen. Neofunktionalismen kan dog forsvares ved, at det først er ved tilslutningen til EU, at

medlemsstaterne reelt har kunnet danne deres nationale præferencer og afbalancere magtfordelingen i det europæiske samarbejde. EU har i begyndelsen gennemgået en vellykket integrationsproces, hvor nye medlemsstater har betragtet den overnationale regulering af specifikke nationale forhold som både naturlig og ønskelig (Lechevalier 2015: 15). Alligevel kan man ud fra intergovernmentalismen sige, at der kommer tidspunkter, hvor staterne ikke vil overlade suveræniteten, hvilket sker når et politikområde indbefatter en betydningsfuld del af den nationale selvforståelse (Hoffmann 1966). Diskussionen om magtfordelingen i EU samt EU-Domstolens beføjelser fortsætter, og det vil således være en af de emner, der i en aktuel kontekst vil problematisere muligheden for at inkludere Danmark i en social harmonisering.

6.2.1.2. Forbliver det spanske topartisystem?

Det spanske konstitutionelle demokrati er opbygget således, at det er de to store fløjpartier hhv. PSOE og Partido Popular, der i tidens løb har domineret det politiske billede i Spanien (Dansk Erhverv 2017: 3). Begge partier er i overvejende grad tilfredse med EU-samarbejdet, og opfatter tilmed den europæiske integration som en nødvendighed for at løse globaliseringens udfordringer, om end deres ønsker om samarbejde og indflydelse i EU kommer til udtryk på vidt forskellige måder (Pascual & Rodriguez 2016). Med fremkomsten af partiet Podemos lægger det dog op til, at det gamle politiske system nu udfordres. Podemos har indtil videre fokuseret mest på at forbedre det spanske socialpolitiske system og arbejdsmarked og har tillagt EU et mindre fokus. Selvom Podemos ikke nævner EU i deres partiprogram, kan man alligevel spore en vis skepsis hos partiets formand Pablo Iglesias, der har *“sat spørgsmålstegn ved den Europæiske Unions levedygtighed”* (Euroefe 2016). Iglesias er imidlertid mere optaget af, hvorledes Spanien kan reformere sig selv indefra ved at skabe mere effektive arbejdsmarkedsreformer, der kan komme spanske arbejdere til gode. Partiet mener, at der har været for lidt opmærksomhed på forbedringer af den sociale dimension i Spanien, og det er således partiets første prioritet, hvorfor en mulig europæisk integration kommer i anden række (Pascual & Rodriguez 2016). Ved det seneste valg i Spanien har både PP og PSOE oplevet tilbagegang i mandater, mens der hos Podemos, har været fremgang. (Bosco 2015).

Fremkomsten af Podemos har medført, at der er blevet lagt større pres på det traditionelle politiske “bloksystem”, og det mest indlysende eksempel herpå er, at PP på trods af et

stemmemæssigt flertal i 2015, ikke kunne samle det nødvendige antal stemmer til regeringsdannelse. Dette afspejler, at det politiske system i nyere tid er under forandring (El Mundo 2016). Til dels er dette med til at vanskeliggøre muligheden for at fastlægge en bestemt politisk kurs i forhold til EU-samarbejdet, og dels fordi de spanske partier i forvejen har forskellige politiske prioriteringer. Som Mariano Rajoy slog fast, kan der ikke finansieres en socialpolitik uden en plan for beskæftigelsespolitikken og den økonomiske stabilitet. Podemos kritiserer PP og PSOE samt EU's elite, fordi de mener, at de ikke har kunnet varetage borgernes bekymringer i forhold til at skabe en bedre social- og arbejdsmarkedspolitik og få bugt med ungdomsarbejdsløsheden (Bosco 2015). Podemos fokuserer på at styrke arbejdsmarkedet, der i forbindelse med finanskrisen har forværret arbejdsmarkedsforholdene, og her mener partiet ikke, at EU har været løsningen. Disse modsatrettede tendenser hos partierne, vil fremover blive en udfordring for en social harmonisering i EU (Pascual & Rodriguez 2016).

I kølvandet på den økonomiske krise i Grækenland har Mariano Rajoy hævdet, at Podemos ikke opfører sig ansvarligt, da de forsøger at arbejde udenom de allerede fastsatte rammer i EU, som omhandler sparekrav fra ECB's side. Rajoy mener, at det er tankevækkende, at Podemos ikke vil rette sig efter, hvad EU har at sige i forhold til den fremtidige økonomiske udvikling i Spanien. Han argumenterer selv for, at der bør lyttes mere til EU, således at der ikke kommer græske tilstande i Spanien (Hernández 2015).

Diskussionerne mellem PP og Podemos viser tydeligt den politiske skrøbelighed, der eksisterer i Spanien. Som nævnt har de spanske regioner efter Franco-styret fået mere selvbestemmelse, og det har også fået betydning for samfundssystemets udvikling. Man kan i nutiden pege på en række træk, der karakteriserer spændingerne mellem det regionale og nationale niveau i Spanien samt synet på EU-samarbejdet. EU's målsætning om en stadig tættere union kendetegnes ved ikke at sætte grænser for udviklingen af det europæiske samarbejde, hvor nationalstaterne fortsat overlader kompetence til et overnationalt niveau, ligesom der ikke er fastsat en grænse for, hvor meget magt de spanske autonomier bør tiltage sig. Det er netop denne mangel på afgrænsning i magten, der kan skabe stridigheder i forhold til EU-samarbejdet (Fich et al. 2011: 177).

Uanset hvilken politisk retning man vil gå i Spanien fremover, vil forholdet mellem staten og regionernes egenrådighed komme til at have betydning for en social harmonisering i EU. Ligeledes er modstanden fra protestpartier som Podemos også vigtig at tage i betragtning når det kommer til, hvorvidt en yderligere europæisk integration kan lade sig gøre. I de seneste år har det vist sig, at mange spanske borgere har været berørte af ECB og de skiftende spanske regeringers økonomiske foranstaltninger, som besparelser og nedskæringer²⁰, hvilket har åbnet op for nye sociale bevægelser. Dette være sig bl.a. i Spanien og Grækenland med fremkomsten af partierne Podemos og Syriza, som de mest åbenlyse eksempler (Barbier 2015: 44-45).

6.2.1.3. Den katolske samfundsmodels betydning

I Spanien bygger samfundet på den katolske velfærdsmodel (se afsnit 4.1.2). Her spiller de civile aktører såsom kirken og familien, en stor rolle. Som nævnt før, er der i det konstitutionelle demokrati ikke meget tiltro til staten, hvorfor familien og kirken har tilegnet sig stor betydning i sociale sammenhænge (Petmesidou & Guillén 2015).

Det spanske velfærdssystem tilbyder på nuværende tidspunkt meget begrænsede sociale ydelser, sammenlignet med det man ser i Danmark. Udover, at man kan finde årsagen i det faktum, at man i Spanien får udbetalt et bistandsbeløb med udgangspunkt i sin seneste indtægt og anciennitet (se afsnit 4.2.2.), forventer staten også, at det er familien der fungerer som socialt sikkerhedsnet. Staten sætter sin lid til, at familien udgør den økonomiske sikkerhed for dem, der har brug for det (Topp 2014). Med hensyn til arbejdsmarkedet og velfærdspolitik har Spanien været langt fra de nordeuropæiske standarder. Dette har været svært at ændre på, dels pga. den økonomiske krise og dels fordi skatteindtægterne til den offentlige sektor har været begrænsede (Jensen 2005: 96). Samtidigt har der ikke været tilstrækkeligt fokus på at forbedre den sociale dimension før begyndelsen af 90'erne (Abrahamson 2004: 320).

²⁰ Podemos' fremkomst skal bl.a. ses på baggrund af Zapateros (PSOE) økonomiske politik fra 2010, der startede en protestbevægelse mod nedskæringer, ungdomsarbejdsløshed og konkurrencedemokratiet, der altid havde givet et forudsigeligt flertal til PP og PSOE.

Derfor har idéen om familien som den bærende institution i samfundet været dybt rodfastet i det spanske samfund, og kommer også til udtryk hos de politiske partier. Specielt Partido Popular lægger stor vægt på familien som en vigtig aktør i socialpolitiske sammenhænge:

“For Partido Popular, er familien den grundlæggende institution i samfundet og i staten, og en fundamental støtte som repræsenterer målet om grundlæggende sameksistens for alle borgere, og er nøglen til overførslen af essentielle værdier såsom solidaritet, engagement, tolerance og social sammenhængskraft” (Partido Popular 2017: 10-11).

Partido Popular understreger hermed deres idé om familiens grundlæggende funktion i samfundet og vigtigheden af denne. Partiets formand Mariano Rajoy fremhæver endda vigtigheden af familien i sociale og økonomiske svære tider. Især i forbindelse med finanskrisen, har familien spillet en stor rolle, hvilket Rajoy udtrykker således:

“Familiernes solidaritet har hjulpet mange mennesker med at komme ud af krisen” (Partido Popular 2015).

Men selvom familierne tillægges den største værdi i den spanske socialpolitik pointerer Rajoy stadig, at; *“en af regeringernes målstæninger er at bibeholde de grundlæggende sociale rettigheder, som berører familien”* (Ibid.). Den spanske velfærdspolitik har historisk set ikke lagt op til, at borgere skal være afhængige af staten, og holdningen er at de først og fremmest skal kunne klare sig selv inden for familien og kirkens rammer. Dette meget familieorienterede fokus som karakteriserer den katolske model, giver dermed også en udfordring for EU og ønsket om en harmoniseret social model på tværs af medlemsstaterne.

Selvom man kan hævde, at samfundsstrukturen i Spanien er ved at ændre sig (Topp 2014), synes familietraditionerne stadig at ligge så dybt forankret i den nationale selvopfattelse, at den kan blive svær at ændre ved at indgå i et social- og arbejdsmarkedspolitisk samarbejde, hvor modellen skal være ens i hele EU. Med afsæt i intergovernmentalismen kan man derfor argumentere for, at der er hold i Hoffmanns rationale om, at staters tilgange til politiske beslutninger og handlinger kan forklares ud fra deres kulturelle og historiske baggrund (Hoffman 1966). Traditionelt set har det været normen, at man har været afhængig af familiens støtte og solidaritet, og det er en holdning, der stadig gør sig gældende i det spanske samfund. Enhver stat har sit eget syn på verden med udgangspunkt i deres nationale særegenhed, og de påvirkes således heraf. Dette danner også en parallel til den hermeneutiske tilgang, der

argumenterer for, at individet har en forståelseshorisont som har indflydelse på måden, hvorpå vi anskuer verden (se afsnit 2.2.). Denne forståelsesramme dannes også ud fra det miljø, som fortolkeren befinder sig i. Denne verdensanskuelse vil dermed være med til at påvirke tilgangen til måden social- og arbejdsmarkedspolitik bør organiseres på. Det er i nutiden stadig den generelle opfattelse i Spanien, at velfærdsstaten ikke opfattes som ansvarlig for menneskers velbefindende, hvorfor ansvaret skal findes et andet sted. Her træder *subsidiaritetsprincippet* i kraft, som netop stammer fra katolsk sociallære, der siger, at problemer skal løses så tæt på borgeren som muligt, med mindst mulig indblanding fra staten (Barbier 2015: 39).

En anden faktor der gør sig gældende i det spanske samfund, er arbejdsmarkedets såkaldte “dobbelthed” (se afsnit 4.2.2.). Den spanske arbejdsmarkedsmodel, der netop bygger på enten permanente og tidsbegrænsede ansættelseskontrakter, kan blive en udfordring for en social harmonisering. EU-Kommissionen har, som nævnt, ambitioner om at bringe en række elementer fra det danske *flexicurity*-princip med ind i bl.a. den sociale søjle (Social- og udenrigsudvalget 2016), og på denne baggrund kan der opstå en problematik med disse to ansættelsestyper, der i øjeblikket er gældende i den spanske arbejdsmarkedsmodel. Som den spanske arbejdsmarkedsmodel ser ud på nuværende tidspunkt, kan det være vanskeligt at implementere en europæisk model med større fleksibilitet på arbejdsmarkedet, da det vil kræve en større reorganisering i forhold til de traditionelle ansættelsesforhold i Spanien.

I forbindelse med EU’s ønske om en dybere social harmonisering, har den tyske korporative model med ordoliberal idéer været hjertet i arbejdet mod en fælles europæisk social model (Lechevalier 2015: 88). Denne model karakteriseres ved, at man forsikrer sig gennem den virksomhed man er ansat i, således at den sociale sikring administreres i et sammenspil mellem stat og virksomheder (se afsnit 4.1.1.). Når EU ønsker at etablere et fælles socialt system på tværs af medlemsstaterne, med den korporative model som målestok (Barbier 2013: 5), kan det være vanskeligt for Spanien med et fundamentalt anderledes demokratisk system og samfundsmodel at tilpasse sig dette. Udfordringen bliver især at omvende den spanske befolkning til at tænke anderledes og rette sig efter, at familien ikke skal være den mest centrale institution i samfundet. Ifølge Hoffmann vil en stat altid have nationale forudsætninger for deres tilgange til det internationale samarbejde, og man kan ikke se bort fra disse diversiteter. Disse historiske og kulturelle forskelligheder vil lægge en naturlig

begrænsning på integrationsprocessen, hvorfor en integration af en helt ensartet europæisk social model vil være svær at implementere i stater, hvor der eksisterer en stor politisk og kulturel diversitet i forhold til EU's egne principper.

6.2.2. Et europæisk eller nationalt projekt?

Det har været et gennemgående tema, hvorvidt social- og arbejdsmarkedspolitikken bør være et nationalt eller europæisk anliggende (Abrahamson 2004: 322). Ligeledes er spørgsmålet, om man egentlig kan tale om en samlet social model når diversiteten på tværs af EU er så tydelig, og når man tager højde for EU-landenes forskellige arbejdsmarkeder, sociale systemer og niveauer for sociale ydelser (Barbier 2015: 33-34).

6.2.2.1. Problematikker med EU-Kommissionen

For at fremme den sociale mobilitet og skabe bedre konkurrencedygtighed i EU, har målet med den frie bevægelighed i første omgang været at sikre de vandrende arbejdstageres sociale rettigheder på tværs af EU. Undertiden har den frie bevægelighed dog også bragt en række udfordringer med sig. I denne forbindelse finder Venstres beskæftigelsesminister, Troels Lund Poulsen, en problematik i, at de vandrende arbejdstagere har mulighed for at medtage deres sociale ydelser til andre EU-lande. Dette er særligt gældende i forhold til den danske børnecheck, hvor argumentet hos ministeren er, at den frie bevægelighed lægger stort pres på den danske velfærdsmodels principper. Denne problematik gælder alle former for sociale ydelser, såsom SU, gratis hospital og skole, dagpenge etc. Dette dilemma har også været et af de mest højaktuelle emner op til Storbritanniens valg om enten at blive i eller forlade Unionen. Med hensyn til spørgsmålet om børnechecken, har Danmark derfor på det seneste været på konfrontationskurs med EU-Kommissionen. Sagen drejer sig mere konkret om, at Danmark bakkede op om Storbritanniens tidligere krav til EU om at få en indeksering af børnechecken²¹, men eftersom briterne valgte at melde sig ud, blev denne "britiske aftale" alligevel ikke gennemført. Derfor har EU-Kommissionen ikke efterfølgende haft interesse for eller planer

²¹ **Indeksering** betyder i denne forstand, at der holdes kontrol med antallet af børnecheck-ydelser, der sendes til andre EU-lande.

om at opfylde dette ønske for andre medlemsstater, selvom de måtte stille samme krav. Denne beslutning fra EU-Kommissionen er blevet mødt af kritik fra dansk side.

Beskæftigelsesministeren kritiserer eksempelvis EU-kommissær Marianne Thyssen for den manglende forståelse for det store pres, der i nutiden bliver lagt på den danske velfærdsmodel og arbejdsmarked. Han mener, at; *“hun sidder i et elfenbenstårn i Bruxelles, uden forståelse for hvad befolkningerne er optaget af”* (Plougsgaard & Kaae 2017).

Han pointerer også, at det måske ikke har den store økonomiske betydning med udbetalingerne af børnechecken til andre medlemsstater, men at det derimod har en politisk betydning for danske statsborgere (Ibid.). Denne holdning deles også af den danske skatteminister Karsten Lauritzen, der siger:

“Jeg anerkender, at antallet af udenlandske statsborgere, der sender børnechecken til hjemlandet, ikke er alarmerende højt. Det er heller ikke for at sikre en besparelse i milliardklassen for statskassen, at vi ønsker at indeksere børnechecken. Det er derimod et spørgsmål om ret og rimelighed” (Skatteministeriet 2016).

Beregninger fra 2015 foretaget af Udbetaling Danmark og ATP²² viser, at det drejer sig om ca. 10.000 børnechecks, der er sendt til andre modtagerlande, hvor Sverige og Polen udgør den største andel (Plougsgaard & Kaae 2017). Skatteministeren indrømmer, at antallet af børnechecks ikke er voldsomt højt, men han understreger samtidigt, at det heller ikke er det økonomiske aspekt det drejer sig om. Det handler derimod om, at det fra dansk side ikke er retfærdigt, at man udbetaler børnechecks baseret på danske leveomkostninger til børn i andre medlemsstater. Ydelsen er beregnet til at skulle bruges under danske levevilkår, hvorfor det synes uretfærdigt, at den kan bruges under kår som er helt anderledes. Ligeledes er det også et princip om, hvorvidt man er berettiget til ydelserne, herunder hvor længe EU-borgere skal have bidraget til det danske samfund, før de kan få adgang til sociale ydelser. Troels Lund Poulsen kæmper således for, at indekseringen af børnechecken kommer tilbage på EU-Kommissionens politiske dagsorden, om end han erkender, at det bliver en svær kamp (Ibid.).

²² **ATP** er et pensionsselskab, hvis primære opgave er at arbejde for økonomisk grundtryghed og at bidrage til effektiv velfærd.

Beskæftigelsesministeren fremhæver, at medlemsstaterne i EU bør have ret til at styre deres egen selvstændige ydelsespolitik, og at der i højere grad bør lyttes til medlemsstaternes bekymringer på det socialpolitiske område (Ibid.). I forhold til Moravcsik sker der en national præferencedannelse her, idet socialpolitikken i Danmark betragtes som et nationalt anliggende, som der er meget klare holdninger og værdier til. Med Hoffmanns teoretiske fokus på *high* og *low politics* hjælper dette samtidigt til at begrunde, hvorfor der opstår politiske uoverensstemmelser omkring den frie bevægelighed og den sociale mobilitet i EU.

Det skyldes først og fremmest, at Marianne Thyssen ikke ser de samme problemstillinger, som beskæftigelsesministeren gør, hvilket hun uddyber i følgende citat:

“Hvor er problemet egentlig? Hvor mange børn er der, hvor forældre lever og arbejder i et medlemsland og bidrager til et system, mens deres børn lever i et andet EU-land? Det er mindre end 1 pct.” (Ibid.).

Grunden til, at Thyssen ikke oplever de samme problemer som Troels Lund Poulsen, skal bl.a. findes i, at social- og arbejdsmarkedspolitikken i Danmark forstås som *high politics*, da dette politikområde tillægges en stor samfundsmæssig værdi, og er en grundlæggende del af den nationale selvforståelse. Marianne Thyssen betragter det derimod som et mindre problem, idet social- og arbejdsmarkedspolitik ikke opfattes på samme måde i EU-perspektiv (Hansen 2017). Her har det ofte været økonomi, industri og erhvervslivet, der har tilegnet sig mest opmærksomhed, specielt i EU-parlamentet (Abrahamson 2004: 315).

Ifølge Hoffmann vil stater aldrig samarbejde om *high politics*, da man altid vil forsøge at bevare suveræniteten inden for de politikområder, som udgør en særlig national interesse (Hoffmann 1963). Set i dette lys, vil Danmark således ikke begynde at forhandle om en social harmonisering, da det har så dybe rødder i den danske nationale selvopfattelse, at det ville være usædvanligt hvis det skete. Man kan derfor argumentere for, at børnecheck-sagen, i Hoffmanns henseende, opfattes som *low politics* for EU-Kommissionen, hvilket forklarer Thyssens forståelse af sagen. Hun er altså ikke enig med den danske regering, og tilføjer:

“I Øst- og Centraleuropa er der nemlig en udpræget opfattelse af, at det vil diskriminere deres borgere” (Plougsgaard 2016).

Marianne Thyssens udtalelser er ligeledes en klar reference til den frie bevægeligheds principper om ikke-diskrimination, som blev skrevet ind i Forordning 1408/71 i 1971. Som

tidligere nævnt bygger dette initiativ på, at de vandrende arbejdstagere i EU har mulighed for at medtage deres optjente sociale ydelser fra en medlemsstat til en anden (se afsnit 5.1.2.). Thyssens modsvar til beskæftigelsesministeren skal derfor forstås på baggrund af, Kommissionens primære opgave, som er at skabe social balance og fremme ligeværdige arbejdsvilkår for alle EU-borgere. Kommissæren mener derfor ikke, at der kan være særregler for Danmark i forhold til at få en børnecheck-indeksering. Til dette uddyber hun:

“Hvis jeg havde fremlagt dette for at opnå en mindre besparelse, kunne jeg have glemt hele pakken. Balancen ville være forsvundet, og kommissionen skal jo altid finde løsninger for alle 28 medlemslande” (Ibid.).

Marianne Thyssen erkender dog, at det måske ville være retfærdigt at indeksere med udbetalinger af børnechecken. Hun forsvarer dog stadig de vandrende arbejdstagere i EU ved at slå fast, at disse EU-borgere betaler skat i Danmark, hvorfor den danske stat heller ikke må regne med at få Kommissionen til at bringe sagen tilbage på dagsordenen. Thyssen argumenterer endvidere for, at EU-borgere bør have samme rettigheder og muligheder for at kvalificere sig til velfærdsydelser ligesom de danske statsborgere, idet hun opfatter det europæiske samarbejde som et samlet fællesskab af unionsborgere. Endeligt mener Thyssen, at det også kun ville være en mindre økonomisk besparelse for medlemsstaterne, hvis man skulle begynde at regulere, kalkulere og kontrollere børnecheck-ydelserne i EU. Dette er Troels Lund Poulsen lodret uenig i. Han mener, at EU-Kommissionen er alt for optaget af selve “lighedsprincippet”, der ligger i at harmonisere den sociale dimension i EU (Ibid.).

Hele tanken omkring Det Indre Marked samt den frie bevægelighed har dog ikke altid været et problemfyldt forhold mellem Danmark og EU. I forbindelse med de ovennævnte tiltags oprettelse, er en lang række tekniske, juridiske og bureaukratiske hindringer for den frie samhandel i EU blevet fjernet. EU har altså været i stand til at tilbyde mange fordelagtige økonomiske løsninger for medlemsstaterne, og foruden at slippe af med de talrige handelshindringer, har det også styrket de enkelte EU-landes økonomiske tilstande (EU-Kommissionen 2014: 3). Dette hænger netop sammen med Andrew Moravcsiks liberale intergovernmentalisme, hvor antagelsen er, at stater ofte vil være villige til at indgå i et mellemstatsligt samarbejde, hvis det øger deres muligheder for at opnå økonomiske målsætninger. Moravcsik (1993) hævder, at selvom nationalstaternes præferencer kan være stabile inden for et bestemt område, kan deres præferencer altid ændres. Dette vil afhænge af,

om staterne, og i denne sammenhæng Danmark, er villige til at tro på, at det mellemstatslige samarbejde kan give dem nogle fremtidige fordele, og her er det som beskrevet specielt de økonomiske interesser, der påvirker regeringer til at indgå i et mellemstatsligt samarbejde.

Så selvom den frie bevægelighed har givet økonomiske fordele og lagt en dæmper på handelsbarriererne i EU, har det også vist sig at have bragt en række politiske uenigheder med sig. I Danmark synes der at være et problem med østudvidelsen, der blev gennemført mellem 2004-2007. Det mest omdiskuterede forhold i den aktuelle debat er, at lønniveauet i Østeuropa til stadighed ligger på et lavere niveau end i Vesteuropa, hvilket har skabt en frygt for at de vandrende arbejdstagere ville rejse derhen, hvor lønningerne var bedst (Abrahamson 2004: 322). Både EU-Parlamentet og EU-Kommissionen erkender da også, at Det Indre Marked kunne fungere bedre, men de argumenterer samtidigt for, at et tættere samarbejde mellem EU's institutioner, medlemsstaterne, borgere og virksomheder er nødvendigt for at komme disse nutidige problemstillinger til livs (EU-Kommissionen 2014: 5).

Sagen om børnechecken viser, at selvom den frie bevægelighed har givet økonomiske fordele og fjernet handelshindringer mellem medlemsstaterne, ser man også i dag tendenser til, at der findes politiske uoverensstemmelser mellem Danmark og EU i spørgsmålet om, hvorvidt vandrende arbejdstagere skal have muligheder for at modtage deres sociale ydelser til de EU-lande, hvor de er statsborgere. Troels Lund Poulsens synspunkter viser også, at de danske nationale præferencer er blevet dannet i takt med nutidens udfordringer. I historisk forstand kan man ud fra neofunktionalismen argumentere for, at der ved optakten til østudvidelsen er sket en *politisk spillover* hos bl.a. Dansk Industri (DI) og den tidligere VK-regering²³, der har set en logik i østudvidelsen, og fremmede idéen om at tiltaget kunne give borgere og virksomheder et større udbud af arbejdskraft, og skabe flere arbejdspladser i Vesteuropa og i EU (Friis 1999: 225-229). Begrundelsen for EU's østudvidelse var også at skabe en mere dynamisk og konkurrencedygtig europæisk økonomi (Ibid: 134-137). Der blev givet støtte til nye politiske arenaer og autoriteter, således at EU's supranationale eliter og institutioner, kunne gennemføre integrationsprocessen. Det er med andre ord denne integrationsproces der blev positivt omtalt, som beskæftigelsesministeren nu kritiserer i form af børnecheck-sagen.

²³ **VK-regeringen** er betegnelsen for den tidligere danske regering bestående af Venstre og Det Konservative Folkeparti, der har samarbejdet og dannet regering fire gange i forbindelse med perioden fra 2001 til 2011.

I Spanien var der i forbindelse med østudvidelsen kritik, der gik på, at man var bekymret for de interne politiske følger, herunder risikoen for at miste adgang til EU's bevillinger og pengemidler, med et nyt fokus på Østeuropa (Ibid: 78). Den frie bevægeligheds udfordringer kommer til udtryk på vidt forskellige måder i Danmark og Spanien. Grunden til dette er, at de to stater som nævnt har indrettet sig med forskellige velfærdsmodeller. Den danske model er skattefinansieret, og det begrundes, hvorfor der lægges mere pres på den danske model end tilfældet er i Spanien, hvor velfærdssystemet i mindre grad finansieres gennem skattebetaling.

Begge kritikere kan sammenkædes med Moravcsiks påstand om, at statslige aktørers nationale præferencedannelser med tiden vil ændre sig, fordi nationalstater altid vil forsøge at trække deres suverænitet tilbage, såfremt de supranationale institutioner ikke længere kan varetage de nationale interesser (Moravcsik 1995: 621-622).

Men selvom EU-Kommissionen har givet udtryk for, at den danske beskæftigelsesminister ikke længere skal regne med at få genoplivet aftalen om indeksering af børnechecken, har EU alligevel lyttet til danske interesser på andre social- og arbejdsmarkedspolitiske områder. Dette er sket i forhold til de danske dagpenge-værnsregler, hvor Kommissionen ikke længere ser det som et problem, at Danmark stiller krav til, at de vandrende arbejdstagere skal have arbejdet tre måneder i landet, før de har optjent retten til dagpenge. Denne stramning af reglerne, som Kommissionen nu anerkender, illustrerer, at EU også er lydhør over for de danske interesser på det socialpolitiske område, hvilket også uddybes af professor Dorthe Sindbjerg Martinsen²⁴:

“Det er en ny linje fra kommissionens side, som for mig at se er et tydeligt eksempel på, at kommissionen bøjer sig for politisk pres. Det lukker samtidigt spørgsmålet om, hvorvidt den danske optjeningspligt er i strid med EU-retten” (Plousgaard 2016).

Citatet er et eksempel på Moravcsiks tredje stadie i den liberale intergovernmentalisme, hvor medlemsstaterne, efter at have dannet deres nationale præferencer og er blevet enige i de mellemstatslige forhandlinger, skal til at finde en supranational institution, der kan sørge for at sikre de kommende aftalers gennemførlighed og overholdelse. I dette tilfælde falder det

²⁴ **Dorte Sindbjerg Martinsen** er professor i Statskundskab ved Københavns Universitet og beskæftiger sig med forskning af EU og europæisk politik.

institutionelle valg på EU-Kommissionen. Moravcsik hævder, at en mellemstatslig aftale typisk skal forstås som et politisk kompromis, hvor begge parter finder fordele i en gensidig aftale (Kelstrup et al. 2008: 173). For de danske politikeres vedkommende, kan fordelene være at opnå anerkendelse fra de nationale grupperinger, som hele tiden kan påvirke dem.

De statslige regeringer kan således opnå tilstrækkelig legitimitet til at få andre politikker gennemført på sigt. EU's fordel vil være at knytte et stærkere bånd med danske aktører, således at det bliver lettere for EU at nå frem til andre fremtidige aftaler med Danmark. Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen på længere sigt vil lytte til danske interesser, må tiden vise. Der har dog allerede efter Storbritanniens 'Brexit' været tendenser til, at sager som vedrører sociale ydelser der sendes til andre EU-lande, fortsat vil være en stor problematik. Danmark og Storbritanniens problemer med fri bevægelighed ligner hinanden, fordi den danske og liberale model begge er skattefinansierede, hvorfor der lægges større pres på disse velfærdsmodeller end f.eks. den korporative og katolske model.

Både sagen om børnechecken og dagpengereglerne kan relateres til den frie bevægelighed, og begge sager viser, at det er nødvendigt for EU at lytte til danske interesser, hvis man vil sikre, at Danmark fremover vil integrere sig mere i EU-tiltag. I eksemplet med børnechecken, er fronterne mellem Danmark og EU trukket klart op, og dette vil ud fra Moravcsiks teori fortsætte med at være tilfældet, så længe EU-Kommissionen ikke også baserer deres fremtidige politiske tiltag ud fra de danske nationale præferencer. Derimod er der muligheder for at nå frem til et samarbejde på dagpengeområdet, idet EU er begyndt at forstå de nationale præferencer i Danmark. Moravcsik hævder, at den gensidige forståelse er en forudsætning for, om stater vil tillade de supranationale institutioners indflydelse (Ibid: 173). Statsminister Lars Løkke Rasmussen mener også, at det er ærgerligt, hvis en indeksering af børnechecken ignoreres, og tilføjer; *“det må vi så prøve at se, om vi kan få kæmpet ind i den videre politiske proces”*. Han kalder dog Kommissionens forståelse af danske dagpenge-værnsregler for et skridt i den rigtige retning i forhold til regeringens prioriteringer (Plougsgaard 2016).

6.2.2.2. Europæisk “solidaritet”?

Der rejses ligeledes et spørgsmål om solidaritet i EU-debatten, for eksisterer der en europæisk solidaritet eller er det blot en sproglig konstruktion? I alle globaliserede nationalstater spiller

staten en stor rolle når der tales om solidaritet. Derudover hænger social beskyttelse ofte sammen med solidaritet og følelsen af at tilhøre et fællesskab. Dette uddybes i følgende citat:

“Indeed, support is essential for social protection policy, both individually and collectively (from political parties, trade unions, association, etc.), together with the concrete knowledge (and representation) of the individuals that enjoy the benefits and resources of that protection and contribute to them. This kind of support cannot be generated at the European federal level, at least not for the moment” (Barbier 2013: 24).

Det understreges, at kollektivistisk støtte samt viden om, hvem der modtager og bidrager til systemet, er essentielt for en velfungerende socialpolitik. En fælles solidaritet er derfor vigtig at have etableret, før man kan tale om fælles social- og arbejdsmarkedspolitik. Dette er, ifølge Jean-Claude Barbier²⁵, ikke muligt på EU-niveau på nuværende tidspunkt. Her finder man en parallel til Moravcsiks (1993) antagelser om vigtigheden af gennemsigtighed i de mellemstatslige aftaler, før et reelt samarbejde kan blive en realitet. Mellemstatslige forhandlinger vil altid skabes ud fra staternes magt og deres indflydelse på specifikke politikområder, og de supranationale institutioner og eliter i EU har derfor kun i begrænset omfang indflydelse på staternes valg i forhandlingsprocesserne. Staterne kan nemlig altid udtræde af forhandlingerne på baggrund af deres egne nationale præferencedannelser.

Solidaritet er derfor grundlæggende for, at der kan dannes et samarbejde, men solidaritet forudsætter dog at mennesker kan identificere sig med hinanden, at de har en gensidig tillid, og at de mere eller mindre har de samme politiske kulturer (Toje 2012). Spørgsmålet er, hvorvidt medlemskabet i EU er nok til at skabe denne fælles identitet på tværs af medlemsstaterne, eller om nationalstaterne i virkeligheden er så forskellige, at solidariteten ikke er muligt på et mellemstatsligt niveau. I en Eurobarometer-undersøgelse udarbejdet af Kommissionen i 2012, kan man se hvor knyttet de enkelte medlemsstater føler sig til EU (se bilag 1). Undersøgelsen viser, at 46 % af medlemsstaterne føler sig knyttet til EU, hvor 52 % ikke gør (Europa-Kommissionen 2012: 8). Dette betyder, at der i 2012 fandtes et overtal af medlemsstater som ikke følte sig tilknyttet EU. Man kan derfor sige, at hvis et EU-

²⁵ **Jean-Claude Barbier** er sociolog og direktør for Research at the French National Centre for Scientific Research (CNRS). Hans forskningsområder omfatter sammenligninger af sociale systemer i Europa og USA, samt teoretiske og epistemologiske spørgsmål vedrørende tværnationale sammenligninger.

medlemskab skulle være nok til at skabe en fælles identitet mellem medlemsstaterne, er det problematisk at kun under halvdelen af staterne rent faktisk føler sig knyttet til Unionen.

Hovedtanken omkring det europæiske fællesskab har været, at man først og fremmest skal bekæmpe enhver form for nationalisme, da man har set hvilke alvorlige konsekvenser nationalismen har medført og kan have. Det man bare har glemt er, at der findes forskellige former for nationalisme. Den kan både være aggressiv, som man har set det i Tyskland, Italien og Spaniens totalitære regimer²⁶, men kan også bygge på en national stolthed. Blandt de supranationale eliter er der sket det, at man kun forbandt det med negative konnotationer. Trods EU's velkendte motto "forenet i mangfoldighed" (Den Europæiske Union Danmark 2017), har man forsøgt at reducere de nationale identiteters indflydelse til fordel for en mere europæisk identitet. Inden for EU har man erstattet de nationale identiteter med såkaldte "værdi-identiteter" såsom menneskerettigheder, tolerance og mangfoldighed. Disse identiteter skulle erstatte de nationale identiteter, men problemet med dem er, at de er abstrakte værdier. Det er vage identiteter som folk finder vanskelige at tage til sig. Derfor bliver det kun rationelle identiteter. EU har dermed forsøgt at skabe en europæisk identitet gennem symboler, i håbet om, at medlemsstaterne skulle tage dem til sig, og således få skabt sig en fælles identitet (Toje 2012). Alligevel har man set, at der i mange europæiske lande er opstået en modreaktion mod den politiske elite og bureaukrater i EU, hvilket kommer til udtryk i form af fremkomsten af nye nationale bevægelser, der udfordrer de gamle klassiske partier. Et eksempel på disse identiteter kan især ses hos EU-Kommissionen, der førhen har udtrykt, at den europæiske sociale model skal forstås som en samfundsmodel, der bygger på principper som "*demokrati, individuelle rettigheder, fri forhandlings- og organisationsret, markedøkonomi, ligestilling og social velfærd og solidaritet*" (Abrahamson 2004: 322). Men ifølge Asle Toje²⁷ er solidaritet ikke bare noget man trækker ned fra himlen og kan påtvinge stater (Toje 2012). Som allerede nævnt kan man i de intergovernmentale forhandlinger ikke se bort fra en stats historiske og kulturelle forudsætninger (Hoffmann 1966), og dermed heller ikke den solidaritet, der allerede er vokset ud af nationalstaternes historiske rødder og politiske kulturer.

²⁶ Hermed menes de totalitære ideologier som nazismen, fascismen og kommunismen.

²⁷ **Asle Toje** er en norsk politolog, der beskæftiger sig med international politik.

En anden faktor der gør sig gældende er, at man i forhold til Trojkaen og eurokrisen i særligt de sydeuropæiske stater føler, at det er endt med, at den ene stats tab er blevet den anden stats fortjeneste. Ifølge Toje er opfattelsen, at den politiske elite i Tyskland i forbindelse med at have lånt penge til de sydeuropæiske lande, heriblandt til Spanien, har tjent penge på andre landes dårlige økonomi. Men de tyske borgere føler stadig, at deres pensioner går tabt når der sendes økonomiske redningspakker til de kriseramte lande i Sydeuropa. Således mener Toje, at den tværnationale solidaritet i EU er på vej til at forsvinde, da der er en manglende forståelse mellem Nord- og Sydeuropa. På denne baggrund, kan man argumentere for, at eurokrisen ligeledes har medvirket til, at manglen på solidaritet er en realitet i nutidens EU.

“Solidarity is linked to a process of identification. (...) the sense of belonging to a national community is the empirical foundation of perceived solidarity and justice”(Barbier 2013: 26).

I citatet argumenterer Barbier for, at det vigtigt for borgere at føle, at de er del af et fællesskab før der kan være en solidaritet. Det nødvendigt at kunne identificere sig med EU for at kunne føle sig som en del af et samlet europæiske projekt. Førnævnte Eurobarometer fra 2012, har udover at undersøge medlemsstaternes følelse af tilhørsforhold til EU, også undersøgt i hvor høj grad staterne føler sig tilknyttet til deres egne byer og nation. Denne undersøgelse er sat op i forhold til deres tilhørsforhold til EU, og viser følgende resultat:

Figur 5: Medlemsstaternes tilhørsforhold til EU

	United Kingdom	Germany	Italy	Spain	France	Poland	Denmark	Greece	EU
Village/Town									
Very attached	46	51	43	63	42	51	57	71	49
Fairly attached	41	38	45	30	36	44	30	26	39
Country									
Very attached	49	50	41	49	58	54	81	79	51
Fairly attached	39	43	46	36	35	40	17	20	40
Union									
Very attached	3	9	7	10	14	9	7	7	8
Fairly attached	24	43	38	36	41	51	36	30	38

Kilde: Eurobarometer 2012 May EB77. Inspireret af Barbier 2015: 32.

Figuren viser i procent, hvordan tilhørsforholdet til EU ser ud i de forskellige medlemsstater opgjort i forhold til deres by og land. Som det fremgår af figuren, udgør tilhørsforholdet til staternes eget land og hjemby en større procent end til EU. Kigger man længst til højre under “EU”, kan man se, at gennemsnittet blandt medlemsstaterne viser en væsentlig højere tilknytning til nationen eller hjemby med hhv. 51 % og 49 %. Blot 8 % føler sig meget tilknyttet EU, medens 38 % kun føler sig relativt tilknyttet. Ser man på de udvalgte medlemsstater i figuren, skiller særligt Danmark sig ud med hele 81 % tilknytning til egen stat. Dette indikerer, at man som dansker identificerer sig meget med nationalstaten, og tillægger denne stor værdi når det kommer til social beskyttelse. Man kan derfor også argumentere for, at solidariteten inden for statens grænser er stor. Kun 17 % føler sig nogenlunde tilknyttet. I denne sammenhæng skaber Danmark den største kontrast af de ovenstående medlemsstater, da kun 7 % føler sig meget tilknyttet til EU. Tager man et kig på Spanien, er det iøjnefaldende, at der her findes et væsentligt større tilhørsforhold til byer og regioner end til nationen som helhed. 63 % af den spanske befolkning føler sig meget knyttet til deres hjemby, hvorimod kun 49 % til nationen. Tallene fra Spanien kan forklares ved den føderalistiske opbygning af samfundet, som i tidens løb har medført at borgerne har en tættere relation til regionerne og deres lokalområde end selve staten. Den tidligere nævnte mangel på tillid til staten, kan også være en faktor, der gør sig gældende når den spanske befolkning i højere grad føler sig tilknyttet til deres by end til staten. Overordnet set er det i hvert fald tydeligt, at tilhørsforholdet til egen nation eller by generelt er større end forholdet til EU. En af årsagerne til denne “kløft” mellem EU og borgerne, kan muligvis findes i, at borgerne ikke er tilstrækkeligt oplyste omkring EU-institutionernes komplekse opbygning, og mangler derfor forståelse og gennemsigtighed i forhold til EU. En anden årsag er den basale frygt for tabet af nationalstatens særpræg og selvstændighed (Fich et al. 2011: 180). På denne baggrund kan man argumentere for, at EU’s forsøg på at erstatte den nationale identitet i form af det europæiske projekt, er en vanskelig strategi i forsøget på at skabe mere solidaritet i EU.

Man kan konkludere, at medlemsstaternes arbejdsmarkeder og sociale systemer har deres egne karaktertræk, og det har de af forskellige politiske, kulturelle og praktiske årsager. Disse systemer er i tidens løb blevet udviklet på baggrund medlemsstaternes nationale identiteter og politiske kulturer, men også i form af borgernes samfundsforståelse af, hvordan retfærdighed og social beskyttelse bør forstås. Selvom EU ønsker en større solidaritet på tværs af medlemsstaterne i EU, må man samtidig forstå, at nationalstaterne altid vil have deres egne

historiske og politiske forudsætninger for det mellemstatslige samarbejde, og dem skal man være opmærksom på før en europæisk integration kan lade sig gøre (Barbier 2013: 35).

6.2.2.3. EU i flere hastigheder

Hvor er EU på vej hen, og hvilken rolle kommer Danmark og Spanien til at spille i EU-samarbejdet fremover? I forbindelse med Storbritanniens udmeldelse af Unionen, har kommissionsformand Jean-Claude Juncker i marts 2017 præsenteret en hvidbog, som indeholder en række tanker om EU's fremtid frem mod 2025. Den indeholder fem scenarier, som man kunne forestille sig for EU-samarbejdets fremtidige udvikling. Det tredje scenarie, som opstilles i hvidbogen, kaldes "EU i flere hastigheder" (Ritzau 2017). Netop dette scenarie er, hvad mange stats- og regeringschefer i medlemsstaterne peger på vil være det mest hensigtsmæssige for at opretholde et velfungerende fællesskab i EU (Tore 2017).

Selvom man kan hævde, at der også er skeptiske fraktioner i mange medlemsstater, kan man alligevel fornemme, at de største EU-lande har demonstreret viljen til at fremme et EU, hvor nogle lande går foran med en øget integration uden at lade sig standse af de, der ønsker mindre samarbejde. Dette har særligt været tilfældet med statslederne fra Tyskland, Frankrig, Spanien og Italien, der d. 27. marts 2017 mødtes i Versaille-paladset udenfor Paris for at drøfte konceptet om et EU i flere hastigheder. Angela Merkel, Francois Hollande, Mariano Rajoy og Paolo Gentiloni²⁸ er alle enige om, at man må opretholde Den Europæiske Unions levedygtighed, men de erkender også, at man må have forståelse for nutidens spændinger i EU, og at der er andre medlemsstater, som ikke finder samme interesse i en dybere integration (De la Baume & Herzenhorn 2017). Det netop overståede præsidentvalg i Frankrig med Macrons valgsejr²⁹ viser, at interessen for at bevare EU-samarbejdet stadig er et stærkt ønske i landet, selvom der på Le Pens side også er borgere der trækker i den anden retning. Spørgsmålet om, hvordan Macron vil håndtere Frankrigs rolle som kerneland i EU, må tiden dog vise.

²⁸ **Paolo Gentiloni** har været Italiens premierminister siden 2016, og repræsenterer *Partito Democratico* (PD) i den nuværende italienske regering.

²⁹ Det franske præsidentvalg stod mellem den uafhængige Emmanuel Macron fra partiet *En Marche* og Marine Le Pen fra partiet *Front National*.

Efter mødet i Versailles talte de fire statsledere til den internationale presse på hver deres nationale sprog, men der var alligevel en fælles stemme og budskab der gik igen - et tættere mellemstatsligt samarbejde. Francois Hollande mener, at EU fremover vil komme til at omfatte "*differentiated cooperations*" (Ibid.), medens Angela Merkel opfordrer til, at man i EU's institutioner begynder at acceptere, at visse EU-lande fremover vil bevæge sig hurtigere end andre. Paolo Gentiloni tilføjede, at man bør tillade, at EU-samarbejdet lægger op til, at der kan finde flere niveauer af europæisk integration sted. Mariano Rajoy argumenterer for, at det er direkte nødvendigt, at EU-landene tænker på mere europæisk integration fremover. Merkel sagde afslutningsvis følgende på alle de deltagende staters vegne:

"It was necessary for us four to all gather here to realize that we are in a time of tension (...) We need optimism ... and the ability to act" (Ibid.).

Merkel understreger vigtigheden af at gå fremad, men med tanke på, at nutidens spændinger i EU kan medføre, at nogle stater falder bagud med en lavere hastighed. Man kan tale om tre former for integration, som fremover vil kunne blive tilfældet i EU-samarbejdet. Den første form for integration er den såkaldte *multi-speed* version, der lægger op til, at de fælles mål for EU's fællesskabsregler dvs. *acquis communautaire*³⁰ bevares. Den næste form er *variabel geometri*, som er den fleksible integration, der bygger på, at man tillader, at landene i eurozonen skaber et langt tættere samarbejde inden for rammerne af de historiske traktatændringer. Den sidste form er den såkaldte "Europa á la carte-integrationsform", der bygger på en Union, hvor medlemsstaterne kan vælge og vrage forskellige aftaler til og fra, som de måtte ønske det. I fremtidens EU, vil den *variable geometri* sandsynligvis komme tættest på det billede, som vil udforme sig. Dvs., at man baserer sig på, at de eksisterende traktaters regler skal være gældende, men at man accepterer, at den europæiske integration åbner op for en europæisk integration i flere rum og hastigheder (Kelstrup et al. 2012: 458).

Man må dog forholde sig kritisk til denne opdeling af stater, der enten er for eller imod mere europæisk integration. Der findes nemlig også strømninger i de førnævnte kernelande i EU, der heller ikke ser EU som løsningen på fremtidens udfordringer. Derfor må tiden vise, om der reelt er så stor forskel på de stater, der bevæger sig langsomt og hurtigt i EU-samarbejdet.

³⁰ **Acquis communautaire** er betegnelsen for EU's samlede regelsæt, dvs. alt lige fra traktater og direktiver. Nye medlemsstater forpligtes til at acceptere disse retningslinjer i EU.

Siden Maastricht-traktaten i 1992, hvor Danmark i første omgang stemte nej (se afsnit 5.2.1.), er idéen om et Europa i flere hastigheder begyndt at tage form. Man kan groft sagt sige, at Danmark med sit nej bidrog til at give det europæiske samarbejde et nyt integrationsteoretisk momentum, og til en nyskabelse af EU-systemets politiske udvikling. Selv efter Danmark stemte ja med sine fire forbehold året efter, satte man sig i en position, der lagde op til lavere fart på integrationen. Således kunne man i Danmark ikke forvente, at andre medlemsstater ville vente på danskerne, og derfor heller ikke modsætte sig, at de gik videre med en dybere integration (Kelstrup et al. 2012: 458-459). De forskellige hastigheder kan forklares ud fra neofunktionalismen og den liberale intergovernmentalisme. På den ene side, har nogle EU-lande valgt den europæiske integration til, og overladt en række nationale kompetencer til EU's supranationale institutioner. På den anden side, ser vi, at de nationale præferencedannelser har gjort sig gældende i Danmark, hvor man bl.a. har gjort det klart, at social- og arbejdsmarkedspolitik, synes vanskeligt at forhandle om, da der eksisterer et udbredt ønske om at styre det på nationalt niveau. Den nuværende danske udenrigsminister Anders Samuelsen mener ligeledes, at vi allerede befinder os i et EU i flere hastigheder, og ser derfor ikke noget problem i, at det er denne retning man vil gå:

“I bund og grund er der allerede et EU i flere hastigheder. Nu er England godt nok på vej ud, men de har ikke været med i Schengen - og Danmark har sine forbehold. Og sådan er der på forskellige områder i bund og grund et Europa i flere hastigheder. Så ligger der faktisk nogle muligheder inden for den nuværende Lissabon-traktat for, at man kan gøre det” (Keller 2017).

Udenrigsministeren fremhæver, at man i EU allerede ser forskellige lande, der bevæger sig i flere hastigheder i forhold til EU-samarbejdet, og at Danmark med sine fire forbehold er en af de medlemsstater, der har bevæget sig langsomt i samarbejdets udvikling. Analysen har allerede fremvist, at en integration af nye tiltag på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område er vanskelig i Danmark, særligt fordi de nationale grupperingers præferencedannelser peger i en anden retning. Dansk Industri (DI), fagorganisationerne og majoriteten af politikerne ønsker hovedsageligt at styre disse politikområder som et nationalt anliggende.

EU's, og særligt Kommissionens, forslag om en europæisk søjle for sociale rettigheder skal ses som en vigtig del af arbejdet for at styrke ØMU'en, og vise de europæiske borgere, at EU tager hånd om globaliseringen og dens kommende udfordringer. I Danmark har den sociale

union dog fået en temmelig kølig modtagelse af både politikere, interesse- og fagorganisationer samt arbejdsmarkedets parter. Der er med andre ord langt imellem dem, der vil have et EU, som forsvarer lige løn- og arbejdsvilkår samt flere sociale rettigheder for EU-borgere, og så dem, der vil holde sig ude af denne europæiske integration. I Spanien tror man på, at en stærkere social dimension vil give EU mere popularitet igen. Efter disse landes opfattelser, er der i overvejende grad et ønske om at styrke den europæiske sociale model.

I forbindelse med et dialogmøde i København d. 9 februar 2017 har kommissær Marianne Thyssen udvist interesse for *flexicurity*-modellen (Hansen 2017). Thyssen, der bl.a. talte om etableringen af den nye sociale søjle, fremhævede ligeledes de positive aspekter ved den danske arbejdsmarkedsmodel, og hvordan modellen kan inspirere andre medlemsstaters beskæftigelsespolitikker. På denne måde, kan den danske model muligvis komme til at præge konstruktionen af den fremtidige sociale dimension i EU, men ud fra analyserne vil det virke usædvanligt, hvis Danmark selv lader sig integrere i tiltaget. Således er det på det social- og arbejdsmarkedspolitiske område svært at se Danmark som værende en del af de medlemsstater, der har fart på i EU-samarbejdet. Men det kan ikke udelukkes, at den danske model kunne fungere som inspiration til, hvordan en fælles social model kunne udformes.

For Spaniens vedkommende, har analysen givet et billede af, at Spanien vil være mere tilbøjelig til at integrere sig i en fælles social- og arbejdsmarkedspolitik end Danmark. Den spanske premierminister og formand for Partido Popular, Mariano Rajoy, udtalte i marts 2017 i Bruxelles, at han ønsker et EU i flere hastigheder, dog med Spanien som frontløber:

“Vi er ikke blot endnu en stat i Unionen, men en af de store på grund af vores territorium, befolkning og økonomiske vægt. (...) Spanien bør gå dybere i integrationen sammen med alle dem, der også ønsker at følge den. Spanien er klar til at bevæge sig fremad med dem der også gør det” (La Vanguardia 2017).

Denne udtalelse viser, at premierministeren har en klar plan for, hvor han ser Spanien henne i forhold til den europæiske integration fremover, nemlig i front og i fuld fart mod et tættere europæisk samarbejde. I en nylig eurobarometer-undersøgelse fra 2017, foretaget af The

European Parliamentary Research Service³¹ (se bilag 2), kan man på den ene side se, at Spanien er den medlemsstat i Unionen, der ønsker mest regulering fra EU-institutionerne, medens Danmark på den anden side ikke har interesse i, at EU skal gribe ind i tiltag efter tiltag. Selvom Danmark i den nye rapport overordnet viser tilfredshed med EU-samarbejdet, er altså man stadig ikke interesseret i, at EU's handlekraft skal være så stærk, at dens institutioner kan integrere det ene politiske tiltag efter det andet. Disse målinger understøtter således de resultater, som vi er nået frem til i analysen af de nationale problematikker. Med andre ord ser man i Danmark, i forhold til social- og arbejdsmarkedspolitik, helst ikke, at der opstår risiko for, at en *funktionel spillover* forekommer, der som nævnt bygger på, at integration på ét sektorspecifikt område kan medføre integration på andre politikområder.

På baggrund af denne undersøgelse, tegner der sig dermed et billede af, at hhv. Spanien og Danmark bevæger sig i vidt forskellige hastigheder når det kommer til den europæiske integration af nye tiltag. Man kan endda tale om, at de to medlemsstater ikke bare bevæger sig i forskellige hastigheder, men at de er på vej helt forskellige retninger.

³¹ **The European Parliamentary Research Service** er EU-parlamentets analyseinstitut og tænketank, der beskæftiger sig med at udarbejde meningsmålinger om medlemsstaternes forhold til EU-samarbejdet.

7. Diskussion

I det følgende afsnit diskuterer og vurderer vi de svar, som vi har fundet frem til på baggrund af analysen og problemformuleringen. Vi vil samtidigt undersøge teoriernes forklaringskraft, heriblandt deres stærke og svage sider. Teoriernes forskellige tilgange til den europæiske integrationsproces lægger således op til en diskussion om, hvorvidt de udvalgte teoretikeres standpunkter stemmer overens med den virkelighed, der udspiller sig i nutidens EU-debat.

7.1. Logikken bag integrationsteorierne

Hvis man starter med at se nærmere på de statscentrerede teorier, hhv. klassisk og liberal intergovernmentalisme, har begge teorier været anvendelige til at forklare, hvorfor stater har forskellige synspunkter på de initiativer, der kommer fra EU-institutionerne. Man kan sige, at den klassiske intergovernmentalisme særligt har været behjælpelig til at belyse Danmarks udgangspunkt for det mellemstatslige samarbejde i EU. Hoffmann, der lægger vægt på staters historiske og indenrigspolitiske forklaringer viser, at man er nødt til at forstå medlemsstaternes historiske og kulturelle forhold før et samarbejde på supranationalt niveau i EU lader sig gøre. Analysen af den sociale søjle viser, at der kan opstå konflikter mellem Danmark og EU når de to aktører ikke forstår hinandens behov og forudsætninger for at samarbejde på bestemte politikområder. Dette har vi kunnet forklare ud fra Hoffmanns antagelser om, at politikområder enten kan defineres som *high* eller *low politics*, afhængigt af hvad der interesserer den enkelte nation eller politiske aktør. På denne baggrund kan der opstå uenigheder, når de involverede aktører ikke udviser forståelse for, at et politikområde kan være *high politics* for den ene aktør, medens det kan være *low politics* for den anden.

Den liberale intergovernmentalisme har bidraget til at forklare, at der findes forskellige institutioner og organisationer i nationalstaterne, der har stor indflydelse på de statslige regeringer og de politiske partier når der forhandles med EU. Teorien har også vist, at der kommer tidspunkter, hvor staternes interessegrupper ikke længere ønsker en europæisering og de stiller derfor specifikke krav til det mellemstatslige samarbejde. Hvis ikke der lyttes tilstrækkeligt til disse interessegrupper, kan der således opstå uoverensstemmelser mellem nationalstaterne og EU. Dette vælger Moravcsik at kalde for nationale præferencedannelser, hvilket sker når nationale grupperingers forhandler med hinanden og når staters repræsentanter

stiller krav til det mellemstatslige samarbejde. Ud fra analysen af, hvordan Danmark og Spanien forholder sig til en social harmonisering i EU, kan dette også siges at have været tilfældet. De nationale grupperingers forskellige prioriteringer kommer dog til udtryk på vidt forskellige måder, idet Dansk Industri (DI) og danske fagorganisationer i det hele taget har givet EU's nye søjle-forslag en kølig velkomst.

Spanien vil derimod, under de rigtige forudsætninger, allerede stå til at forhandle med EU om søjle-forslaget samt en dybere integration i EU generelt. Teorien har ligeledes forklaret vigtigheden af gennemsigtighed i de mellemstatslige aftaler, da dette har stor betydning for om staterne i sidste ende vælger at samarbejde med EU. Både danske og spanske aktører udtrykker nemlig en mangel på transparens, fordi den sociale søjle og sociale dimension i EU stadig er under udvikling. Det er derfor vanskeligt at opbygge tillid til et institutionelt system som EU, hvis man endnu ikke kender til de kommende aftalers bestemmelser. De intergovernmentale teorier har kunnet argumentere for, at staterne forbliver de centrale aktører i det internationale system, uanset hvor stor en indflydelse EU har i forhold til medlemsstaterne. Den danske tilbageholdenhed over for den europæiske integration af social- og arbejdsmarkedspolitikken, viser sig ikke forenelig med EU's målsætninger på nuværende tidspunkt, hvorimod de spanske krav og præferencer faktisk kan lægge op til forhandling, såfremt Spanien og EU bliver enige om en gensidig aftale.

Neofunktionalismen har kunnet pointere, at de supranationale institutioner, herunder EU-Kommissionen, er vigtige integrationsfaktorer når EU ønsker at gennemføre en fælles politisk agenda hos medlemsstaterne. Spillover-mekanismen har vist sig relevant på mange måder. Fordi social- og arbejdsmarkedspolitik i EU-perspektiv sjældent er adskilt fra hinanden, hjælper neofunktionalismen til at vise, at der på denne måde sker en såkaldt *funktionel spillover*. Samtidigt har den også kunnet forklare det pres, der kommer fra Kommissionens side i forbindelse med dens agenda om en social søjle. Her sker der med andre ord en *kultiveret spillover* når en vigtig integrationsaktør som Kommissionen stiller et forslag til udvidet samarbejde med medlemsstaterne. Selvom det er blevet fremhævet, at Haas' spillover-tese slet ikke er så let, som først antaget, har den alligevel kunnet vise at staterne, og deres politiske eliter, har set en logik i et mellemstatsligt samarbejde, hvilket i dansk forstand senere hen har resulteret i en række udfordringer.

Eksempelvis fremmede den danske regering i første omgang idéen om østudvidelsen, men retter nu kritik af EU-Kommissionen, da man mærker de konsekvenser, som den frie bevægelighed har ført med sig, da den lægger stort pres på den danske skattefinansierede velfærdsmodel. Dette viser, at der først er sket en *politisk spillover*, men at der i nutidig forstand er opstået en dansk kritik af Kommissionen, da man ikke længere ser samme fordele i en sådan mellemstatslig aftale.

7.2. Integrationsteoriernes begrænsninger

Selvom teorierne har været gode til at forklare mange af de fænomener og tendenser vi har set i forbindelse med analysen, har de også vist sig at have mangler og begrænsninger.

Til at starte kan man sige, at intergovernmentalismen slet ikke er i stand til at forklare, hvordan det lader sig gøre at EU kan opretholde sin magtposition, når medlemsstaterne har forskellige politiske ønsker, der ikke altid stemmer overens med EU's politiske agenda. EU står således stærkere end man lige skulle tro. Når der rettes kritik af EU's nye tiltag, fejler teorien til at forklare, hvorfor staterne fortsat forbliver samarbejdsvillige med EU, hvis de generelt er utilfredse omkring mange tiltag. Teorien lægger som udgangspunkt op til, at stater kun vil samarbejde hvis det gavner dem selv og deres interesser. Men det har vist sig, at selvom stater eller interessegrupper er utilfredse med ét tiltag, er de ikke nødvendigvis afvisende over for samarbejde på andre områder. For eksempel er DA som udgangspunkt skeptisk over for Kommissionens søjle-forslag, men er alligevel tilhænger af EU's økonomiske og vækstskabende reformer i form af ØMU'en. Intergovernmentalismen mangler derfor et mere nuanceret syn på mellemstatsligt samarbejde, da det er mere komplekst end, hvad der gives udtryk for. Desuden mangler teorien også at forklare, at staterne ikke kun styres af sig selv, men også bliver påvirket indefra. Det er for simpelt at antage, at staterne fungerer som en samlet enhed, da der også er forskellige holdninger internt i en stat. Dette kommer særligt til udtryk hos de spanske politikere og deres forskellige tilgange til den europæiske integration.

Det er også vigtigt at nævne, at Hoffmann med sit tidlige fokus på staterne som centrale og suveræne aktører, ikke tager højde for EU-institutionernes og eliternes magt. Specielt når det kommer til Kommissionens og EU-Domstolens beføjelser, kan man i dag ikke komme uden om disse institutioners indflydelse på nationalstaternes interne politikker og forhold. Således

kan staterne hellere ikke længere anses for at være fuldstændigt suveræne. Vores analyse har vist, at danske domstole og EU-Domstolen for nyligt er kommet på kollisionskurs med hinanden, og havde Højesteret ikke undsagt EU-Domstolen, ville EU sandsynligvis have fortolket sagen ud fra egne formål.

I den liberale intergovernmentalisme mangler der forklaring på, hvorfor det ikke altid kun er staters økonomiske interesser, der får dem til at integrere sig i et mellemstatsligt samarbejde. I Spanien har særligt det socialistiske PSOE og fagbevægelserne udtrykt skepsis over for den neoliberale økonomiske politik, som er blevet ført af EU og ECB efter finanskrisen, hvilket som nævnt har ramt Sydeuropa hårdt. Teorien, der oprindeligt argumenterer for, at stater ofte vil gå med i et samarbejde for at opnå økonomiske fordele, forklarer derfor ikke det spanske socialistparti og fagbevægelsernes ønsker om at skabe en større social kohæsion i EU. Partido Popular bekræfter dog Moravcsiks påstand om, at det er de økonomiske interesser, der er vigtige før der kan overlades national suverænitet til en supranational institution som i EU.

Et andet emne der leder til diskussion hos den liberale intergovernmentalisme, er teoriens opbygning af de tre forhandlingsstadier. Teorien har vist sig uhensigtsmæssig til at analysere tiltag, som stadig er under udvikling, hvilket er tilfældet med den sociale søjle. Det kan i et sådant tilfælde være svært at placere aktørerne og deres position i forhandlingsprocesser når det drejer sig om helt nye EU-tiltag. Fælles for begge intergovernmentale teorier er, at de ignorerer et synspunkt fra vælgerne og borgernes side. De fokuserer i det hele taget for meget på staterne som samlede aktører. Dermed glemmer de at tage højde for, at der kan være mange opfattelser inden for nationalstaternes egne grænser og politiske rammer. Selvom den liberale intergovernmentalisme påpeger, at interessegrupper går ind og påvirker staterne i en forhandlingsproces, mangler teorien stadig at medtage holdninger fra borgerne.

Neofunktionalismen har i analysen vist sig at have sine begrænsninger ved, at der ikke har ligget nogen automatisk integration bag de nye politiske tiltag, der i øjeblikket kommer fra særligt EU-Kommissionens side. Teorien overvurderer eliternes magt, og ser slet ikke staterne som medbestemmende over for beslutninger foretaget på supranationalt niveau. Den overser dermed fuldstændigt den indflydelse, som staterne måtte besidde når det handler om at integrere politikområder på supranationalt niveau. Man kan altså kritisere neofunktionalismens underforståede automatik ved integrationen, idet analysen netop har

understreget, at det er staterne selv, dvs. Danmark og Spanien, og deres nationale grupperinger, der har betydning for de fremtidige udfald i mellemstatslige aftaler. På trods af, at vi i analysen har fundet belæg for, at Kommissionen er en central aktør i den europæiske integrationsproces, er det problematisk at forestille sig, at denne supranationale elite, sammen med andre ligestillede, alene kan stå i spidsen for integrationsprocessen uden medvirken fra staterne og deres nationale aktører. Det har vist sig at være vanskeligt at anvende neofunktionalismen, fordi teorien ikke lægger vægt på, at medlemsstaternes systemer er opbygget forskelligt, hvorfor integrationsprocessen i EU da heller ikke foregår så gnidningsfrit, som Haas' ellers påstår. Spillover-mekanismen har ikke vist sig at fungere helt automatisk, da den ikke tager højde for, at staterne også kan gå imod integrationsprocessen og stoppe den, såfremt de ikke finder interesse i at samarbejde om fælles aftaler med EU.

For at kunne besvare problemformuleringen, har det været relevant at komme ind på solidaritetsprincippet for at vise en af de største vanskeligheder ved etableringen af en europæisk social model. Ingen af de udvalgte integrationsteorier har været i stand til at forklare diskussionen om solidaritet, hvorfor det har været nødvendigt at anvende et andet perspektiv her. Asle Toje er, som supplement, blevet anvendt til at vise, hvorledes EU har forsøgt at skabe solidaritet ved at konstruere en række fælles "værdi-identiteter" for medlemsstaterne. Toje hævder, at solidaritet kræver en fælles identitet og en tillid mellem mennesker. Denne vinkel har integrationsteoriene med deres naturlige EU-fokus, ikke kunnet forklare. Yderligere har vi anvendt Jean-Claude Barbiers teoretiske synspunkter, der som nævnt beskæftiger sig med den sociale dimension i EU. Barbier er også af den overbevisning, at solidaritet indbefatter en såkaldt national identifikation mellem mennesker og en fælles politisk kultur, hvor borgere kan identificere sig med hinanden.

Gennem analysen, har teorierne med hver deres styrker og svagheder, været i stand til at supplere hinanden godt, og har derfor kunnet give os et godt teoretisk fundament til at forstå integrationsprocesserne i EU.

7.3. Analysens resultater

Fordi afhandlingen består af to separate analyser, vil diskussionen af analysernes resultater ligeledes deles op på samme måde nedenfor.

7.3.1. Den sociale søjle

Resultaterne fra analysen viser, at Danmark og Spanien har meget forskellige opfattelser af den sociale søjle. Disse modsatrettede tilgange til dette nye EU-initiativ skal først og fremmest ses i lyset af, at Danmark i forvejen har tillagt social- og arbejdsmarkedspolitikken meget stor værdi. Traditionelt set har det været arbejdsmarkedets parter, der har fastlagt rammerne for arbejdsmarkedspolitikken, og derfor ser man ikke positivt på, at EU vil være regulerende over for Danmark på dette politikområde. Dermed er der ikke stor interesse i at lade sig europæisere, da det er svært at se nye fordele ved en dybere integration. Ifølge den klassiske intergovernmentalisme kan fordelene ved et samarbejde synes få, fordi en europæisering anses som en trussel mod nogle allerede veletablerede systemer i Danmark. Med udgangspunkt i den liberale intergovernmentalisme, ser man endnu ingen økonomiske fordele ved at gå med i tiltaget, hvorfor begge statscentrerede teorier fortæller os, at en social harmonisering i det hele taget ser vanskelig ud i et dansk perspektiv.

I Spanien er der derimod en større interesse forbundet med EU's søjle-forslag. Dette skal dels forstås pga. en større længsel efter et mere stabilt arbejdsmarked, og dels fordi EU kan blive garanten for at sikre en bedre udvikling af velfærdssystemet i landet. Desuden er man også optimistisk, fordi det kan give flere økonomiske fordele for landet på længere sigt. Det er dog vigtigt at påpege, at spanske interessegrupper, såsom fagbevægelserne, også stiller deres krav til politikerne omkring EU's nye søjle. På baggrund af de konsekvenser, som bl.a. finanskrisen og statsgældskrisen har bragt med sig, er fagbevægelserne og det spanske socialistparti nu mere opsat på, at EU omlægges sin økonomiske struktur, og der er samtidigt et krav om, at Spanien bør tilegne sig en stærkere plads i EU's institutioner fremover.

På baggrund af analysen kan man fremhæve, at EU-Kommissionen er en indflydelsesrig aktør i forhold til den sociale dimension i EU. Kommissionen har vist sig at være en central institution, da den står i spidsen for omfattende nye målsætninger og beslutninger, som den sociale søjle lægger op til, og som man ønsker at udbrede til medlemsstaterne. Selvom der i

nutiden findes en overvejende stor dansk skepsis over for bl.a. oprettelsen af den sociale søjle, viser analysen stadig, at Kommissionen spiller en helt central rolle når det kommer til at introducere nye tiltag, der ønskes gennemført på supranationalt niveau.

7.3.2. Nationale problematikker

I Spanien oplever man stor politisk uenighed i forhold til vejen man ønsker at gå i det europæiske samarbejde. Partido Popular mener, at finansieringen af en mere effektiv spansk socialpolitik skal gå hånd i hånd med mere beskæftigelse og økonomisk vækst. PSOE understreger derimod et større behov for en direkte omlægning af den neoliberale økonomiske politik, der er blevet ført af EU og ECB i tiden efter finanskrisen og i forhold til håndteringen af Spaniens gældskrise. Spaniens to største fagbevægelser udtrykker, som et krav til PSOE, at partiet bør blande sig mere i de politiske processer, der vil foregå i EU fremover, således at arbejdernes interesser varetages. På baggrund af de erfaringer, som man gjorde sig i forhold til finanskrisen, er PSOE's præferencer altså ikke blot af økonomisk vægtning, men er også baserede på, at styrke den sociale kohæsion i Spanien og i EU. Fremkomsten af Podemos skaber desuden udfordringer for det traditionelle topartisystem i Spanien. Partiets mærkesager er ikke i lige så høj grad vinklet mod EU-samarbejde, hvorfor deres indflydelse kan have betydning for, hvor man ser Spanien henne i fremtidens EU. Om det traditionelle konkurrencedemokrati vil blive udfordret, vil tiden dog vise. Den katolske model spiller stadig en stor rolle, fordi modellens principper stadig er dybt rodfastet i den spanske kultur, hvilket hænger sammen med måden, hvorpå man har fastlagt social- og arbejdsmarkedspolitikken i Spanien. EU's ønske om en social harmonisering kan vise sig at blive en svær proces i Spanien, da man historisk set ikke har indrettet samfundet efter at lade staten eller andre autoriteter stå for borgernes velbefindende.

Den såkaldte "dobbelthed" der findes på det spanske arbejdsmarked er ligeledes en udfordring. For enten kan arbejdstagere være ansat på midlertidige kontrakter, hvor det er svært at spare op til privat arbejdsløshedsunderstøttelse eller også er man ansat på mere permanente kontrakter, hvor det nærmest er umuligt for arbejdsgivere at afskedige medarbejdere og få ny arbejdskraft. Der er altså en mangel på fleksibilitet i den spanske arbejdsmarkedsmodel, og dette er en problematik både for arbejdstagere og arbejdsgivere. Hvis EU-Kommissionen derfor bestræber sig på at tage *flexicurity*-princippet til sig, som man har lagt op til, vil det

formentlig komme til at tage lang tid at implementere det i Spanien. Det vil først og fremmest kræve en reformering af arbejdsmarkedspolitikken, før der kan opnås mere fleksibilitet.

Desuden viser vores analyse også, at spanske borgere generelt er tættere knyttet til deres regioner og byer end nationen. Spaniens opdeling i regioner med egne sprog og flag, gør, at borgerne har mindre nationalfølelse, end man eksempelvis har i Danmark. Det kan derfor være svært at samle nationen om et fælles projekt, såsom at gå med til mere integration.

I Danmark har problematikkerne vist sig noget anderledes end i Spanien. Her er det særligt stridighederne med EU-Domstolen og Kommissionen, der har været aktuelle i forbindelse med udfordringerne ved en social harmonisering. EU-Domstolen har vist sig at være en udfordring, fordi den forsøger at fortolke på områder, som de danske domstole ellers betragter som nationale anliggender. Ligeledes har EU-Kommissionen i flere sammenhænge været på konfrontationskurs med danske politikere, da man simpelthen ikke forstår hinanden i forhold til den frie bevægeligheds principper. Manglen på forståelse har vist sig at være en af de mest essentielle problematikker når det kommer til vanskelighederne med at opnå et samarbejde mellem Danmark og EU. Det er usandsynligt, at Danmark vil gå med i yderligere social integration i EU, så længe politikere og andre nationale interessegrupper har en følelse af, at der ingen forståelse er for den danske model og de værdier, som den tillægges.

En helt central faktor, der også problematiserer en social harmonisering, er opfattelsen af solidaritet, der må siges at forstås forskelligt i hhv. EU og medlemsstaterne. Vi ser i dag, hvordan man ikke forstår betegnelsen på samme måde i EU. Hvor den supranationale EU-elite har forsøgt at skabe solidaritet gennem fælles symboler, er det dog vanskeligt for EU-borgere at identificere sig med disse. Værdierne opfattes ikke specielt europæiske eller nationale, men derimod internationale og universelle, og er derfor svære at forholde sig til. I EU har man troet, at man kunne konstruere en ny identitet ud fra en række europæiske symboler. Men i forbindelse med at skabe et mere harmoniseret EU, glemmer man, at de nationale symboler forbliver stærkere pga. staternes følelsesmæssige og historiske tilknytning til dem.

En række af afhandlingens afsnit bærer præg af, at empirien vedrørende EU's ønske om en social harmonisering, har været lettere tilgængelig i de danske debatter end i de spanske. Derfor kan det ses, at der i analysen kan forekomme en overvægt af fokus på den danske

indstilling til EU's ønske om en social harmonisering. Årsagen kan muligvis findes i, at den sociale dimension Danmark er *high politics*, hvilket også er specificeret i analysen. Man kan derfor forvente, at det er et emne der fylder meget i Danmark, hvorfor det også har større fokus i den aktuelle danske debat. I Spanien har social- og arbejdsmarkedspolitik endnu ikke haft det samme fokus og det er således naturligt, at debatten synes mindre omfangsrig her.

8. Konklusion

Denne afhandling har undersøgt, hvilke problemer der kan opstå, når EU vil indføre en fælles social- og arbejdsmarkedspolitik i Unionen, og hvilke udfordringer disse kan give. Ved at fokusere på Danmark og Spanien og deres holdning til EU's ambitioner, har det været muligt at give et nuanceret billede af, hvordan forskellige problematikker kan udfolde sig på tværs af medlemsstaterne. Besvarelsen er således baseret på antagelsen om, at det ikke er nemt at implementere et så stort politikområde i en Union med stor diversitet blandt medlemsstaterne.

For at kunne svare på, hvorledes de udvalgte stater forholder sig til EU's tiltag, er analysen udarbejdet ved hjælp af integrationsteoriene; neofunktionalismen, intergovernmentalismen og den liberale intergovernmentalisme. Alle teorier har bidraget til en solid teoretisk ramme til at kunne analysere de samfundsforhold, der udfordrer en europæisering af nævnte politikområder. Kombineret med den udvalgte case om den sociale søjle, har vi kunnet analysere de faktorer der i hhv. Danmark og Spanien kan vanskeliggøre implementeringen af denne og således har vi kunnet besvare vores første arbejdsspørgsmål. Analysen af andre nationale faktorer der mere generelt set kan problematisere EU's ønske om mere integration på området, har tegnet et billede af, at det er meget forskellige forhold, der kan være med til at bremse integrationen i de to udvalgte medlemsstater. Dermed har det også været muligt at svare på det andet arbejdsspørgsmål.

Baseret på analysen af den sociale søjle, kan det konkluderes, at en fælles problematik gør sig gældende i de to medlemsstater. Aktører i både Danmark og Spanien har nemlig den samme holdning til, at det har været svært for dem at vide, hvilke konkrete fordele søjlen kunne tilbyde, fordi tiltaget endnu ikke er færdigudviklet. I Danmark har den sociale søjle fået en negativ modtagelse, da EU's ønsker ikke stemmer overens med de danske værdier i forbindelse med social- og arbejdsmarkedspolitik. Det er derfor vanskeligt at forestille sig, at Danmark, hvis det skulle blive aktuelt, ville se fordele i at integrere sig i EU's søjle-forlag. Fra Spaniens synspunkt, ser den sociale søjle mere attraktiv ud, idet man kan se både økonomiske fordele, men også muligheden for at få løftet velfærdsniveauet i landet.

I analysen af andre nationale problematikker, er vi nået frem til, at udfordringerne ved Danmark og Spanien kommer til udtryk på vidt forskellige måder. Disse forskelle baserer sig

på de to staters grundlæggende forskellige politiske kulturer og traditioner. I Danmark har problemerne vist sig, når overnationale institutioner griber ind i politikområder, der ikke blot forstås som højt prioriterede områder i Danmark, men også indbefatter en vigtig del af den nationale selvopfattelse. Omvendt kan forhold som politisk uenighed, traditionen for arbejdsmarkedets “dobbelthed” og den katolske samfundsmodel i Spanien, medvirke til at vanskeliggøre EU’s ambitioner.

For EU, har forskellige opfattelser af solidaritet også problematiseret ønsket om en harmonisering af medlemsstaternes social- og arbejdsmarkedspolitik. Konstruerede værdi-identiteter fra EU, er vanskelige for medlemsstaterne at identificere sig med, da de forekommer abstrakte. Det har derfor været svært for EU at skabe solidaritet på tværs af Unionen og netop borgeres tillid til hinanden og deres fællesskabsfølelse er fundamental for samarbejde. Afslutningsvis, findes der heller ingen klar definition af, hvordan man forstår den europæiske sociale model, hvis målsætninger udpensles af EU, men ikke konkretiseres tilstrækkeligt.

Afhandlingen giver en værdifuld indsigt i hvilke problemer EU står over for, med ønsket om at harmonisere store politikområder som social- og arbejdsmarkedspolitik. Den giver ligeledes et indblik i hvilke områder EU bør være opmærksomme på for at kunne lykkes med dens ambitioner, og for at løse de nævnte problematikker, der kan opstå ved en sådan integration. Det vil derfor i fremtiden blive spændende at se, om det overhovedet vil lade sig gøre at nå frem til en dybere integration i EU vedrørende socialt funderede forhold.

9. Litteraturliste

Artikler:

- **Barsøe, Magnus** (2013): *Krisen i Spanien har mange fædre*. www.90mandater.dk
- **Brøndum, Rikke** (2017): *DI: Juncker bør respektere den danske model*: <http://di.dk/dibusiness/nyheder/Pages/Europaeiskearbejdsgiverrefaar.aspx>
- **Calvo, Vera Gutierrez** (2014): *El PSOE propone una “troika social” que vigile los efectos de los recortes en la UE*. El Pais: http://politica.elpais.com/politica/2014/04/24/actualidad/1398342281_850412.html
- **De la Baume, Maïa & Herszenhorn, David M.** (2017): *In Versailles, EU’s big 4 back multispeed Europe. Leaders of Germany, France, Italy and Spain call for greater integration — at your own pace*. Politico. Bruxelles: <http://www.politico.eu/article/in-versailles-eus-big-4-back-multi-speed-europe-italy-france-germany-spain/>
- **El Mundo** (2016): *El insólito choque entre el Gobierno en funciones y en el Congreso*. El Mundo: <http://www.elmundo.es/opinion/2016/03/16/56e85c54268e3e53578b467e.html>
- **CCOO** (2016a): *La CES adopta una plataforma sindical para el futuro de Europa*. CCOO: [http://www.ccoo.es/noticia:224184--La CES adopta una plataforma sindical para el futuro de Europa](http://www.ccoo.es/noticia:224184--La-CES-adopta-una-plataforma-sindical-para-el-futuro-de-Europa)
- **CCOO** (2016b): *Derechos sociales y de ciudadanía. Encrucijada europea*. Castellalamancha.ccoo: http://www.castillalamancha.ccoo.es/webCastillaLaMancha/Areas/Formacion:Actualidad:1010487--Derechos_sociales_y_de_ciudadania_Encrucijada_europea
- **CCOO** (2017c): *60 Aniversario del tratado de Roma, ¿Algo que celebrar?* CCOO: [http://www.ccoo.es/noticia:234847--60 Aniversario del tratado de Roma Algo que celebrare](http://www.ccoo.es/noticia:234847--60-Aniversario-del-tratado-de-Roma-Algo-que-celebrare)
- **Djörup, Claus** (2016): *Troels Lund Poulsen: Juncker skal respektere den danske model*. Fagpressen.eu: <http://fagpressen.eu/nordisk-nej-til-socialsojle/>
- **Euroefe** (2016): *Las posiciones de los partidos españoles sobre la Unión Europea* http://euroefe.euractiv.es/5533_dosieres/3615257_las-posiciones-de-los-partidos-espanoles-sobre-la-union-europea.html

- **EU-Kommissionen** (2014): *Indblik i EU-politik: Det indre marked*. Generalsekretariatet for Kommunikation. Oplysning til borgere. Luxembourg: Den Europæiske Unions publikationskontor.
- **EU-Kommissionen** (2016): *Hen imod en europæisk søjle for sociale rettigheder - spørgsmål og svar*. Strasbourg. Udgivet den 8. marts 2016:
[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-545_da.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-545_da.htm)
- **EU-Kommissionen** (2017b): *Kommissionen forbereder de næste skridt hen imod en europæisk søjle for sociale rettigheder*. Bruxelles. Udgivet den 23. januar 2017:
[http://europa.eu/rapid/press-release IP-17-114_da.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-114_da.htm).
- **Europæiske Faglige Samarbejdsorganisation** (2015): *Evaluación de la CES del Programa de Trabajo 2016 de la Comisión Europea*:
<http://www.ccoo.es/cms/g/public/o/8/o67778.pdf>
- **Grevsen, Arne** (2017) *LO: Fri bevægelse med respekt for lønmodtagerne*. Altinget: <http://www.altinget.dk/eu/artikel/lo-fri-bevaegelse-med-respekt-for-loenmodtagerne>
- **Hansen, Jesper Løvenbalk** (2017). 'Jeg ser ikke et problem med velfærdsturisme'. Udgivet i Dagbladet Information d. 10. februar 2017:
<https://www.information.dk/indland/2017/02/ser-problem-velfaerdsturisme>
- **Hernández, Marisol** (2015). *Rajoy critica a Podemos por decir que el Gobierno griego ha tenido 'una actitud ejemplar'*. El Mundo d. 29 juni 2015:
<http://www.elmundo.es/espana/2015/06/29/55913351268e3ecc2e8b4574.html>
- **Keller, Tore** (2017): *Samuelson: Europa kører allerede i flere hastigheder*
<http://borsen.dk/nyheder/avisen/artikel/11/165087/artikel.html>
- **Kristiansen, Jens** (2016). *Da Højesteret undsagde EU-Domstolen*. Udgivet i Jyllands-Posten d. 30 december 2016: <http://jyllands-posten.dk/debat/kronik/ECE9257874/da-hoejesteret-undsagde-eudomstolen/>
- **La Vanguardia** (2017): *Rajoy pide apoyo para una Europa de varias velocidades con España en cabeza*
<http://www.lavanguardia.com/politica/20170315/42906666962/rajoy-pide-apoyo-para-una-europa-de-varias-velocidades-con-espana-en-cabeza.html>
- **Mißbeck-Winberg, Christiane** (2017): *DA: EU's sociale søjle giver lønmodtagere falsk tryghed*. Altinget: <https://www.altinget.dk/eu/artikel/da-eus-sociale-soejle-giver-loenmodtagere-falsk-tryghed>

- **Moravcsik, Andrew** (2012): *Europa After the Crisis: How to Sustain a Common Currency*. Foreign Affairs: <https://www.foreignaffairs.com/articles/europe/2012-05-01/europe-after-crisis>
- **Partido Popular** (2015): Rajoy: “Las solidaridad de las familias ha servido para que muchas personas pudieran salir de la crisis”: <http://www.pp.es/actualidad-noticia/rajoy-las-solidaridad-las-familias-ha-servido-que-muchas-personas-pudieran-salir>
- **Pascual, Amparo Serrano & Rodriguez Carlos** (2016): *Social Europe from the Spanish View*. Clingendael. Netherlands Institute of International Relations: <https://www.clingendael.nl/publication/social-europe-spanish-view>
- **Plougsgaard, Heidi** (2016): *EU-top lytter til dansk protest mod mindsteløn*. Jyllandsposten: <http://jyllands-posten.dk/indland/ECE9246939/eutop-lytter-til-dansk-protest-mod-mindsteloen/>
- **Plougsgaard, Heidi & Kaae, Martin** (2017): *Dansk minister er rasende på EU-kommissær »Hun sidder i et elfenbenstårn i Bruxelles«*. Jyllands-Posten: <https://jyllands-posten.dk/protected/premium/indland/ECE9261061/dansk-minister-er-rasende-paa-eukommissaer-hun-sidder-i-et-elfenbenstaarn-i-bruxelles/>
- **Plougsgaard, Heidi** (2016): *EU parat til at blåstemple danske dagpenge-værnsregler*. Jyllands-Posten: <http://jyllands-posten.dk/politik/ECE9224053/eu-parat-til-at-blaastemple-danske-dagpengevaernsregler/>
- **Ritzau** (2017): *Efter brexit - Her er de fem veje for EU*. <http://nyheder.tv2.dk/udland/2017-03-01-efter-brexit-her-er-de-fem-veje-for-eu>
- **Tesfaye, Mattias** (2017) *Nej til EU-mindsteløn og politisk indblanding i danske lønninger*. Ræson: <http://raeson.dk/2017/mattias-tesfaye-nej-til-eu-mindsteloen-og-politisk-indblanding-i-danske-loenninger/>
- **Thomsen, Line Oxholm** (2016): *KL Kæmper for at sikre den danske arbejdsmarkedsmodel*: <http://www.kl.dk/eu2/KL-kamper-for-at-sikre-den-danske-arbejdsmarkedsmodel-id211590/>
- **Topp, Alexander** (2014): *Spanien: Ideen om den europæiske velfærdsunion smuldrer i Barcelona*. Ræson: <http://raeson.dk/2014/spanien-ideen-om-den-europaeiske-velfaerdsunion-smuldrer-i-barcelona/>

- **UGT (2016):** *UGT reivindica una influencia real del Diálogo Social en el diseño de las políticas europeas.* UGT:
<http://www.ugt.es/SitePages/NoticiaDetalle.aspx?idElemento=1812&p+=+n>
- **Wind, Marlene:** *Demokratiopfattelser i EU.* Institut for Statskundskab, Københavns Universitet. Dansk Folkeoplysnings Samråd.
<http://arkiv.dfs.dk/media/104267/fakta%20ark%209%20tryk.pdf>

Bøger:

- **Alarcón, Antonio V. Menéndez (2004):** *The Cultural Realm of European Integration: Social Representations in France, Spain, and the United Kingdom.* Praeger. Greenwood Publishing Group. London.
- **Abrahamson, Peter (2004):** Kapitel 16: *Den sociale dimension i EU.* I Elm Larsen, Jørgen og Hornemann Møller, Iver. Socialpolitik. Hans Reitzel Forlag. (2. udgave).
- **Barbier, Jean-Claude (2012):** *The Road to Social Europe. A Contemporary Approach to Political Cultures and Diversity in Europe.* Routledge.
- **Barbier, Jean-Claude (2015):** Kapitel 1: *The State of Social Europe.* Social Europe: A Dead End. What the Eurozone Crisis is doing to Europe's Social Dimension. DJØF Publishing Copenhagen.
- **Baron, Irene & Herslund, Michael (2011):** Kapitel 1: *Magten og borgerne.* Fra Leviathan til Lissabon (1. udgave). Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- **Barou, Yves (2013):** *The European Social Model, an asset for Europe.* Éditions des Ilots de résistance. E-book.
- **Begg, Iain (2015):** Kapitel 2: *EU governance of sustainable development: Social and environmental policies.* The Sustainability of the European Social Model. Edward Elgar Publishing. Cheltenham, UK.
- **Bislev, Sven (2004):** Kapitel 5: *Socialpolitiske modeller.* Socialpolitik. Hans Reitzels Forlag. Seneste udgave.
- **Bosco, A. (2015).** *Midlife Crisis? Spanish Democracy at 40. Juncture.* s. 65-73.
- **Cini, Michelle (2007):** *European Union Politics.* (2. udgave) Oxford University Press.
- **Christensen, Erik (2014).** *Kan EU blive et socialt Europa?* Artikel: udgivet i Mediebureauet Modkraft d. 19. oktober 2014.

- **Chryssochoou, Dimitris N.** (2001): *Theorizing European Integration*. (1. udgave). SAGE Publications Ltd.
- **Fich, Christian, Humlebæk, Carsten, Nørholm, Sine, Lonning, Erik & Müller, Henrik Høeg** (2011): *Kapitel 4: Overnational magt og legitimitet - en europæisk forfatning? Fra Leviathan til Lissabon*. (1. udgave) Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- **Friis, Lykke** (1999): *An Ever Larger Union? – EU Enlargement and European Integration* Danish Institute of International Affairs. 1999 (DUPI).
- **Haas, Ernst B.** (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*. London: Stevens & Sons Limited.
- **Haas, Ernst B.** (1975): *The Obsolescence of Regional Integration Theory*. Berkley, CA: Institute of International Studies.
- **Hansen, Mogens Herman** (2010): *Demokrati som styreform og som ideologi*. Museum Tusculanums Forlag.
- **Hansen, Niels Houlberg, Hansen, Frede Sneftrup, Lonning, Erik & Poulsen, Carl Peter** (2014): *Samfundsøkonomi og internationale forhold*. (7. udgave) Frederiksberg: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- **Hoffmann, Stanley** (1963): *Discord in community: The North Atlantic Area as a Partial International System*. International Organization, 17(3), s. 521-549.
- **Hoffmann, Stanley** (1964): *The European Process at Atlantic Crosspurposes*. Conference on International Organization, s. 85-101.
- **Hoffmann, Stanley** (1966): *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*. S. 157-171.
- **Hoffmann, Stanley** (1982): *Reflections on the Nation-State in Western Europe Today*. Journal of Common Market Studies 21 (1): 21-38.
- **Hjort, Katrin** (2008): *Demokratiseringen af den offentlige sektor*. Roskilde Universitetsforlag. (1. udgave).
- **Højbjerg, Henriette** (2013) Kapitel 9. *Hermeneutik. Forståelse og fortolkning i samfundsvidenskaberne*. Fuglsang, Lars, Olsen, Poul Bitsch & Rasborg, Klaus. Videnskabsteori i samfundsvidenskaberne. På tværs af fagkulturer og paradigmer. (3. udgave).

- **Jaumotte, Florence** (2011): *The Spanish Labor Market in a Cross-Country Perspective*. IMF Working Paper. European Department. International Monetary Fund.
- **Jensen, Anker Leo** (2005): *Spanien - ¿Anderledes?* Gyldendal Uddannelse.
- **Jensen, Carsten Strøby, Lubanski, Nikolai og Andersen, Søren, Kaj** (1996): *Arbejdsmarkedsmodeller i Europa*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- **Jespersen, Jesper** (2012): *Euroen: hvorfor gik det galt, og hvordan kommer vi videre?* Kritisk Debat.
- **Kelstrup, Morten, Martinsen, Dorte Sindbjerg & Wind, Marlene** (2008): *Europa i Forandring: En grundbog om EU's politiske og retlige system* (1. udgave) København: Hans Reitzels Forlag.
- **Kelstrup, Morten, Martinsen, Dorte Sindbjerg & Wind, Marlene** (2012): *Europa i Forandring: En grundbog om EU's politiske og retlige system* (2. udgave) København: Hans Reitzels Forlag.
- **Lechevalier, Arnaud** (2015) Kapitel 2: *Eucken under the Pillow. The ordoliberal Imprint on Social Europe*. Social Europe: A Dead End. What the Eurozone Crisis is doing to Europe's Social Dimension. DJØF Publishing Copenhagen.
- **Lindberg, Leon N.** (2006): *The Political Dynamics of European Integration*. I: Eilstrup Sangiovanni, M.: *Debates on European Integration: A Reader*. Basingstoke; Palgrave Macmillan.
- **Moravcsik, Andrew** (1993): *Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. Journal of Common Market Studies, s. 473-524. Harvard University, Massachusetts. USA. s. 611-628.
- **Moravcsik, Andrew** (1993): *Preference and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*. Journal of Common Market Studies, s. 473-524.
- **Moravcsik, Andrew** (1998) *The choice for Europe: Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. New York: Cornell University Press.
- **Olsen, B. Claus & Rasmussen, Niels** (2004) Kapitel 3: *et bud på en definition*. Socialpolitik. Hans Reitzels Forlag. Seneste udgave.
- **Pahuus, Mogens** (2014): Kap. 6 Hermeneutik. *Humanistisk videnskabsteori*. (3. udgave) Lindhardt og Ringhof Forlag A/S. København.

- **Petmesidou, Maria & Guillén, Ana M. (2015):** *Economic Crisis and Austerity in Southern Europe: Threat or Opportunity for a Sustainable Welfare State?*
- **Schmitter, Philippe C. (1969):** Three Neo-Functional Hypothesis about International Integration. *International Organization*, 23(1), s. 161-166.
- **Toje, Asle (2012):** *Rødt, hvitt & blått: Om demokratiet i Europa*. Oslo. Dreyers Forlag

Hjemmesider:

- **Beskæftigelsesministeriet a:** *Den danske model*. Besøgt d. 10-03-2017:
<http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Arbejdsret/Det%20arbejdsretlige%20omraade/Den%20danske%20model.aspx>
- **Beskæftigelsesministeriet b:** *Flexicurity i Danmark*. Besøgt d. 10-03-2017:
<http://bm.dk/da/Beskaeftigelsesomraadet/Arbejdsret/Det%20arbejdsretlige%20omraade/Flexicurity/Flexicurity%20i%20Danmark.aspx>
- **Den Europæiske Centralbank (2017):** *Indtræden i eurosamarbejdet*. Besøgt d. 10-03-2017: <https://www.ecb.europa.eu/euro/changeover/html/index.da.html>
- **Den Europæiske Union Danmark (2017):** *EU's motto*. Besøgt d. 01-05-2017:
https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day_da
- **EU-Kommissionen (2017a):** *Den europæiske beskæftigelsesstrategi*. Besøgt d. 11-03-2017: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=da>
- **EU-Kommissionen (2017c):** *Opening Speech by Commissioner Thyssen of Conference on European Pillar of Social Rights*. Besøgt d. 10-04-2017:
http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-122_en.htm
- **Folketingets EU-oplysning (2017a):** *Fakta om EU-Domstolen*. Besøgt d. 05-03-2017: <http://www.eu.dk/da/fakta-om-eu/institutioner/domstolen>
- **Folketingets EU-oplysning (2017b):** *De danske EU-forbehold*. Besøgt d. 05-03-2017: <http://www.eu.dk/da/danmark-i-eu/de-danske-forbehold>
- **Folketingets EU-oplysning (2017c):** *Folkeafstemninger*. Besøgt d. 10-03-2017:
<http://www.eu.dk/da/danmark-i-eu/indflydelse/folkeafstemninger>

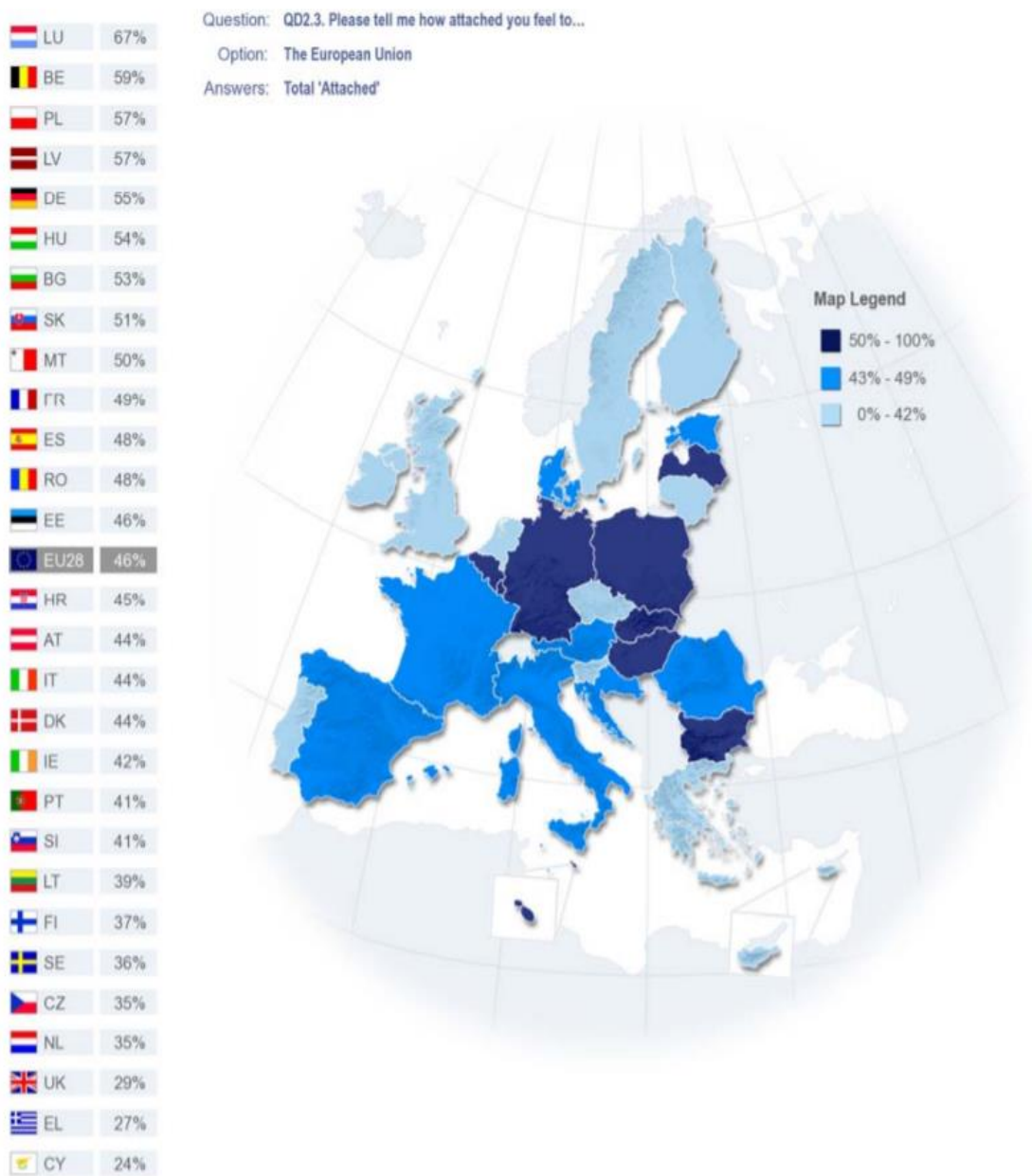
- **Ministerio de Empleo y Seguridad Social:** *Guía Laboral - La Negociación Colectiva*. Besøgt d. 12-03-2017:
http://www.empleo.gob.es/es/Guia/texto/guia_12/contenidos/guia_12_24_0.htm
- **PSOE:** *Programa electoral: Qué queremos de Europa en política social*.
<http://www.psoe.es/programa-electoral/estado-social/que-queremos-de-europa-en-politica-social/>
- **Pp.madrid.es:** *Manifiesto Electoral Partido Popular Europeo*.
<https://ppmadrid.es/manifiesto-electoral-partido-popular-europeo/>
- **Skatteministeriet** (2016): *En retfærdig børnecheck til EU-borgere*.
<http://www.skm.dk/ministeriet/ministeren/ministerens-debatindlaeg/2016/marts/en-retfaerdig-boernecheck-til-eu-borgere>

Rapporter:

- **Andersen, Dorte - Dansk Arbejdsgiverforening** (2016): *Høringssvar om en europæisk søjle for sociale rettigheder*.
<http://www.da.dk/bilag/06.12.2016%20H%F8ringssvar%20om%20en%20europ%E6isk%20s%F8jle%20for%20sociale%20rettigheder.pdf>
- **Casals, Joaquin Ayuso** (2004) *Fixed-term contracts in Spain: a mixed blessing?* Bruxelles: Ecofin. EU-Kommissionen.
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication1286_en.pdf
- **Dansk Erhverv** (2017): *Markedsrapport Spanien*.
- **EU-Kommissionen** (2012): *Standard Europe Barometer Spring 2012: European Citizenship*. http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb77/eb77_citizen_en.pdf
- **Nancy, Jacques** (2017): *Two years until the 2019 European elections - Special Eurobarometer of the European Parliament*. European Parliamentary Research Service. Public Opinion Monitoring Unit.
- **Partido Popular:** *Ruta Social: Presentación Ponencia Social*
http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/ponencia_ruta_social.pdf
- **Partido Popular** (2017): *2 Ponencia Social*. Madrid, Feb. 2017.
http://www.pp.es/sites/default/files/documentos/ponencia_social_definitiva.pdf

- **Publications.europa.eu:** *The EU in 2016.*
<http://publications.europa.eu/webpub/com/general-report-2016/en/>
- **Social- og Indenrigsudvalget** (2016): *En europæisk søjle af sociale rettigheder.*
Faktaark. Folketingets EU-Konsulentenhed/Det Internationale Sekretariat.
København.

Bilag 1: Eurobarometer 2012



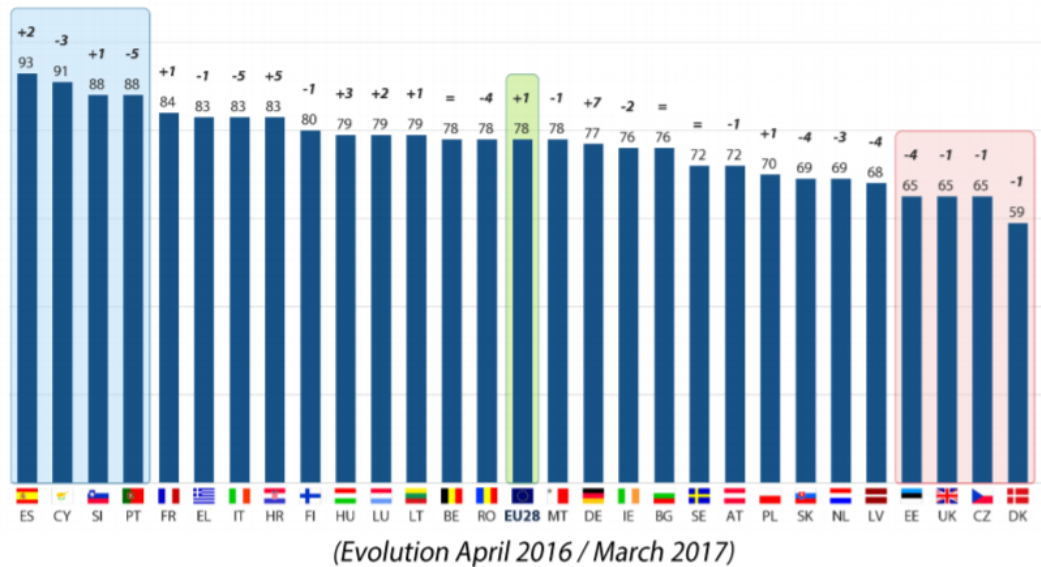
Eurobarometer med oversigt over medlemsstaternes tilknytning til EU i procent (EU-Kommissionen 2012: 9).

Bilag 2: Forventninger til EU's indgriben

Expectations for EU action

Q2.3 And for each of the following, would you like the European Union to intervene less than at present or more than at present?

More than at present (%)



Eurobarometer der i procent viser medlemsstaternes holdning til hvor meget EU bør gribe ind i nationale politikområder (Nancy 2017: 27).