

Indholdsfortegnelse

Abstract	3
Indledning	3
Problemstilling	5
Metode	6
Teoretisk udgangspunkt	7
Empiri.....	8
Udvalgte aktørlande	9
Teori.....	10
Systemteori.....	10
Magtteori.....	12
Magtens ansigter	12
Magtens første ansigt.....	13
Magtens andet ansigt.....	14
Magtens tredje ansigt.....	15
Magtens fjerde ansigt.....	15
Integrationsteori.....	16
Integrationsbegrebet.....	16
Neofunktionalisme	17
Intergovernmentalisme	19
Statsformer	20
Operationalisering af teorierne	20
Første delanalyse: systemteoretisk analyse	21
Redegørelse for handlingsforløbet omkring EU's obligatorisk kvoteordning	21
Kvotefordeling som løsning på flygtningekrisen	22
Forhandlingsprocessen om kvotefordelingen	23
Reaktioner på ideen om en kvotefordeling.....	25
De negativt stemte lande	25
Lande med forbehold	27
De positivt stemte lande	29
Aftalen og den obligatoriske kvotefordeling.....	29
Reaktionen fra medlemslandene	30
Delkonklusion	32

Anden delanalyse: Magtteoretisk analyse	32
EU's institutioners rolle i beslutningsprocessen.....	33
Magtens første ansigt.....	35
Magtens andet ansigt.....	38
Magtens tredje ansigt.....	40
Magtens fjerde ansigt.....	45
Delkonklusion	49
Tredje delanalyse: integrationsteoretisk analyse.....	51
EU i integrationsteoretisk perspektiv	51
Delkonklusion	58
Konklusion	59
Diskussion	60
Litteraturliste.....	62

Abstract

This project describes the circumstances surrounding the migration crisis in 2015, which led to the mandatory distribution quota of refugees decided by members of EU, as a solution to the growing problem. The point of this project is to investigate how the EU's political development is according to the integration theories of neofunctionalism and intergovernmentalism, by first analyzing the powerplay between the member countries the EU as a supranational institution. To do this the project also investigates which type of political system the EU is, and how it can be analyzed according to the power and integration theories. The categorization by political system theory shall lead on to a power analyzes which shall culminate in an integration analysis, which can according to the specific case can make assessment about which political direction the EU is heading towards the future, ending up in a conclusion and discussion about the result.

Indledning

Migrationskrisen, blev situationen populært kaldt, da Europa pludselig så en strøm af flygtninge, primært fra Syrien og Afghanistan trænger sig på ved de europæiske grænser, og ikke siden anden verdenskrig havde så mange mennesker været på flugt på en gang (Winther, 2015). Grænseagenturet Frontex fastslog i denne sammenhæng, at der ved udgangen af 2014 var over 278.000 mennesker med flygtninge- og migrationsstatus som havde forsøgt at krydse grænsen til det europæiske kontinent (Frontex, 2015). Tendensen fortsatte henover sommeren 2015, hvor flere end 107.000 yderligere flygtninge forsøgte at migrere til Europa. Situationen medførte så stort et pres på især de sydlige EU-landes grænser, heriblandt især Italien og Grækenland, at de tidligere retningslinjer for behandling af flygtninge, som var beskrevet i Dublinforordningen, de facto blev sat ud af kraft (Danmarks Radio a, 2015). Dublinforordningen, som var EU's politik for håndtering af flygtninge, påbød at flygtninges asylsag skulle behandles i det første EU-land som flygtningene kom til (Europa Kommissionen a, 2015, p. 14), men blev altså i denne forbindelse suspenderet som følge af det massive pres. Dette medvirkede til at flygtningestrømmene begav sig videre fra grænselandene op gennem Europa, og medførte senere hen at Schengen-samarbejdet, som ellers er en af hjørnesteinene i det moderne EU-samarbejde, blev sat på prøve, idet flere lande indførte midlertidig grænsekontrol internt i EU. Dette blev dog, om end modvilligt sanktioneret af EU, for at imødekomme landene i forbindelse med den ekstreme flygtningesituation (EU.dk: Midlertidig grænsekontrol). EU blev grundlagt på baggrunden af anden verdenskrig, med en grundtanke om at mennesker har ret til at leve i en fredelig verden (Kelstrup, Sinbjerg & Wind, 2012, s. 57), og da disse mennesker umiddelbart var kvalificeret

til at modtage flygtningestatus, i og med at de var potentielle ofre for personlig forfølgelse, krig, vold og anden politisk uro (EUa, 2011, kapitel 1, artikel 2, stk. e), så var der altså behov for handling.

Der opstod hermed, som følge af den anspændte situation, et ønske om at finde en fælles europæiske løsning på situationen, hvilket medførte at Den Europæiske Kommission for Migration, d. 12. maj 2015 præsenterede sit første løsningsforslag som skulle håndtere den anspændte situation (Europa Kommissionen a, 2015, s. 14). Dette forslag blev udarbejdet på baggrund af et møde i det Europæiske råd d. 23. april 2015, som følte sig presset til hurtigst muligt at finde en holdbar løsning på problemet, idet presset på de forskellige lande steg stødt, samtidig med at flygtningestrømmene fortsatte og bådflygtninge mistede livet i forsøg på at krydse Middelhavet mod Europa (Det Europæiske Råd a, 2015). Løsningsforslaget tog form i en frivillig og midlertidig fordeling af flygtningene, og på den måde skabe en fordelingsmekanisme for migranterne som skulle erstatte Dublinforordningens retningslinjer (Det Europæiske Råd a, 2015). Fordelingen gik ud på flygtningene skulle fordeles til forskellige lande ud fra forskellige parametre, såsom BNP, befolkningsstørrelse, arbejdsløshedsprocent mf. (Europa Kommissionen a, 2015, s. 5). I denne første erklæring fra kommissionen lød det som følgende, i forhold til bidraget til den akutte aktuelle situation med presset omkring de ydre grænser:

“... Indtil disse to foranstaltninger er gennemført, er det nødvendigt, at medlemsstaterne viser solidaritet og fordobler indsatsen for at hjælpe de lande, der står i forreste række.”

(Europa Kommissionen a, 2015, s. 4).

Der blev altså lagt op til en forventning om en frivillig fordeling af flygtningene blandt medlemslandene, med det formål at landene på solidarisk vis ville afhjælpe presset fra de hårdest ramte lande, indtil der senere på året i 2015 kunne blive udviklet en varig fordelingsnøgle for flygtninge som ankommer til EU. Men på trods af kommissionen og Det Europæiske råds vedtaget dagsorden og hensigt for migrationskrisen, udviste flere medlemslande stor skepsis og modstand i forhold til en sådan løsning på problemet, hvilket allerede sås tydeligt tidligt i forhandlingsforløbet. Nogle lande blødt dog midlertidigt op undervejs i forløbet, mens andre bibeholdt deres modstand mod ordningen, der dog blev vedtaget med et kvalificeret flertal. Så på trods af uenighederne og flere landes modstand blev der vedtaget en obligatorisk kvoteordning til en permanent fordeling af flygtninge som kommer til EU.

“... den Europæiske Union “[...] er en besynderlig konstruktion, som der ikke rigtig findes magen til i verden.”

(Hansen, 2014, d. 97).

Derfor er det interessante ved lige netop denne sag, hvilken karakter EU tager som et overstatsligt system, og hvordan institutionen agerer i internt og i forhold til medlemslandene, når en global krise rammer som strækker sig ud over enkelte landes problematikker, og sætter de eksisterende spilleregler ud af drift. Her bliver det relevant at se på hvilken form for politisk integrationsmæssig udvikling EU tager, ved disse akutte og krisemæssige situationer som kaldet på fælles politisk handling, og dermed skaber situationer hvor nogle lande bliver tvunget til at revurdere eller sætte deres egne holdninger og interesser ud af spil, i forhold til at imødekomme det europæiske samarbejde. Dette projekt vil derfor forsøge at belyse hvordan man kan kategorisere det europæiske samarbejde og institutionen EU, isoleret set ud fra omstændighederne omkring den obligatoriske kvotefordeling af flygtninge som fulgte migrationskrisen. Der vil i denne sammenhæng blive set på magtforhold i EU i forhold til beslutningsprocessen og implementeringen af ordningen, for at ud fra dette vurdere hvilken integrationsmæssig politisk retning EU-samarbejdet bevæger sig i.

Problemstilling

For at belyse dette projekts primære problemstilling, som handler om den integrationsmæssige politiske udvikling af EU, set ud fra omstændighederne omkring kvotefordelingen, er vi først nødt til at set på de magtmæssige forhold som har spillet ind ved forhandlingen omkring, udarbejdelsen og implementeringen af kvotefordelingen. Derfor vil der være en indledende magtanalyse som skal fungere som grundlag for en efterfølgende politiske integrationsanalyse, som skal forsøge at besvare følgende problemstilling:

Hvordan kan man karakterisere det europæiske samarbejde i EU, isoleret set ud fra omstændighederne omkring tilblivelsen og implementeringen af den obligatoriske kvotefordeling, i forhold til en politisk teoretisk integrationsproces?

Denne problemstilling skal belyses teoretisk ved hjælp af de to mest klassiske integrationsteorier i EU-sammenhæng, neofunktionalisme og intergovernmentalisme, i denne sammenhæng opstilles der to modpoler i forhold til statsformer, henholdsvis en forbundsstat og et statsforbund. Forbundsstaten bygger

på en føderalistisk og neofunktionalistisk statsforståelse, og statsforbundet bygger på en konføderal og intergovernmentalistisk statsforståelse. En karakteristik af EU's udvikling som politisk system, ud fra ovenstående problemformulering, skal altså findes et sted mellem disse to former for statssamarbejde. Men først vil forløbet altså blive analyseret i et magt-teoretisk perspektiv, hvor der vil blive skelnet mellem formel og uformel magt. Den formelle magt refererer til magtforholdet mellem institutionerne i EU og medlemslandene, i forhold til de processer som spiller ind her, og den uformelle magt til det magtspil som foregår mellem landene i EU. Denne analyse skal som tidligere beskrevet lede videre til en integrationsanalyse af den politiske udvikling i forhold til neofunktionalisme og intergovernmentalisme, som efterfølgende skal munde ud en diskussion af hvilken form for politisk system EU kan betegnes som og hvilken politisk udvikling det bevæger sig i.

Metode

Projektets formål er altså at forsøge at karakterisere EU som et politisk system ud fra et integrationsmæssigt perspektiv, ved hjælp af en indledende magtanalyse til at belyse beslutningsprocessen og omstændighederne ledende op til vedtagelsen af kvotefordelingen. Der er altså udelukkende tale om at analysere EU ud fra en specifik og afgrænset situation, hvilket gør at projektet tager form af et casestudie, hvor casen er migrationskrisen og kvotefordelingen. Da der derudover er tale om en case som omkranser en tidsmæssig periode, er der tale om et longitudinelt design, hvilket gør at projektet kan kategoriseres som et longitudinelt casedesign.

Projektets analytiske opbygning breder sig over to perspektiver, hvor det primære er et organisatorisk perspektiv og der sekundære et aktørperspektiv. Aktørperspektivet refererer til den magtpolitiske analyse af medlemslandene som aktører i forhold til EU og de europæiske samarbejde, og tager som udgangspunkt form af en uformel tilgang til EU som politisk system. Det organisatoriske perspektiv tager udgangspunkt i en analyse af EU som politisk system, og har derfor en mere formel tilgang til beslutningsprocessen omkring kvotefordelingen. Der anvendes to forskellige perspektiver for at sikre reliabiliteten i projektet, idet EU er et unikt politisk system med flere forskellige aktører på flere forskellige niveauer. Disse to perspektiver, skal sammen med den magtteoretiske analyse skabe en mere fyldestgørende tilgang til integrationsanalysen, hvor begge teoretiske udgangspunkter kommer lige meget til gode. Dette er f.eks. tilfældet da det uformelle magtspil mellem medlemslandene især vil belyse en intergovernmentalistisk vinkel, hvorimod de mere organisatoriske funktioner på institutionsniveau vil fremhæve de neofunktionalistiske træk.

En casebaseret analyse fokuserer på specifikke begivenheder og fænomener som ses i samfundsmæssige sammenhæng og giver mulighed for at gå i dybden med denne hændelse, og på den måde skabe en fokuseret analyse. Dette er tilfældet i dette projekt som er centreret omkring kvotefordelingen og de omkringliggende omstændigheder som har ligget til grund for udformningen af den, i casestudier som dette vil der som oftest blive benyttet kvalitative undersøgelsesmetoder og dokumentstudier, hvilket også er tilfældet i dette projekt (Bryman, 2012, s. 67, 383). Casen er i dette tilfælde dog inddelt i flere forskellige dele, da der er tale om forskellige delanalyser som skal medvirke til at besvare problemstillingen. Dette værende den indledende formelle og uformelle magtanalyse, som skal medvirke til at understøtte den primære analyse af selve den politiske integrationsproces, som skal munde ud i en diskussionsmæssig karakteristik af EU som politisk system. EU er som tidligere beskrevet et kompleks og på mange måde udefinerbar institution, med mange facetter og dimensioner, som gør at man ikke umiddelbart overordnet kan definere systemet. Et ideelt sammenligneligt eksempel på dette er David Puchalas analogi om de blinde mænd som forsøger at definere en elefant ved at røre ved forskellige dele af elefanten, og dermed komme med vidt forskellige definitioner. En som har fat i øret, mener at EU er stort og fladt, en som har fat i snablen, mener at EU er langt og tykt, osv. (Puchala, 1972). Derfor bliver en analyse af EU som politisk system nødvendigvis nødt til at benytte sig af en caseorienteret metode, for at skabe en overskuelig og håndterbar måde at beskæftige sig med EU på. Man kan derfor ikke ud fra dette projekt konkludere noget generaliserende om EU som helhed i forhold til politisk udvikling, men blot give et dybdegående billede af et aspekt af denne udvikling, som godt kan benyttes til overordnet at vurdere EU's integrationsmæssige politiske udvikling.

Teoretisk udgangspunkt

Den teoretiske analyse vil blive indledt af en kort beskrivelse af politisk systemanalyse som skal fungere som en forståelsesramme for den videre analyse og hjælpe til den analytiske fortolkning i de to analyser. Denne systemanalyse vil tage udgangspunkt i Simon Hix model af EU, da denne model vil fungere som et værktøj for den videre analyse, og give en mere konkret og struktureret analyse. Dog vil modellen blive benyttet i en forenklet udgave, idet nogle af elementerne vil blive reduceret til en samlet faktor. Dette er en nødvendighed pga. de strukturelle og tidsmæssige begrænsninger som ikke gør det muligt at lave en fuld analyse af samtlige af modellens aspekter, og da denne del af analysen kun benyttes som indledende afsnit til analysen, er dette derfor blevet prioriteret.

Projektets første delanalyse beskæftiger sig med magtteoretisk analyse, og i denne sammenhæng tager vi teoretisk udgangspunkt i Jens Peter Frølund Thomsens beskrivelser af magtens fem forskellige 'ansigter', for at belyse de magtforhold som opstår i forbindelse med kvotefordelingen. Der vil i analysen blive taget udgangspunkt i fire af disse fem 'ansigter', idet det femte ansigt fravælges, da der i forhold til det femte ansigt tages højde for handlingsstrategier, kompetencer og egeninteresser. Dette kræver en mere dybdegående viden fra førstehåndskilder, hvilket ikke har været muligt at opnå. Derudover er denne analyse fokuseret mere på overordnede magtforhold, og derfor fravælges dette aspekt, da det er mindre relevant og dermed ikke aktuelt at bruge tid og ressourcer på (Thomsen, 2000; Thomsen, 2009). De fire første 'ansigter' vil derimod blive brugt til at belyse hvordan magtudøvelsen har haft indflydelse på forhandlingerne omkring kvotefordelingen, både landene imellem, men også i forhold til EU som institution og landene som underlagte aktører. 'Ansigterne' definerer direkte og indirekte magt, strukturel magt, magtpåvirkning, og interessemæssig påvirkning, og vil derfor give magtanalysen det indhold som skal bruges i den efterfølgende politiske analyse.

I forhold til integrationsanalysen vil der som sagt blive benyttet to integrationsmæssige teoretiske retninger, som i denne analyse skal fungere som modpoler til hinanden, nemlig neofunktionalisme og intergovernmentalisme. Disse teorier er valgt på basis af at de hver især beskriver en retning, hvor et politisk system enten bevæger sig i retningen af en forbundsstat eller et statsforbund, og vil derfor kunne tydeliggøre de politiske udviklingsmæssige omstændigheder omkring kvotefordelingen. I dette projekt vil Mogens Herman Hansens definitioner og begreber omkring disse teoretiske blive benyttet i integrationsanalysen, i et forsøg på at karakterisere EU som en statsform. Eftersom der er tale om politiske yderpunkter, vil meget af analysen sandsynligvis pege hen mod en mellemting mellem disse to, hvilket vil lægge op til en diskussion af analysen resultater og de teoretiske udgangspunkter. Dermed vil analysen give grobund for en diskussion om EU som politisk system, i forhold til omstændighederne omkring migrationskrisen og kvotefordelingen, og videre til en diskussion af EU generelt som politisk projekt.

Empiri

Valget af empiri i dette projekt er primært baseret på tilgængelighed og opnåelighed, således at der både er taget udgangspunkt i officielle offentliggjorte dokumenter fra EU's officielle kanaler, samt journalistiske kilder i form af artikler og lignende. Begrænsningsmæssigt er den sproglige del en essentiel faktor, idet det

har det været nødvendigt at tage udgangspunkt i danske, engelske og i lille grad tyske kilder, derudover har det åbenlyst ikke været muligt at få direkte kilder omkring forhandlingssituationen, på grund af manglende offentlig tilgængelighed. Der er derfor primært tale om andenhåndskilder, og der er derfor lagt vægt på at samle et bredt udvalg af kilder på tværs af medier, sprog og nationalitet, for at give det mest nuancerede og kritiske billede af hvordan situationer er foregået og har udviklet sig. Derudover er der som beskrevet i de andre afsnit taget udgangspunkt i forskellige politisk teoretiske definitioner af magt- og integrationsteori, for at bidrage til en teoretisk behandling af den resterende empiri, på en måde som har gjort det muligt at besvare projektets problemstilling.

Udvalgte aktørlande

I forhold til forhandlingerne om kvotefordelingen har der været mange aktører i form af forskellige medlemslande, og det har derfor været nødvendigt at udvælge nogle af disse lande som fokuslande, og altså dem som vil blive benyttet i magtanalysen i forhold til forhandlingssituationen. I denne sammenhæng er medlemslandene blevet delt op i tre kategorier; lande som, fra starten af, var positive overfor kvotefordelingen og stemte ja, lande som, til det sidste, var negative og stemte nej, og lande som pga. af forbehold stod udenfor. De fleste EU-lande var umiddelbart positivt stemte i forhold til kvotefordelingen, dette projekt vælger at fokusere på, idet Tyskland som fra starten af tog en ledende og progressiv rolle i forhold til de tilkomne migranter, og også var et af de lande som argumenterede mest positivt for kvotefordelingen som løsning. Af negative lande som i sidste ende stemte imod, var Ungarn, Slovakiet, Rumænien og Tjekkiet, mest markant af disse lande var Ungarn med præsident Orban i spidsen, og derfor er Ungarn valgt som repræsentant for de negative lande. Af lande med forbehold på dette politiske område var Danmark, Storbritannien og Irland, og her er Danmark valgt som repræsentant, da kilder dette vil skabe den nemmeste og mest tilgængelige kildehåndtering i forhold til den senere analyse.

Denne opdeling er som sagt nødvendig for at illustrere projektets aktørperspektiv, som netop er essentielt i magtanalysen, hvor aktørerne sættes i forhold til hinanden og EU som helhed. Den overordnede generaliserende opdeling med positive, negative og forbeholdne lande, er som sagt nødvendig for at skabe overskueligt overblik over processen omkring kvotefordelingsforhandlingerne. Selvom landene havde forskellige bevæggrunde, udgangspunkter og processer undervejs betyder det ikke så meget for den overordnede generelle opdeling, da de relevante detaljer og nuancer vil blive præciseret og fokuseret på senere i projektets analyse. Landene med forbehold falder dog selvstændigt ud som kategori, da disse

lande kan være både positive og negative, men ikke stemmer hverken for eller imod, Danmark vil derfor have en særlig rolle i analysen, hvor landet kan falde ind under begge af de andre kategorier i forskellige sammenhæng. Da der ikke findes offentligt tilgængelige direkte mødereferater fra forhandlingerne, vil empirien til denne del af analysen primært blive fokuseret omkring nyhedsmedier og journalistiske artikler, derfor bliver det også umiddelbart sværere at vurdere den proces landene har været igennem op til afstemningen, hvilket også er en af grundene til at der tages det ovenstående nævnte generaliserende udgangspunkt.

For at kunne lave en magtanalyse omkring de dynamikker som er fundet sted i forbindelse med tilblivelsen af kvotefordelingen er det nødvendigt med en redegørelse for de forskellige landes holdninger til kvotefordelingen. Disse skal fungere som politisk input i det politiske system, som en del af beslutningsprocessen, sammen med landenes reaktion på den endelige aftale om kvotefordelingen. Denne empiriske gennemgang er nødvendig for at kunne udlede hvilke magtdynamikker som er fundet sted, og som dermed kan bruges i den efterfølgende magtanalyse. Magtanalysen vil derfor starte med dette redegørende afsnit om omstændighederne omkring migrationskrisen, og tiden før, under og efter forhandlingerne om kvotefordelingen.

Teori

Systemteori

For at kunne lave en magtanalyse omkring de dynamikker som er fundet sted i forbindelse med tilblivelsen af kvotefordelingen er det nødvendigt med en redegørelse for de forskellige landes holdninger til kvotefordelingen. Disse skal fungere som politisk input i det politiske system, som en del af beslutningsprocessen, sammen med landenes reaktion på den endelige aftale om kvotefordelingen. Denne empiriske gennemgang er nødvendig for at kunne udlede hvilke magtdynamikker som er fundet sted, og som dermed kan bruges i den efterfølgende magtanalyse. Magtanalysen vil derfor starte med dette redegørende afsnit om omstændighederne omkring migrationskrisen, og tiden før, under og efter forhandlingerne om kvotefordelingen.

Da der, som tidligere nævnt, i dette projekt skal foretages en analyse af EU som politisk system, er det nødvendigt med en indledende politisk systemanalyse, for at kunne forholde sig til EU som institution agere på politiske input og hvordan den kan påvirke medlemslandene med politiske output. Det kan være svært at redegøre for hvordan et politisk system reagere, da det i høj grad afhænger af hvad man fokuserer på, men generelt set kan man sige at politiske systemer er afhængig af input fra dets aktører, da dette medfører tilslutning til systemet, og dermed sikre dets overlevelse på sigt (Kelstrup, Sinbjerg & Wind, 2012, s. 32). I denne sammenhæng kan man altså sige at EU er afhængig med input fra medlemslandene for at kunne fungere som politisk system, og dermed er afhængig af at medlemslandene øver indflydelse på EU som aktører på institutionen. Denne fortolkning er baseret på Eastons model omkring politiske systemer, og giver en generel konkret beskrivelse af hvordan et politiske system skal fungere. I denne fortolkning kan man også udlede, at et politisk system kan være nødsaget til at gennemgå visse strukturforandringer hvis dette kræves af aktørerne, for at opretholde tilslutning og velvilje til systemet. Lige så vigtigt er dog at se på output effekten ved et politisk system, idet output effekten skaber en feedback i forhold til systemets aktører, idet aktørerne reagere på outputtet i forhold til det politiske system, hvilket kaldes feedback-effekten (Kelstrup, Sinbjerg & Wind, 2012, s. 32). Simon Hix har sidenhen lavet en konkret videreudvikling på denne systemanalyse model som specifikt handler om EU som politisk system, her har han indført de forskellige EU-institutioner og forsøgt at beskrive de politiske processer som kendetegner EU som politisk system.

Dette fokus på input og output er nøglen til den udvalgte teoretiske tilgang i dette projekt, da den opstiller en rammeforståelse med en forenklet metode til at undersøge et ellers komplekst område, ved at samle og generalisere de forskellige indflydelser der kan være i forhold til et politisk system (Easton, 1965, s. 25). Dette giver mulighed for at lave en sådan analyse som dette projekt lægger op til, da der ikke skal bruges ressourcer på at identificere og kategorisere samtlige handlinger og omstændigheder som eventuelt har betydning for det politiske system, men i stedet giver mulighed for en substantiel fokuseret tilgang. Easton beskriver hvorledes krav og tilslutning er nøglebegreber i forhold til input i det politiske system, og beslutninger og handlinger som nøglebegreber for outputs fra systemet (Easton, 1965, s. 26-28). Disse kan altså fungere som fokuspunkter i den videre analyse.

Konkret i forhold til EU kan det altså siges, at EU kun kan eksistere som politisk system så længe medlemslandene tilslutter sig systemet, som i dette tilfælde er EU, dette betyder at EU er afhængig af input fra medlemslandene, idet dette er et tegne på tilslutning til EU som institution. Medlemslandene er hermed

i stand til at udøve magt over EU, ved at øge eller sænke deres tilslutning til EU som politisk system, i tråd med de input som landene kommer med, hvilket giver mulighed for at undersøge landenes magt i forhold til EU som system. Dette påvirker også EU's output, som gennem feedbackprocessen kan skabe yderligere øget eller sænket tilslutning til EU som politisk system, samtidig giver outputprocessen også mulighed for at undersøge EU's muligheder for at udøve magt overfor medlemslandene. Dette giver altså den analytiske ramme til at undersøge de magtforhold som der er i EU mellem EU som overordnet aktør, og medlemslandene som enkelte aktører. Der er dog ifølge Simon Hix, David Easton og Gabriel Almond visse rammer som skal være opfyldt førend man kan analysere et politisk system ud fra disse faktorer:

“1. Der findes et stabilt og klart defineret sæt institutioner til kollektiv beslutningstagning og regler, som regulerer forholdet mellem disse institutioner og forholdene inden for disse.

2. Borgere og sociale grupper søger at få deres politiske ønsker opfyldt enten ved direkte at agere i det politiske system eller ved indirekte at bruge mellemkommende organisationer såsom interesseorganisationer og politiske partier.

3. De kollektive beslutninger i det politiske system har en betydelig indflydelse på fordelingen af økonomiske ressourcer og på fordelingen af samfundsmæssige og politiske værdier i hele systemet.

4. Der er til stadighed en interaktion (»feedback«) mellem det politiske output, nye krav og nye beslutninger.”

(Kelstrup, Sinbjerg & Wind, 2012, s. 34-35)

Ifølge Simon Hix opfylder EU som politisk system alle disse rammer, og dermed kan man benytte ovenstående til at analysere EU. Dette legitimerer dermed dette projekts magtanalyse, idet denne tager udgangspunkt i EU som politisk system i forhold til disse definitioner.

Magtteori

Magtens ansigter

Når man i moderne teori betegner magt som et politisk redskab, så er der forskellige former for magtfaktorer man kigger på, og i teorier om magt ser man på direkte og indirekte magt. I dette afsnit

præsenteres fire af magtens 'ansigter', og de mekanismer som definerer disse forskellige 'ansigter' i forhold til at kunne analysere forskellige magtforhold. For konkret at illustrere de forskellige magtforhold vil der i følgende afsnit blive opstillet eksemplet mellem parterne A og B, hvor der udspiller sig forskellige magtsituationer.

Direkte magt:

Når A aktivt udøver magt i forbindelse med at få B til at udføre A's vilje. Der er altså tale om en bevidst handling fra A's side, som forsøger at påvirke B i en grad, hvor B's vilje bliver styret hen imod A's vilje, og derved føjer sig som følge af A's aktive magtpåvirkning. Denne type magt opstår oftest i direkte og simple magtopdelinger, hvor A har direkte bestemmelsesmagt over B, og dermed kan få B til at gøre noget som B ellers ikke ville have gjort. Således bliver A årsag til B's adfærd og kan dermed tilskrives direkte magt.

Indirekte magt:

Når A besidder en passiv magt i forhold til B, og dermed indirekte får B til at udføre A's vilje, uden at der er tale om en direkte magtpåvirkning. Dette kan f.eks. være ved at B undgår bestemte krav eller handlinger, fordi B frygter for konsekvenser eller sanktioner i forhold til A. Der kan altså her være tale om at B har nogle forventninger i forhold til hvordan A vil reagere på bestemte faktorer, og dermed agere specifikt ud fra disse forventninger, således at A får en indirekte magt over B, uden at agere direkte i forhold til B uden aktiv handling.

(Thomsen b, 2009, s. 874-875).

Magtens første ansigt

Bliver af Robert A. Dahl beskrevet således i forhold til direkte magt:

"Min intuitive idé om magt er noget i retning af dette: A har magt over B i det omfang, at A kan få B til at gøre noget, som B ellers ikke ville have gjort"

(Thomsen a, 2000, s. 14-18)

Politologen Robert A. Dahl har i forbindelse med magtens første ansigt, i 1957 udarbejdet en rapport, hvor han kommer med en redegørelse hvordan man kan definere magtbegrebet. Primært blev metoden udarbejdet for at foretage politiske magtanalyser i forhold til forskellige instanser. Ved at man kunne identificere specifikke emner, og derefter i forhandlingsforløbet at observerer hvilke aktører som ved hjælp af magt får sin vilje gennemført ved at få modparterne med divergerende holdninger til at ændre dem og dermed følge deres beslutninger. Her er der, ved undersøgelse af magtforhold, ifølge magtens første ansigt tre forskellige metoder. Først og fremmest beslutningsmetoden, som kigger på gruppers kontrol over specifikke sagsområder. Den anden er reputation metoden, som kigger på hvem der har ry for at være magtfuld. Den tredje er positionsmetoden, som går ud på, at dem der har ledelsen som selvfølge har meget magt. Ifølge Robert Dahl bør en magtanalyse udformes ved først at udvælge et politisk sagsområde, og derefter identificere beslutningsprocesserne, og de implicerede grupper og deres præferencer. Derefter ser man på hvilket præferencer, som mest ligner den trufne beslutning, og ud fra det kan man konkludere hvis præferencer, der har været med til at træffe beslutningen, og dermed har magt over de resterende (Thomsen a, 2000, pp. 14-18).

Magtens andet ansigt

Her bliver den indirekte magt defineret på følgende måde af Bachrach og Baratz:

“Når B handler på bestemt måde enten af frygt eller respekt for hvad interesse A har, og hvilket konsekvenser det kan få for B, hvis B handler imod A’s interesser.”

(Thomsen, 2000, p. 19)

Magtens andet ansigt starter med en kritik af de to amerikanske politologer Peter Bachrach og Morton Baratz, af Robert Dahls teori. Kritikken bygger primært på at Robert Dahl udelukkende beskæftigede sig med magtforhold som er direkte målbare, da der, ifølge Bachrach og Baratz, umiddelbart findes mange tilfælde hvor magtudøvelsen foregår på en langt mere diskret og raffineret måde, og dermed indeholder aspekter af magtrelationer som umiddelbart ikke er mulige at iagttage. Disse omtaler også magt i form af negative beslutninger, som netop handler om en mere diskret og raffineret form for magt, hvor der netop ikke direkte bliver taget beslutninger. Men hvor der i stedet foregår en fordækt form for magtudøvelser, der giver den ene part kontrol over beslutningsdagsordenen kan tage, ved bevidst ikke at træffe beslutninger, og på den måde begrænse den politiske dagsorden ved eksempelvis at holde kontroversielle emner uden for debatten. Hermed bliver Bachrach og Baratz en modsætning til Robert Dahl, hvis teori altid

beskæftiger sig med direkte konfrontationer i forhold til magtbestemmelse. Dog sætter Bachrach og Baratz sig ikke som modsætninger til Robert Dahls teorier, men introducere dog et nyt aspekt i til magtanalysen. (Thomsen a, 2000, p. 18-23)

Magtens tredje ansigt

Ved magtens tredje ansigt handler det om åbenlyse og reale interesser som Steven Lukes beskriver, og den magt som i disse forhold spiller ind på følgende måde:

"B har erklæret sig enig med A, men i virkeligheden ville B havde realiseret nogle helt andre (reale) interesser, hvis A ikke havde begrænset B's generelle autonomi"

(Thomsen b, 2009, s. 880)

Den engelske politolog Steven Lukes præsenterer, ved magtens tredje ansigt, endnu et aspekt til magtanalysen, idet han argumenterer for at Bachrach og Baratz har ret i deres fortolkning af, at der findes magtperspektiver som ikke er målbare. Steven Lukes mener at det aspekt som Bachrach og Baratz beskriver, måske nok dækker over en indirekte faktor, men at det alligevel er målbart i det forhold at det kan betragtes i mønstre og sammenhæng. Steven Lukes mener derimod at det umålbare består af en interessedelning med to dimensioner, hvor der på den ene side er en åbenlys interesse og på den anden side en real interesse. Den åbenlyse interesse skal ses i forhold til de omstændigheder som eksisterer, og derfor bliver den reale interesse ikke altid afspejlet her, altså den virkelige interesse som findes uden nogen påvirkning fra underliggende faktorer. Der kan altså i denne sammenhæng godt opstå en umiddelbar enighed, selvom der faktisk stadig ligger en latent konflikt og uenighed i forhold til den reale interesse som ikke bliver opfyldt. Ydermere beskriver Steven Lukes også bevidsthedskontrol, hvor magt kan blive brugt til at manipulere individer og grupper til at få anderledes betragtninger og interesser, og dermed opfylde den åbenlyse interesse, men ikke på den reale interesse (Thomsen a, 2009, pp. 24-33).

Magtens fjerde ansigt

Her er det Anthony Giddens og Jeffrey Isaac som i magtens fjerde ansigt beskriver, hvordan de strukturelle magtforhold kan have indflydelse på magtspillet:

“A tillægges en række forskellige kompetencer og egenskaber som har gjort A i stand til at udøve magt over B gennem en periode, ud fra de situationer som har udspillet sig”

(Thomsen, 2000, p. 35)

Magtens fjerde ansigt bliver af den engelske sociolog Anthony Giddens og den amerikanske magtteoretiker Jeffrey Isaac beskrevet ved, at omstændighederne omkring den strukturelle magt handler om, at magten opstår ud fra hvilke ressourcer der er til rådighed, på den måde at individer eller grupper med store ressourcer, også vil opnå store magtmæssige fordele. Dette bliver tilfældet ved at store mængder ressourcer kan give kapacitet til at påvirke den samfundsmæssige udvikling, og dermed sørge for ønskede ændringer. Ressourcerne kan variere og f.eks. være finansielle midler, organisatorisk kapacitet eller ekspertise. Jeffrey Isaac beskriver endvidere omstændighederne som handler om social magt, hvor han uddyber at dette er fokuseret på de individer som står bag udøvelse af magt, han er her af den holdning, at hvis man er i stand til at opnå magt, har man som individ nogle egenskaber som gør at man er kommet i denne position. Disse faktorer er med til at bestemme fordelingen af magt, og dermed den måde den bliver udøvet på i politiske og samfundsmæssige sammenhæng (Thomsen a, 2000, pp. 34-39).

Integrationsteori

Integrationsbegrebet

I forhold til en politisk analyse af EU, må man først og fremmest forklare integrationsbegrebet og integrationsteoretiske tilgange. Integrationsbegrebet bliver af Kelstrup, Sinbjerg og Wind defineret som en grad af indre sammenhæng i et politisk system, hvori begrebet har to dimensioner. Den første handler om integration som en specifik beskrivelse af et systems tilstand, hvor fokus er centreret omkring sammenhængskræften i systemet. Den anden handler om en mere procesorienteret perspektiv, hvor man ser på hvilken retning aktørerne bevæger sig i. I dette projekt forholder vi os til integrationsmæssigt til hvilken tilstand EU-samarbejdet er i som resultat af omstændighederne omkring kvotefordelingen, og hvilken effekt denne proces har haft på den europæiske integration.

Neofunktionalisme

Den neofunktionalistiske teori fremstår som den første egentlige integrationsteori blandt de klassiske integrationsteorier, der beskæftigede sig med den vesteuropæiske integrationsproces. Ophavsmanden er Ernst B Haas, som udviklede teorien i forbindelse med en afhandling om det Europæiske Stål – og Kulfællesskab tilbage i 1950'erne. Det grundlæggende i den oprindelige neofunktionalisme var tanken om, at nye stater kunne udvikles i forlængelse af de splittede politiske fællesskaber som de foregående krige havde ført med sig. Teorien kan ses som en sammenkobling af den tidligere formulerede funktionalisme og tankerne bag føderalismen.

I den funktionalistiske tanke trækker neofunktionalismen på idéen om, at et internationalt samarbejde mellem lande er nødvendigt for at opnå et fredeligt politisk system, og for at skabe velfærd (Kelstrup, 2012, p. 183). Ideen er her, at der gennem en proces hvor medlemslande af et sådant system, vil ske en udvikling i retning af en positiv integration mellem landene, grundet positive erfaringer med at sådant funktionelt samarbejde. Denne udvikling tillagde Ernst B. Haas her forskellige former for spill-over mekanismer der dermed udgjorde forudsætningen for en fortsat integration blandt landene.

Med begrebet funktionelt spill-over, refererede Ernst B. Haas her til en økonomisk dimension i det politiske fællesskab. Her var tanken, at et økonomiske samarbejde uundgåeligt ville udvikle sig i en positiv retning, så længe landene handler rationelt. Dette grundet problemet i moderne økonomiske systemer med, at disse består af komplekse og sammenvævede systemer, hvor det hvis nogle sektorer var involveret i et politisk samarbejde mellem lande, ikke ville være rationelt at inddrage andre sektorer (Rasmussen, 2000, p. 20). Ernst B. Haas talte altså her om en form for rationaliserende "kædeeffekt" blandt landene, der skabte en positiv økonomisk integration.

I begrebet politisk spill-over, ligger derimod en idé om en integrationsproces, hvor landene løbende ville overgive deres politiske modsætninger til staten i det samlede samarbejde. Dette ville ifølge Haas også ske gennem en rationalisering blandt medlemslandene som faktisk var en følge af den økonomiske funktionelle spill-over. Det politiske spill-over opstår i en pluralistisk tanke, hvor ideen er, at dannelsen af politik vil opstå igennem mange kampe og konflikter blandt interessegrupper (Rasmussen, 2000, p. 20).

Denne tanke er i neofunktionalismen blevet udviklet yderligere til at tale om en "spill-over"-effekt af flere former. Dette være sig, i den tidlige neofunktionalisme, henholdsvis funktionelt spill-over samt politisk spill-over. Med termen spill-over refereres netop idéen om, at der gennem en proces hvor lande og dynamikker i et fællesskab vil være følgevirkninger i en negativ integrationsretning. Hvor disse følgevirkninger, ifølge den oprindelige neofunktionalistiske tanke, kan tage to forskellige former.

Den føderalistiske tanke ses netop i neofunktionalistisk integrationsteori i den værdi den samlede stat tillægges. Neofunktionalismen bevæger sig i højere grad mod en forbundsstat, hvilket anses som slutproduktet af den føderalistiske tankegang. Her er der stadigvæk suveræne stater, men denne suverænitet er delt mellem medlemsstaternes regeringer og forbundsregeringen (Mouritsen, 2009, p. 343).

Neofunktionalismens normative idé om det europæiske system er, at denne må tage form som en samling af organisationer med specifikke funktionelle formål. Disse organisationer må her have fokus på en praktisk problemløsning inden for de områder disse varetager. Medlemslandene er her rationelle i den forstand, at disse handler med det formål at skabe velfærd og fred gennem dette samarbejde, også selvom, at det i nogle situationer ikke vil stå til det enkelte medlemslands fordel. I denne forbindelse har de supranationale institutioner magten til at styre, hvilket fokus og hvilken retning som skal EU skal tage, samt til at sørge for en opretholdelse af de fælles beslutninger, og dermed sørge for, at det overstatslige samarbejde vægter højest.

Denne integrationsteoretiske retning kan, som nævnt tidligere, både bruges i en analyse, der har til formål at klarlægge den tilstand, den europæiske integrationsproces måtte være i. Men også til en analyse af i hvilken retning denne integration indikerer at bevæge sig i. Hvilket netop er, hvad dette projekt beskæftiger sig med i forbindelse med diskussionen af, hvad forløbet omkring kvoteforordningen gør EU til, og hvilken retning det indikerer, at det europæiske samarbejde kunne bevæge sig imod på netop dette område. Dermed bliver den nyere udvikling inden for netop neofunktionalismen interessant. Smitter beskæftiger sig netop med integrationsprocessen også i en negativ retning, dette med hans udvikling af spill-over-tanken i en negativ retning: "spill-back".

Intergovernmentalisme

I intergovernmentalismen lægges fokus på enkeltaktørerne i det politiske samarbejde. Med enkeltaktørerne menes nationalstaterne og deres motivation for at deltage i det politiske system som f.eks. EU. I intergovernmentalismen begribes integrationsprocessen derfor fra aktørens perspektiv, og dennes positive eller negative forudsætninger for at deltage i et sådant samarbejde bliver derfor bestemmende for integrationsprocessen. Dermed bliver staterne de vigtigste aktører i det politiske internationale system, og der kan derfor i en karakteristik af et sådan samarbejde trækkes tråde til statsformen statsforbundet og konføderalismen, der netop defineres som bestående af en række selvstændige stater der ikke er underlagt et overnationalt system.

Således kan der her spores en anderledes forståelse, end hvad man så i neofunktionalismen, for, hvad der ligger til grund for nationalstaterne deltagelse i et fælles samarbejde. Aktørernes handlinger i det politiske fællesskab er her ikke bestemt ud fra idéen om, at dette fællesskab har en funktionel dimension, der er til fordel for medlemslandene i det lange løb, men er derimod bestemt ud fra disse landes unikke forudsætninger for at være med i dette samarbejde inden for hvert enkelt politikområde. Nationalstaten vil derfor ikke deltage fuldt ud i dette samarbejde, såfremt denne ikke kan drage fordele af det.

Denne antagelse udspringer af intergovernmentalismens rod i neorealismens cost/benefit logik (Rasmussen, 2000, s. 25). Her ligger netop forestillingen om, at aktører i internationale systemer, i deres kamp om at opretholde deres autonomi, rationelt opvejer de omkostninger og de fordele, der er ved at deltage i et sådant samarbejde. Denne tanke om at staternes ageren på baggrund af en rationel cost-benefit-analyse, kan i EU-sammenhæng forklare hvorfor "de seks" dengang indgik i et stål-og kul fællesskab. Selvom disse lande gik på kompromis med deres produktionskapacitet, var det alligevel til fordel for landene at indgå i samarbejdet for at undgå endnu en krig (EUG, 2015).

I denne "kamp om opretholdelsen af aktørernes generelle autonomi", ligger en idé om staternes frygt for suverænitetstafgivelse, netop grundet frygten for at miste deres autonomien. Disse kampe mellem landene om overlevelse og udspiller sig blandt andet i landenes forsøg på at opnå den nødvendige indflydelse på beslutningsprocessen for at det er attraktivt for landet at indgå i samarbejdet. I forlængelse af dette ligger idéen om, at staterne, i et internationalt samarbejde som EU, kun afgiver suverænitet på baggrund af netop en rationalisering kalkuleret ud fra de fordele og ulemper landet får ved denne overgivelse.

Statsformer

I dette projekt bliver der brugt to forskellige begreber, nemlig statsforbund og forbundsstat, som interval for forskellige statsformer i forbindelse med at skulle karakterisere EU. Disse begreber stammer fra bogen "Hvad er en stat?", og er således beskriver to forskellige måder hvorpå stater arbejder sammen i forbund. Ifølge denne bog, skrevet af Mogens Herman Hansen, er en forbundsstat en sammenslutning af delstater, som både har deres egne regeringer, men som er underlagt forbundsstatens regering, centralregeringen der i dette tilfælde vil udgøres af EU som overstatsligt fænomen. Her er således ikke suveræne stater i den forbindelse som intergovernmentalismen betegner dem, hvor staterne selv vælger fra politikområde til politikområde, om de vil være med i samarbejdet eller ej. I stedet minder denne statsform mere om en neofunktionalistisk sammenslutning, hvor de forskellige delstater har opgivet suverænitet, for i stedet at være fælles omkring alle politiske anliggender. Dette ud fra den tanke der netop ligger i neofunktionalismen om, at det på længere sigt er en fordel for landet at undgå i dette samarbejde, på trods af at det inden for et enkelt område ikke er det. Der er i en forbundsstat også en fælles forfatning, som fordeler suveræniteten mellem delstaterne og centralregeringen (Hansen, 2014, s. 94).

Ligeledes findes begrebet statsforbund, hvor et antal suveræne stater indgår i nogle fælles institutioner, som hver især har helt specifikke formål. Her bliver der også truffet fælles beslutninger, men disse har ikke samme gyldighed som i en forbundsstat, og de er heller ikke gældende for de borgere, som bor i medlemsstaterne med samme kraft som i forbundsstatens optik (Hansen, 2014, s. 97). Der er således i højere grad tale om et intergovernmentalistisk syn på staternes rolle, hvor de stadigvæk beholder deres suverænitet, og kun deltager i de fælles institutioner, hvis det er fordelagtigt for staterne selv at være med. Således bliver en forbundsstat anvendt som beskrivelsen af et neofunktionalistisk system, mens statsforbundet bliver brugt som beskrivelse af et mere intergovernmentalistisk system.

Operationalisering af teorierne

Indledningsvist bliver der kort redegjort for hvordan magtforholdene i EU er bygget op, i forhold til input og output blandt medlemslandene og EU som institution, henholdt til systemteorien. Dette skal give et overblik og skabe en ramme for de efterfølgende analyser, ved at beskrive hvordan EU hænger sammen som system og hvordan input og output fungerer i forhold til dette. Her tager analysen altså rammemæssigt udgangspunkt i Simon Hix model over hvordan EU er opbygget som politisk system, hvor vi udelukkende ser

på de samlede input, som udelukkende kommer fra medlemslandene, og output som kommer fra EU som helhed. Derfor forholdes der sig til EU i en forenklet definition, hvor det samlede politiske systemet bliver betragtet som en fælles faktor.

Magtanalysen skal ved hjælp af magtteorien belyse den magt landene har i forhold til hinanden og EU, i forbindelse med forhandlingerne omkring kvotefordelingen, som blev et resultat af migrationskrisens betydning for den politiske udvikling. Her bliver der konkret set på landenes magtspil i forhold til hinanden, hvor de forskellige magtfaktorer bliver taget i betragtning til at belyse magtforholdet mellem de forskellige parter. Herefter bliver integrationsteorien brugt til at analysere hvilken politisk retning som EU har bevæget sig i, set ud fra omstændighederne omkring vedtagelsen af kvotefordelingen. Her bliver der fokuseret på magtforholdet mellem EU som overstatslig institution og medlemslandene, og ud fra den foregående magtanalyse, vurderet om EU primært bevæger sig i en neofunktionalistisk eller intergovernmentalistisk retning, i forhold til at skulle integrere kvotefordelingen på nationalt plan.

Således skabes der altså en teoretisk triangulering, i forhold til magtforholdet mellem landeaktørerne, landenes magt i forhold til EU og EU's magt i forhold til landene. Magtanalysen af EU bliver altså den konkluderende analyse, hvor det samlede resultat af input og output vurderes i forhold til EU som politisk system og magtforholdet mellem parterne.

Første delanalyse: systemteoretisk analyse

Redegørelse for handlingsforløbet omkring EU's obligatorisk kvoteordning

Målet med følgende afsnit er at redegøre for omstændighederne som medførte tilblivelsen af den obligatoriske kvotefordeling. Afsnittet vil behandle de praktiske aspekter af selve ordningen, samt forløbet hvor medlemslandene forhandlede, med et inputperspektiv, inklusiv de forskellige holdninger omkring tilslutningen til den endelige kvoteordning. Til sidst fokuseres der på outputperspektivet hvor indholdet af selve aftalen bliver klarlagt, for til sidst at kunne vurdere på feedbackreaktionerne i forhold til de udvalgte medlemslande.

Kvotefordeling som løsning på flygtningekrisen

Ser man på den europæiske migrationskrise, som er grundlaget for den vedtagne flygtningekvotefordeling, så fremgår det af omstændighederne, at det handler om stabilitet, sammenhængskraft og overlevelse af det europæiske samarbejde. Flygtningeområdet har tidligere været debatteret, og hidtil reguleret og styret ud fra Dublinforordningen, som oprindeligt blev udformet i 1990 og senere tilpasset i forskellige former. Grundlæggende handler Dublinforordningen om at flygtninge skal registreres og søge asyl i det første EU-land som de ankommer til, og dermed bliver de det pågældende lands ansvar. Dublinforordningen er gældende for alle EU-medlemslande, med undtagelse af Danmark som står udenfor, på grund af det opretholdt retsforbehold, samt Norge, Schweiz, Island og Lichtenstein som tager del i nævnte samarbejde (Udlændingestyrelsen, 2015).

Dublinforordningen er dog i mellemtiden blevet sat ud af kraft, på grund af et massivt migrationspres på nogle af EU's ydre grænselande, som har skabt undtagelsestilstande i forbindelse med registrering og asylbehandling af flygtninge. Dette har medført at EU er blevet tvunget til at tage stilling til den nye situation som er medført af migrationskrisen, og formulere nye retningslinjer og bestemmelser, som har kunnet sikre EU som institution og lette presset fra de hårdest ramte medlemslande. Hvilket er mundet ud i den obligatoriske kvotefordeling af 120.000 flygtninge, som skal omfordeles til andre EU-lande fra Grækenland, Italien og Ungarn. Kvotefordelingen er dermed blevet EU's foreløbige løsning på migrationskrisen og det deraf medførte nedbrud af Dublinforordningen. Kvotefordelingen er forhandlet på plads og udarbejdet af de involverede EU-lande, som tæller samtlige medlemmer, på nær dem som via et retsforbehold står udenfor det fælles flygtningesamarbejde. Omfordelingen af flygtninge er udarbejdet i forhold til en række kriterier udarbejdet af EU, som er bestemt som følgende; 40 procent af befolkningens størrelse, 40 procent af størrelsen på BNP, 10 procent i forhold til tidligere modtaget asylansøgere og 10 procent i forhold til mængden af arbejdsløse (European Commission Fact Sheet, 2015).

Begrundelsen af den etablerede kvotefordeling er et forsøg på i første omgang at erstatte den midlertidige suspenderede Dublinforordning, samt at lette presset på de EU-grænselande som er hårdest ramt af migrationsstrømmen. Migrationsproblemet bliver betragtet som et fælles europæisk problem, og derfor har der også fra starten været bred opbakning om at finde en fælles løsning på problemet. Dette har mundet ud i den pågældende kvotefordeling, som er blevet en tvunget fordeling, da der ikke kunne opnås enighed blandt alle de involverede medlemslande, selvom de fleste lande har tilsluttet sig den fælles

løsning i kvotefordelingen, selv lande som eksempelvis Irland som står uden for samarbejdet på grund af et retsforbehold, har frivilligt valgt at deltage i fordelingen, for at løse op for det fælles europæiske problem som migrationskrisen betragtes som. Derfor er hele pointen med den tvungne kvotefordeling først og fremmest en erstatning for den tilsidesatte Dublinforordning, men også et forsøg på at fastholde den europæiske stabilitet, ved at dele ansvaret og lette byrden (The New York Times, 2015).

Forhandlingsprocessen om kvotefordelingen

Forhandlingerne omkring kvoteordningen opstod som bekendt, som en reaktion på den flygtningekrise som EU i øjeblikket oplever, hvor et stort antal flygtninge rejser fra hovedsageligt Syrien og Afghanistan til Europa (British Broadcasting Corporation a, 2015). Dette stadigt stigende problem har lagt et stort pres ned over det europæiske samarbejde, som var tvunget til at reagere, idet den hidtil gældende flygtninge og migrationspolitik i form af Dublin-forordningen ikke længere kunne fungere. Som nævnt tidligere beror Dublin-forordningen på et system, hvor flygtninge der ankommer til Europa, skal have deres asylansøgning behandlet i det land, som flygtningen først ankommer til. I praksis betyder det, at alle flygtninge, som er kommet til Europa gennem f.eks. Grækenland, skal have deres asylansøgning behandlet i Grækenland, før de kan påbegynde en eventuel rejse videre op igennem Europa (European Council on Refugees and Exiles, 2015). Dette system medførte i løbet af det forgangne år, at f.eks. Europas ydre grænselande, Grækenland og Italien, blev udsat for et markant større pres end Europas øvrige lande, idet disse lande grænser op mod det område de nuværende flygtninge kommer fra.

Problemet medførte, at blandt andre Tyskland valgte at suspendere denne forordning, hvormed de ikke længere sender flygtninge tilbage til deres ankomstland, men i stedet vælger selv at behandle de asylansøgninger fra flygtninge der ankommer til Tyskland fra andre lande (Euractiv a, 2015). Dublin-forordningens registreringssystem medførte derfor så store problemer for nogle af Europas lande, at der blev brug for en ny måde at håndtere af flygtninge på.

Som reaktion på denne migrationskrise præsenterede den europæiske kommission d. 13. maj 2015 sin agenda i forhold til problemet omkring håndteringen af flygtninge, "European Agenda on Migration" (Europa Kommissionen b, 2015). Heraf fremgik de punkter, som Den Europæiske Union fremover ville fokusere på i forhold til flygtningekrisen. Dette være sig netop en revidering af den hidtil gældende Dublin-forordning til medio 2016, genbosættelse af 20.000 personer fra Syrien og Irak til Europa på en sikker

måde, samt økonomisk støtte til de lande som designeres som front-lande i forhold til migrationsstrømmen. Som udgangspunkt bliver her også fremsat idéen om at benytte en fordelingsnøgle, så hvert land modtager flygtninge efter nogle givne kriterier, men hvorvidt man et land vil deltage i dette system, er derimod op til det enkelte land, da deltagelsen er frivillig (Europa Kommissionen j, 2015).

Denne agenda for den europæiske dagsorden for migration blev den 27. maj 2015 fulgt op af række konkrete foranstaltninger, som Den Europæiske Kommission fremlagde, herunder forslaget om at genbosætte 20.000 flygtninge, samt nu, grundet den optrappede situation, en yderligere plan om at omfordele 40.000 flygtninge fra Italien og Grækenland til andre af EU's medlemslande (Europa Kommissionen c, 2015). Disse planer blev der den 25. og den 26. juni opnået enighed omkring blandt de nationale statsledere i det Europæiske Råd, hvor man i en skriftlig konklusion godkendte forslaget om at omfordele 40.000 flygtninge fra Italien og Grækenland, samt planen om at genbosætte 20.000 flygtninge (Det Europæiske Råd b, 2015, p. 2). Der herskede altså i denne indledende fase et umiddelbart kollektivt ønske blandt medlemslandenes statsledere i Det Europæiske Råd om at hjælpe de front-lande, som oplevede den største tilstrømning af migranter.

Den 20. juli 2015 kom Rådet for Retslige & Indre Anliggender, som består af resort-ministre eller embedsmænd fra forskellige medlemslande og som sammen med Europa-Parlamentet har den funktion at varetage forslag fra Den Europæiske Kommission, frem til konklusionen om at distribuere 32.000 migranter fra front-landene Italien og Grækenland. Dette opfyldte således ikke målet om at omfordele 40.000 flygtninge, hvilket fik rådet til at udtrykke et ønske om at nå til enighed om de manglende 8.000 flygtninge inden udgangen af 2015 (Rådet for Retslige og Indre Anliggender a, 2015). Disse beslutninger blev dog først endeligt vedtaget 14. september, efter at forslagene havde været til høring hos parlamentet (Det Europæiske Råd c, 2015).

Kommissionens forslag om fordelingen af migranterne nåede altså kun i en vis udstrækning at blive vedtaget af EU-landenes ansvarlige ministre. Dette resultat bundede i, at de 40.000 flygtninge skulle fordeles ved en frivillig fordeling, hvor hvert land selv skulle byde ind med at tage imod flygtninge (Europa Kommissionen j, 2015), og der var altså, trods den hidtil herskende stemning omkring problemet, alligevel ikke nok opbakning til løsningsforslaget hos nogle af medlemslandene når det kom til stykket. Allerede her vises tendenser til den splittelse, som kom til at blive fremtrædende i det videre forløb i forhandlingen af en

fælles løsning i form af en kvotebaseret fordeling af disse flygtninge, da de europæiske lande ikke udviste den solidaritet, som kommissionen havde forventet af dem.

Efter dette flop i forhandlingerne i juli, stod forhandlingerne stort set stille. Dette betød dog ikke, at medlemslandene ikke foretog sig noget, da f.eks. Ungarn satte pigtrådshegn op omkring egne grænser samt en skærpet retorik omkring flygtningene hvilket er en direkte modsætning af Kommissionens forslag om landenes ansvarlig i denne krise (Danmarks Radio b, 2015). Efterfølgende skete der også det, som måske kan anskues som et omdrejningspunkt i denne krise, nemlig offentliggørelsen af et billede af en druknet dreng på en tyrkisk strand. Denne dreng blev fundet den 2. september, og billederne nåede hurtigt hele verden rundt (The Guardian a, 2015). Hvorvidt dette har været afgørende for forhandlingernes tempo og udfald er svært at sige, men den Europæiske Kommission fremsatte allerede den 9 september 2015 nye forslag i forsøget på at løse dette voksende problem med håndteringen af disse flygtningestrømme. Dette forslag gik ud på, at der nu måtte omfordeles 120.000 flygtninge. Disse 120.000 flygtninge skulle være i forlængelse af fordelingen af de 40.000 som allerede var blevet behandlet, hvormed EU vil forsøge at omfordele 160.000 flygtninge i alt, men kun 120.000 efter en ny fordelingsnøgle. Den store ændring i forhold til de 40.000 flygtninge, som det tidligere var blevet besluttet at der skulle ske en fordeling af, var at det denne gang skulle ske efter en obligatorisk og dermed tvungen fordelingsnøgle i form af netop en kvoteordning, hvormed man ville være i stand til at undgå, at visse lande ikke levede op til deres ansvar, eller fuldstændigt afviste at tage imod flygtninge (Europa Kommissionen d, 2015).

Reaktioner på ideen om en kvotefordeling

De negativt stemte lande

Der blev fra de forskellige medlemslande reageret meget forskelligt på idéen om denne kvoteordning. Denne splittelse kom blandt andet til udtryk i det nedenstående afsnit, hvor det beskrives, at der var 124 personer, som stemte imod kvoteordningen i Europa Parlamentet, mod 372 som stemte for. Disse negativt stemte lande, hvilket også er blevet berørt tidligere i projektet, drejer sig hovedsageligt om de fire østeuropæiske lande Ungarn, Rumænien, Tjekkiet og Slovakiet, som allerede tidligt i forløbet var kritiske overfor idéen om en kvoteordning, hvilket stod klart efter hvad der i en artikel fra Ritzau betegnes som “[...] en meget ophedet debat” ved et møde mellem EU’s justits- og indenrigsministre den 14. september (Ritzau

b, 2015). Også Ungarns premierminister, Victor Orbán, udtrykte her en stærk modvilje mod at skulle tage imod et stort antal muslimer:

“Vi ønsker ikke et stort antal muslimer i vores land [...]”

(Dagbladet Information b, 2015).

Orbán's fokus på, at det specifikt er de muslimske flygtninge, som Ungarn ikke ønsker at modtage, er noget, som yderligere kan understøttes af en historie fra den ungarske befolkning som det danske nyhedsmedie Politiken har besøgt. Her har man lavet et interview med en 68-årig kroat, som har været borgmester i den Ungarske by Bezenye i 16 år, men som nu er pensioneret. Han udtaler, at:

“Vi bliver nødt til at erkende, at muslimer ikke kan blive integreret i Europa. Vi er et kristent kontinent, og de har helt andre værdier.”

(Politiken e, 2015)

Selvom det selvfølgelig er svært at generalisere på baggrund af denne ene person, kan man samtidigt betragte Ungarns opførelse af pigtrådshegn langs dens grænser til Serbien og Kroatien som et generelt udtryk for, at der er en stor modvilje mod flygtninge i deres land. Denne antagelse understøttes dog af en britisk kilde, der handler om Ungarns politik, økonomi og kultur. Heri fremgår det, at der i høj grad skulle herske en modvilje mod flygtninge i de statsejede medier (Hungarian Spectrum, 2015). Her anklages Victor Orbán's regering for i høj grad at manipulere den Ungarske befolkning gennem en anti-flygtninge propaganda, og referer i denne forbindelse til interviews og kvantitative undersøgelser, som baggrund for denne anklage. På baggrund af disse eksempler skabes der, også i forbindelse med Victor Orbán's udtalelser og Politikens interview, et billede af, at den offentlige holdning i Ungarn generelt er negativt stemt over for flygtninge, selvom der ikke er nogen garanti for, at dette måtte gælde for hele den Ungarske befolkning samt for hvor stor en del der deler denne holdning. Dette er sandsynligvis grunden til, at Ungarn stiller sig negativt over for idéen om en kvoteordning, selvom de reelt ikke selv vil blive nødt til at tage imod flygtninge, da de bliver anset som et land, der skal hjælpes, i stedet for et land, der skal hjælpe. Andre lande stemmer også i med Ungarns modstand, f.eks. Slovaquiets premierminister, Robert Fico, som udtaler at:

“[...] his country will accept only Christian refugees as it would be “false solidarity” to force Muslims to settle in a country without a single mosque.”

(The New York Times, 2015)

Denne udtalelse minder meget om Victor Orbáns udtalelser, hvor han også gør meget ud af at fokusere på det religiøse spørgsmål i denne debat, og fremhæver dette som den afgørende grund for, at en integration ikke kan lykkes. I midten af august nævner den slovakiske premierminister, at de højst ville tage imod 100-200 flygtninge, og kun hvis disse flygtninge var kristne (Euractiv b, 2015). Derudover indførte Ungarn også grænsekontrol den 17. oktober, hvilket inkluderede et hegn, for på den måde at sikre sin grænse mod de mange flygtninge, som forsøgte at rejse gennem landet (British Broadcasting Corporation b, 2015). Ligeledes satte Slovenien et hegn op omkring sine grænser, for dermed også at sikre sig mod de flygtninge, som søgte at rejse gennem landet (The Telegraph a, 2015).

Også Polen udmeldte i forbindelse med forslaget om en permanent fordelingsmekanisme at landet var imod. Andrzej Duda, den polske præsident udmeldte under forhandlingerne om en sådan ordning, at denne ikke var den rigtige løsning, grundet kritik af netop indholdet af det økonomiske aspekt i kvoteordningen:

“Jeg vil ikke bakke op om et Europa, hvor den økonomiske fordel med en vis befolkningsstørrelse bliver en grund til at trække løsninger ned over hovedet på andre lande i modstrid med deres nationale interesser”

(Altinget, 2015).

Frankrig meldte i begyndelsen af forløbet også ud, at de ikke ville stemme for faste flygtningekvoter, da de ikke mente, at en tvungen ordning var vejen frem. I stedet udtalte Francois Hollande, at man burde fokusere på de bagvedliggende grunde til denne stigning i antallet af migranter, så man tog hånd om problemet på den måde. Dette udtalte han efter et møde den 19. juni 2015, med den såkaldte Visegrad-gruppe, hvor iblandt Polen, Tjekkiet og Slovakiet findes, et møde hvor de alle var enige om, at de i fællesskab var imod tvungne kvoter (Aljazeera, 2015).

Lande med forbehold

Kigger man derimod på landene med forbehold, Danmark, Storbritannien og Irland, tegner der sig et anderledes mønster end hos den østeuropæiske blok. Generelt er der blandt disse tre lande en vilje til at tage en del af flygtningene, men under landenes egne præmisser. Irland har accepteret at tage imod op til

4.000 flygtninge uanset deres forbehold, ligesom Storbritannien har tilbudt at tage imod 20.000 flygtninge (Politiken a, 2015). Den irske justitsminister Frances Fitzgerald sagde i forbindelse med sin udtalelse omkring, at de gerne ville tage imod op til 4.000 flygtninge, at de gjorde det, fordi:

“Ireland has always lived up to its international humanitarian obligations and we are fully committed to playing our part in addressing the Migrant Crisis facing Europe.”

(Irish Naturalisation and Immigration Service, 2015).

De tager således imod disse flygtninge, i hvert fald ifølge landet selv, fordi de gerne vil udvise solidaritet og medmenneskelighed med de flygtninge, som er på flugt. Ligeledes udtrykte David Cameron et ønske for Storbritannien om at leve op til sit moralske ansvar, hvilket de vil gøre ved at tage imod de ekstra 20.000 flygtninge (The Guardian b, 2015). Derudover nævner han også episoden med billedet af en druknet dreng, der var skyllet op på en kyst, som baggrund for, at Storbritannien ville tage imod flygtninge.

Danmark har tilbudt at tage imod 1000 flygtninge, som det er beskrevet i artiklen fra Politiken, men efterfølgende har den danske regering valgt at trække dette tilbud tilbage. Dette sker, ifølge Lars Løkke selv, fordi:

“Når vi bød ind med det, var det jo fordi, vi havde brugt for at få løst det, som i Europa blev oplevet som altings løsning: Nemlig at hvis man kunne få fordelt de 160.000, så var problemet gået væk. Det er det jo ikke, [...]”

(Berlingske Politiko, 2015).

Hermed vælger Danmark ikke at anlægge en humanitær vinkel på at tage imod flygtninge, men lader i højere grad til at være styret af værdipolitiske interesser. Det er dog vigtigt at holde for øje, at Danmark først trak sin tilslutning tilbage efter at kvoteordningen var blevet tvunget igennem i parlamentet og ministerrådet, hvormed Danmark stadigvæk viste tilslutning til ordningen, da den skulle stemmes igennem.

De positivt stemte lande

Den mest almindelige form for reaktion findes hos de mere positive lande, hvor der her holdes fokus på Tyskland, da det er et af de mest positivt stemte lande over for en kvoteordning. Tyskland har som udgangspunkt ikke blot været positive over for kvoteordningen, men har også presset på for at få andre lande til at acceptere dem, ligesom de til tider har truet med konsekvenser, hvis ikke landene retter ind (Raidió Teilifís Éiremann, 2015). Derudover har Tyskland også åbnet sine grænser for flygtninge, så de ikke længere ville sende dem tilbage til deres ankomstland. Samtidig har der i medierne været stort fokus på, at Tyskland vil ende med at tage omkring 800.000 flygtninge i år, hvilket er langt mere end resten af de europæiske lande. Tyskland har derudover også udtalt en interesse i at tvinge kvoteordningen igennem, hvis der ikke var mulighed for at opnå fuldstændig enighed omkring det (The Telegraph b, 2015).

Sverige har ligeledes taget imod rigtig mange flygtninge over den seneste periode, og støttede som udgangspunkt op omkring idéen om en tvungen kvoteordning (The Local, 2015). Han nævner også selv et ansvar, som de europæiske lande er nødt til at løfte, for at sikre en plan for flygtningekrisen (Svenska Dagbladet, 2015). Selvom Sverige efterfølgende har været nødt til at sende en anmodning til EU om, at de flygtninge, som alligevel ikke blev flyttet fra Ungarn, i stedet kunne flyttes fra Sverige, så var de under forhandlingerne om en kvoteordning meget positivt stemte, og fortalere for, at en sådan blev gennemført (Børsen a, 2015).

Således har der overordnet set været tre grupper af lande, som har deltaget i forhandlingerne omkring denne kvoteordning. Der er de lande, som overvejende er imod en tvungen fordeling, fordi de ikke selv vil modtage flygtninge, og så er der de lande, som selv tager imod flere flygtninge end en aftale ville lægge op til, og som støtter op om en fælles europæisk fordelingsordning. Uden for alt dette står de lande med forbehold, hvor Storbritannien og Irland af forskellige humanitære grunde har accepteret at modtage et selvvalgt antal flygtninge, samt Danmark, der som udgangspunkt gerne ville tage imod flygtninge, men som efterfølgende trak dette tilbud tilbage.

Aftalen og den obligatoriske kvotefordeling

Forslaget om denne kvoteordning blev således efterfølgende sendt til afstemning i Det Europæiske Parlament den 17. september 2015, hvor det blev vedtaget at omfordele de 120.000 flygtninge med baggrund i en fordelingsnøgle. Stemmerne fordelte sig således, at 372 stemte for at vedtage dette forslag

ved lov, mens 124 stemte imod, samt 54 der ikke stemte (Votewatch, 2016). I løbet af denne afstemning og de forhandlinger der foregik i parlamentet, annoncerede Ungarn at de ikke ville tage del i at blive aflastet af flygtninge, da landet ikke så sig selv som et frontlinjeland (Europa Parlamentet, 2015).

På denne baggrund manglede dog kun en godkendelse fra Det Europæiske Råd før kvoteordningen kunne vedtages, hvilket skete den 22. september, 2015 (Europa Kommissionen e, 2015). I Det Europæiske Råd stemte de således om vedtagelsen af en tvungen fordeling af flygtninge. Det er denne afstemning, som i dette projekt giver grund til undren, da fire medlemslande valgte at stemme imod forslaget, nemlig Slovakiet, den Tjekkiske Republik, Ungarn og Rumænien (Reuters b, 2015). Dette betød, at forslaget ikke kunne vedtages ved fuldstændig enighed, men i stedet måtte vedtages ved et kvalificeret flertal, hvor mindst 55 pct. af medlemslandene skal stemme for, samtidigt med at de repræsenterer mindst 65 pct. af EU's befolkning. I denne aftale ligger en såkaldt "nødbremse", der tillader at et medlemsland kan stå uden for aftalen, hvis dette land kan dokumentere, at det ved modtagelsen af disse flygtninge vil sætte dets nationale sikkerhed i fare. Ellers vil de lande der stemte imod denne ordning, ifølge aftalen, blive tvunget til at deltage i denne fordeling (Politiken a, 2015).

Her skulle 120.000 flygtninge oprindeligt findes i Grækenland, Italien og Ungarn, men dette blev senere ændret til kun at blive fra Grækenland og Italien, da Ungarn ikke ville være med i fordelingen. Således skal Ungarns andel findes enten i et andet medlemsland, som også kommer til at opleve en stor stigning i indgående flygtningestrømme, og såfremt dette ikke sker, vil de blive fundet hos Grækenland og Italien. Disse flygtninge vil herefter blive flyttet fra Grækenland og Italien til andre medlemslande, i proportioner defineret i forhold til, som beskrevet tidligere, det modtagende lands BNP, befolkningsstørrelse, antal tidligere behandlede asylansøgninger og arbejdsløshedsniveau, i en vægtning 40 pct., 40 pct., 10 pct. og 10 pct. Fordelingen skal herefter forløbe over to år (Europa Kommissionen f, 2015).

Reaktionen fra medlemslandene

De fire overvejende negativt stemte aktører, nemlig de østeuropæiske lande Ungarn, Slovakiet, Rumænien og Tjekkiet stemte, som nævnt tidligere, imod denne kvotefordeling som løsning på flygtningekrisen (Politiken a, 2015). Slovakiet bekendtgjorde deres holdning til beslutningen gennem trusler om ikke at efterleve kravene i denne aftale, med argumentet om, at vedtagelsen af denne ordning på et så vigtigt område gennem kvalificeret flertal er uhørt. Den slovakiske regeringschef udtalte i den forbindelse, at:

“Så længe jeg er regeringschef, vil tvungne kvoter ikke blive gennemført på slovakisk territorium [...]”

(Politiken b, 2015).

og Victor Orbán fastslår ligeledes:

“And now ... there is an even bigger threat that the quotas could become a permanent legal measure, with those arriving automatically distributed, and we do not accept that”

(Euractiv, 2015).

Den tjekkiske premierminister beskrev aftalen som “Kejserens nye klæder” (Politiken b, 2015). Disse lande gik altså fra denne beslutningsproces med samme holdning som da de startede, nemlig en klar modstand mod hele idéen om at blive påtvunget flygtninge, som de ikke selv ønsker at modtage. Deres feedback til systemet kommer således til at udmøntes i et forsøg på at kæmpe imod denne europæiske beslutning, og et forsøg på ikke at gennemføre kvoteordningen. Hvorvidt dette overhovedet kan lade sig gøre, og i så fald, hvad EU beslutter sig for at gøre, hvis disse lande i sidste ende nægter at indføre disse kvoter, er det dog svært at sige noget om nu, da Implementeringsfasen endnu ikke har fundet sted. Derudover er det mærkværdigt at disse lande ikke blot retter ind efter flertallets holdning, men forsøger at trodse dette, samt at EU ser ud til at acceptere dette, i og med at f.eks. Ungarn ikke er blevet sanktioneret for ikke at opfylde aftalens indhold.

Kigges der derimod på de mere positivt stemte aktører, er et land som f.eks. Polen et interessant eksempel, da de derimod har ændret deres indstilling til en fordeling af Europas flygtninge baseret på en kvoteordning. Som udgangspunkt afviser landet, som nævnt ovenfor, at deltage i en kvoteordning med argumentet om, at landet allerede havde modtaget mange flygtninge gennem den seneste tid fr (Børsen b, 2015; Fagbevægelsen, 2015). Dette ændrede sig dog undervejs i forløbet, så Polen til sidst valgte at stemme imod de andre Visegrad-lande. Derudover er der også mange andre lande, der har stemt for forslaget, hvoraf de mest markante stadigvæk er Tyskland og Frankrig. Disse lande reagerede som forventeligt meget positivt på vedtagelsen af kvoteordningen, hvor specielt den franske indenrigsminister, Bernard Cazeneuve udtalte sig positivt omkring vedtagelsen, da han kaldte det et:

“[...] testament to the capacity of Europe to take responsibility and progress [...]”

(The Guardian c, 2015)

Der er således en overvejende positiv feedback fra disse aktører med henblik på resultatet af denne proces, hvilket isoleret set viser en stor tilslutning til EU.

Til sidst skal selvfølgelig nævnes de få lande, som stod udenfor, på grund af deres retsforbehold, nemlig Irland, England og Danmark. Her er det interessant hvad der gør, at f.eks. Storbritannien tilbyder at tage et så stort antal flygtninge på trods af, at de har muligheden for at stå uden for denne ordning. Der må derfor findes en anden, end en rationel forklaring på, at landet vælger at tilbyde dette. Denne adfærd kan muligvis forklares ud et magtteoretisk perspektiv hvor en magtudøvelse ligger til grund for landets ageren.

Delkonklusion

Indvandrerpolitik er noget som for alvor deler vandene og skaber højspændte politiske situationer, hvor uenighederne ofte er markante og skarpt opstillet, og dette var også tilfældet i forbindelse med kvotefordelingen i EU. Selvom det ikke er usædvanligt at der bliver truffet beslutninger på baggrund af kvalificerede i EU-regi, så blev denne sag dog unik, idet den havde et udpræget præg af værdipolitisk karakter, og gik ind og overtrumfede medlemsstaternes nationale selvbestemmelse. Selvom forslaget blev vedtaget og der dermed officielt blev fundet en løsning på det problem, som man i EU-sammenhæng godt vil kunne betegne som en politisk krise, da de gældende konventioner ikke kunne leve op til deres ordlyd, og dermed måtte revurderes, så skabte det lige så mange problematikker som det skabte løsninger. Modstanden mod kvotefordelingen bestod blandt flere lande, til trods for vedtagelsen, og der blev rejst kritik af den måde sagen var blevet håndteret og behandlet på, hvilket har medvirket til at EU er blevet sat under pres i forhold til de nationale stater og EU-skeptiske bevægelser.

Anden delanalyse: Magtteoretisk analyse

Følgende kapitel indeholder en analyse af den beslutningsproces der udspillede sig i og omkring tilblivelsen af den obligatoriske kvoteordning, udformet af Den Europæiske union, der blev beskrevet i kapitlet ovenfor. Her er formålet at belyse de dynamikker der fandt sted mellem medlemslandene, Den Europæiske Unions interne institutioner, samt hvordan magtudøvelse i forskellige former kan være forklaringskilde til

medlemslandenes adfærd under dette hændelsesforløb gennem teorier om magtens former. Først vil der dog laves en kort gennemgang af de europæiske institutioner, før selve analysen begynder. Dette af den årsag, at da en analyse af de magt-dynamikker der måtte finde sted mellem disse institutioner skal foretages, må disses opbygning og beføjelser først forklares.

EU's institutioners rolle i beslutningsprocessen

Som udgangspunkt kan det siges, at EU er opbygget omkring fem hovedinstitutioner. Det Europæiske Råd er den instans, som udgør det højeste organ inden for EU-systemet, da denne institution består af medlemslandenes regeringschefer eller den højst-stående repræsentant for udenrigsanliggender samt EU-præsidenten (Hix, 2005, p. 35). Det Europæiske Råd virker i nogen grad som en parallel instans, som ikke altid indgår direkte i EU-samarbejdet, idet de ikke i det daglige arbejde udgør hverken en del af den udøvende eller lovgivende magt inden for EU. Dog er det her de store politiske beslutninger tages, og den generelle politiske linje for EU fastlægges (Hix, 2005, p. 35). Eksempelvis er det her de forsvarsmæssige og udenrigspolitiske, og andre særligt vigtige problemstillinger diskuteres, og derfor er det de højst-stående politikere fra medlemslandene som deltager og har stemmeret, hvilket i reglen er de forskellige regeringschefer. Rådet mødes lejlighedsvis og drøfter hvilken retning EU skal bevæge sig i, eller diskuterer valg af ny kommissionsformand og EU-præsident, når dette er relevant. Derudover mødes de ved opståede kriser i EU-sammenhæng, eller andre situationer, hvor det måtte være nødvendigt. Det Europæiske Råd vedtager ikke love, men kan pålægge Europa Kommissionen at fremsætte lovforslag på forskellige områder, hvor Det Europæiske Råd finder det relevant, hvilket netop illustrerer den magt som Rådet har i forbindelse med dette europæiske samarbejde. Beslutninger i Rådet træffes oftest gennem konsensus blandt medlemmerne, men kan i særlige tilfælde træffes gennem kvalificeret flertal, simpelt flertal eller dobbelt kvalificeret flertal (Hix, 2005, 31-37).

Den Europæiske Kommission er således den institution i det europæiske samarbejde, der står for at fremsætte lovforslag, samt at monitorere implementeringen af disse forslag (Hix, 2005, p. 40). Denne institution består, som tidligere nævnt, af én kommissær fra hvert land, og disse kommissærer skal arbejde uafhængigt af deres nationale interesser. Der stemmes i kommissionen omkring de forskellige lovforslag, som de gerne vil fremsætte, og disse afstemninger bliver afgjort ved absolut flertal (Hix, 2005, p. 41). Selvom der bliver stemt om de forskellige forslag, så gælder reglen om kollektivt ansvar, således at alle kommissærer skal rette ind efter den beslutning, som flertallet har vedtaget (Hix, 2005, p. 41). De har

således en meget unik evne til at sætte emner på dagsordenen, som de selv har bestemt, omend dette selvfølgelig sker efter føling med samfundet, noget som de forskellige kommissærers kabinetter sørger for (Hix, 2005, p. 43).

Den ene del af den lovgivende magt i EU består af ministerrådet der, som tidligere nævnt, består af varierende resort-ministre eller embedsmænd fra de forskellige lande. F.eks. deltager de forskellige landes landbrugsministre når der diskuteres lovgivning, som handler om landbrug eller klima- og miljøministre når det drejer sig om grøn lovgivning (Hix, 2005, p. 79-81). Det enkelte land vurderer selv, om det vælger at stille med en minister eller i stedet sender en embedsmands-repræsentant eller en ambassadør til de forskellige forhandlinger. Ministerrådet kan også ved flertal blokere for, eller vedtage en given lovgivning, hvormed de af kommissionen fremsatte lovgivningsforslag både skal igennem parlamentet og ministerrådet og godkendes af et flertal, før det kan vedtages som reel lovgivning til implementering i de nationale medlemslande. Ministerrådet er bygget op på den måde at, beslutninger enten vedtages ved et simpelt flertal, eller ved at der på forhånd er opnået konsensus om punktet, hvorefter det kan vedtages uden afstemning (Kelstrup, Sinbjerg & Martinsen, 2012, p. 95). Derudover er stemmerne fordelt ligeligt blandt landene, men dog kan beslutninger vedtages på baggrund af, at mindst 65 pct. af medlemslandenes befolkning skal være repræsenteret, ligesom 55 pct. af medlemslandene skal stemme for. Selvom landets størrelse således i mindre grad er betydningsfuldt, er det stadigvæk en vigtig faktor for, hvorvidt man kan stemme et forslag igennem (Det Europæiske Råd, 2014).

Den anden del af det europæiske systems lovgivende magt er parlamentet, som består af folkevalgte medlemmer, hvor disse medlemmer bliver valgt hvert femte år ved nationale valg. Denne institution har det formål at rette i og godkende lovforslag fra kommissionen, så deres opgave er at forme den lovgivning, så den passer til deres nationale interesser, så vidt muligt (Hix, 2005, p. 89). Forslag til lovændringer bliver vedtaget af parlamentet gennem afstemninger, som enten tager form af simple majoriteter eller absolutte majoriteter. Stemmerne fordeler sig således, at hvert medlem af parlamentet har én stemme, og antallet af medlemmer pr. land er afgjort ud fra landets størrelse (Hix, 2005, 92).

Man kan i denne forbindelse konstatere, at Det Europæiske Råd i høj grad også har været involveret i dette forhandlingsforløb, da sager som skaber ekstra opmærksomhed, har behov for at blive drøftet på højeste politiske niveau indenfor det politiske landskab, både i EU og medlemslandene (The Financial Times, 2015).

Dette har i høj grad været tilfældet i forbindelse med migrationskrisen og kvotefordelingen, da dette område netop har haft status som et omfattende, højt prioriteret og grundlæggende politiske problem i EU. Derfor har forhandlingerne foregået både i Det Europæiske Råd såvel som i Ministerrådet, og dermed analyseres disse forhandlinger som et samlet forløb, i forbindelse med analysen om de magtpolitiske forhold som har spillet ind i forhandlingerne omkring og udarbejdelsen af kvoteordningen. Selvom medlemslandene officielt har lige meget at skulle have sagt, da alle har én stemme som repræsentant for deres land, så er magtforholdet alligevel ikke nødvendigvis så enkelt, da der er andre magtfaktorer, som spiller ind i forbindelse med landenes ageren i forhandlings-sammenhæng. Dette leder op til en magtanalyse, hvor der ses på hvilke faktorer, som har haft indflydelse på landenes måde at agere på og de resultater som efterfølgende opstår som følge heraf.

I nedenstående delanalyse undersøges de magtfaktorer der kan have gjort sig gældende under EU's arbejde med kvoteordningen. Formålet er, som nævnt tidligere, at belyse nogle af de magtdynamikker, der udspiller sig mellem medlemslandene samt at forstå, hvilken betydning opbygningen af den europæiske union som politisk system har haft på beslutningsprocessen i forbindelse med disse forhandlinger.

Magtens første ansigt

I denne del af den magtteoretiske analyse anvendes den tidligere nævnte magtteori, inden for Simon Hix's systemanalysens rammer, til at undersøge, hvordan medlemslandene kan have udøvet direkte magt over hinanden i deres forsøg på at influere forhandlingerne omkring kvoteordningen.

Når vi refererer til Robert A. Dahls teori om direkte magtudøvelse, er det her den situation hvor ét medlemsland formår at gøre sine interesser til resultatet af Den Europæiske Unions output i beslutningsprocessen i forhold til Roberts Dal definition af magt. I denne magtanalyse er der en åbenlys konflikt mellem to aktører, hvor den ene aktør A udøver magt over B, når denne får B til at gøre noget som B ellers ikke ville have gjort. En sådan magtudøvelse kan forefindes på forskellige måder, hvilket vi i denne analyse vil forholde os til.

Som skitseret tidligere er Den Europæiske Union i høj grad bygget op med det formål at fungere som et demokratisk samarbejde, hvor medlemslandene i Ministerrådet og i Parlamentet har stemmer efter sin

population, samt har hver sin kommissær i kommissionen, omend denne ideelt set skal fungere uafhængigt af nationale interesser. En magtudøvelse i form af direkte magt, burde derfor ikke finde sted mellem medlemslandene, men blot i kraft af de demokratiske processer i institutionerne i EU. Der bliver i lyset af dette magts første ansigt derfor analyseret på det to perspektiver. Dette henholdsvis det input, som medlemslandene bidrager med i beslutningsprocessen, i form af tilkendegivelse af holdninger og eventuelle forsøg på at ændre andre landes holdninger gennem direkte magt samt på direkte magtudøvelse igennem den demokratiske proces via Unionens institutioner. I dette første perspektiv er det altså den del af det Europæiske Politiske System der handler om hvad Hix's beskriver som "Politics"-fasen i denne beslutningsproces der undersøges som landenes interne magtkampe, hvor det i det andet perspektiv er forholdet mellem det input landene giver og det output der er et resultat af beslutningsprocesserne i institutionerne som to forskellige former for direkte magt, hvilket Hix betegner som "Government"-fasen, jf. operationaliseringen.

Der forsøges derfor at finde indikatorer på, at en given aktør har fået en anden aktør til at gøre noget, som er imod denne aktørs interesser, hvor aktøren i dette tilfælde er landenes regeringer, regeringschefer, og andre officielle embedsmænd, der udtaler sig på deres lands vegne.

Det vil i høj grad dreje sig om de positivt stemte aktører over for de negativt stemte aktører, da der findes en markant forskel i de forskellige former for input, som de to slags aktører fremfører, og i forlængelse heraf, stor forskel i de forskellige former for output, som ønskes. Dermed er disse aktørers modsatte interesser tydeligt, og der er derfor en åbenlys interessekonflikt at analysere på.

Som tidligere beskrevet tæller de negative aktører Slovakiet, Rumænien, Ungarn og Tjekkiet, som hver især i større eller mindre grad er imod en obligatorisk kvoteordning. Disse landes input til det politiske system er i dette tilfælde et ønske om ikke at gennemføre en sådan kvoteordning, da de ikke ønsker et output, hvor de bliver tvunget til at modtage et obligatorisk antal flygtninge (Danmarks Radio c, 2015). Overfor denne holdning står de positivt stemte aktører, som f.eks. Tyskland og Frankrig, som begge ønsker en kvoteordning, hvor Tyskland især presser på for at få de andre medlemslande med på denne aftale (The Guardian d, 2015). Tyskland og andre positivt stemte nationalstaters input udtrykkes derfor i form af et ønske om, at gennemføre en aftale omkring kvoteordningen, så EU's output som følge af denne proces bliver en bindende aftale. Der bliver således ridset to forskellige fronter op i denne diskussion, hvor flere

aktører har modstridende interesser. Da begge fronter ikke umiddelbart har interesse i et kompromis, kan det kun ende med ét output, hvormed nogle af disse aktører underlægges en form for magtudøvelse, hvis de, trods deres modsatrettede interesser, bliver tvunget til at deltage i en sådan ordning.

I denne fase af det Europæiske Politiske System, har det ikke været muligt at indfange eksempler på direkte magtudøvelse f.eks. i form af trusler eller lignende landene imellem. Som tidligere nævnt, har det for os ikke været muligt at få indsigt i referater af hændelserne under møder mellem lande der havde modsatrettede interesser til løsningsforslaget om en kvoteordning, og det har derfor ikke været muligt at finde empiri der kunne benyttes i en analyse af direkte magtudøvelse mellem landene. Det billede vi i dette projekt har skabt os af landenes holdninger, er udelukkende skabt ud fra landenes selvstændige udmeldelser samt de stemmer de i beslutningsprocessen har afgivet. Udøvelsen af direkte magt mellem to nationalstater vil tydeligt vise sig samtalen eller forhandlingen mellem to repræsentanter fra to forskellige lande, hvilket samt nævnt ikke har været tilgængeligt for os.

Ser man på forholdet mellem de positive aktører og de negative aktører i De Europæiske Institutioner, står de positive aktører i dette tilfælde med den klare fordel, at de er blandt flertallet. Både i Parlamentet og i Ministerrådet, som er de EU-instanser, der skal stemme om lovforslag, lykkedes det for de positive aktører at stemme kvoteordningen igennem. Hermed lykkedes det de positive aktører at påvirke den politiske proces til at skabe det output, som de anså som ønskeligt. Grunden til dette skal findes i reglen om kvalificeret flertal, hvor lovforslag kan blive stemt igennem, også selvom der forefindes modstand mod loven. Denne regel gælder blandt andet i ministerrådet, hvilket muliggør, at lovgivning kan stemmes igennem, hvis 55 pct. af medlemsstaterne stemmer for, samtidigt med at de repræsenterer 65 pct. af EU's samlede befolkning (Det Europæiske Råd, 2014). I parlamentet gælder reglen om absolut flertal, hvor 50 pct. af de stemmeberettigede skal stemme for, og hvor hvert land har stemmer efter befolkningsstørrelse (Europa Parlamentet b, How Plenary works). Fordi de positivt stemte aktører inkluderede lande som Tyskland og Frankrig, som er de to lande i EU med størst indbyggertal, havde de altså en direkte magt der var stærk nok til at få de negative aktører til at vedtage en lov, som de ikke havde lyst til. Samtidig blev kvoteordningen også stemt igennem i ministerrådet, da de modstridende lande heller ikke her havde de fornødne stemmer til at blokere forslaget (Europa Kommissionen g, 2015). Hvis man havde stået i en situation, hvor kvoteordningen skulle have et fuldstændigt flertal for at blive stemt igennem, ville anvendelsen af direkte magt ikke i samme grad kunnet have fundet sted, fordi de positive aktører således ikke i samme grad ville være i stand til at tvinge de negative aktører til et bestemt output.

Dahl fremsætter selv nogle punkter, som han mener skal følges, hvis man skal foretage en magtanalyse af et beslutningsforløb, som det, der omhandler kvoteordningen (Thomsen, 2000, p. 16). Heri fremsætter han tesen om, at direkte magtudøvelse kan ses, hvis de aktører hvor resultatet, eller outputtet, står i modsætning til det input, som de selv har fremsat til processen, alligevel er nødt til at følge den vedtagne beslutning. Fordi kvoteordningen omhandler en tvungen fordeling, er samtlige medlemslande som ikke har en et forbehold, nødt til at følge aftalen. Hvis dette ikke sker, vil det være op til EU at beslutte, hvilke konsekvenser et sådant brud med aftalen vil have, hvilket vil blive berørt i diskussionen. Fordi flertallet i EU beslutter at gennemføre kvoteordningen i den form, som de negative aktører var modstandere af, og fordi den er lovmæssigt bindende, er det således et udtryk for en adfærdskontrol, som ifølge Dahl skyldes en magtanvendelse. De positive aktører, A, har fået de negative aktører B, til at gøre noget, som B ellers ikke ville have gjort. Det er derfor sandsynligt at vurdere, at der har været direkte magt involveret i processen mellem behandlingen af de forskellige aktørers input, frem til det output, som bekendt er endt med at kvoteordningen er blevet vedtaget.

Magtens andet ansigt

Udover denne direkte anvendelse af magt, kan der i begivenhederne før, under og efter tilblivelsen af EU's kvoteordning ligeledes findes indikatorer på, at en mere indirekte magtudøvelse har haft betydning for beslutningsprocessens udvikling. Her vil samarbejdet mellem Den Europæiske Kommission og dennes rolle, samt princippet om det fælles beslutningsansvar inden for denne, blandt andet blive benyttet som analysegenstand og det er dermed udelukkende "government"-fasen der her vil udgøre analysegenstanden.

Går vi tilbage til begyndelsen af EU's håndtering af den aktuelle flygtningekrise, og ser på den indgangsvinkel, der har udgjort udgangspunktet for den beslutningsproces der har fundet sted i forbindelse med tilblivelsen af denne kvoteordning, kan der her observeres omstændigheder, der tyder på, at en indirekte magtudøvelse kan have spillet en rolle. Dette i form af den europæiske kommissions fastsættelse af en konkret dagsorden for EU's håndtering af migrationskrisen (Europa Kommissionen a, 2015). For at forstå hvorfor denne dagsordensfastsættelse kan have udgjort en magtudøvende effekt på den videre beslutningsproces, må vi først skitsere den europæiske kommissions opbygning og funktion.

Én af den europæiske kommissions funktioner er at fremsætte de mere konkrete mål og prioriteter, som den Europæiske Union måtte have på baggrund af blandt andet Det Europæiske Råds erklæringer, konsekvensanalyser, udtalelser fra de nationale parlamenter og regeringer samt andre interesseparter. Kommissærerne, der sidder i denne kommission, skal som udgangspunkt fungere politisk uafhængig, og dermed kun repræsentere EU. Derudover er der en formand og syv næstformænd (Europa Kommissionen h, 2015). De kommissærer, der sidder i den europæiske kommission, er udvalgt af kommissionsformanden, der er udpeget af statslederne i Det Europæiske Råd. I kommissionen handles der ud fra princippet om et fælles politisk ansvar. Det vil blandt andet sige, at kommissærerne deler det politiske ansvar, også selvom beslutningen træffes i kommissionen på baggrund af et simpelt flertal, og ikke nødvendigvis ud fra konsensus blandt medlemmerne (Europa Kommissionen i, 2015). På trods af, at der blandt kommissærerne derfor ikke nødvendigvis er enighed, har alle kommissærerne pligt til at stå inde for den udmelding Den Europæiske Kommission ender med at komme med, f.eks. en sådan dagsordensfastsættelse, grundet dette fælles beslutningsansvar.

Det kunne derfor forestilles, at der f.eks. i Kommissionens udmelding omhandlende "Dagsordenen for den Europæiske Unions håndtering af migration", ikke nødvendigvis har været konsensus blandt kommissærerne om indholdet af denne dagsorden, og at nogle af kommissærens holdninger ikke er repræsenteret i denne udmelding. Rådet for Retlige og Indre Anliggender tog efterfølgende denne dagsorden op den 15.-16. juni 2015 og kom frem til, at stort set alle medlemslande var enige i denne håndtering af flygtninge-krisen (Rådet for Retlige og Indre Anliggender b, 2015). Her var blandt andet Ungarn, Frankrig, Slovakiet, Tjekkiet og Polen, uenige i, at en obligatorisk kvoteordning var den rigtige løsning (Aljazeera, 2015). Men det faktum, at en kommission sætter én dagsorden som resten af de europæiske institutioner må forholde sig til, der muligvis kun afspejler flertallet blandt kommissærernes holdninger, kan der argumenteres for kan udgøre en magtudøvende effekt på forhandlingsprocessen, da nuancerne i denne dagsordensfastsættelse udebliver og dermed kan virke dæmpende eller helt afskære lande fra at udmelde eller opfatte deres reelle holdning til forslaget. At der i dagsordenfastsættelsen bliver brugt sætningsindlederen "EU bør" hele 32 gange, og med erklæringer som:

"Alle aktører: medlemsstater, EU-institutioner, internationale organisationer, civilsamfund, lokale myndigheder og tredjelande må arbejde sammen for at realisere en fælles europæisk migrationspolitik"

(Europa Kommissionen a, 2015, p. 2)

Dermed kan der argumenteres for, at dette kan virke indskrænkende på de lyttende aktørernes generelle autonomi og måske helt afholde medlemslande fra at have kontroversielle holdninger til emnet, da muligheden for dette ikke eksisterer i dette rum. Dermed afskæres lande med sådanne holdninger fra at udleve deres reale interesser uden at de selv bliver opmærksomme på det.

Vi kan i forlængelse af disse iagttagelser konkludere, at måden, hvorpå der i den Europæiske Unions institutioner træffes beslutninger, som de øvrige institutioner må forholde sig til, kan have en indskrænkende effekt på medlemslandenes reelle interesser. Dermed ikke sagt, at systemet ikke er demokratisk, men princippet om det fælles beslutningsansvar kan i kommissionen have en tilslørende effekt på mindretallets interesser og dette kan have haft en indskrænkende virkning på de andre institutioners konklusioner. At en sådan form for magt skulle finde sted, er en mulighed, men ikke nødvendigvis noget f.eks. kommissionen har haft til hensigt med deres arbejde. Hensigten har dermed ikke nødvendigvis været en magtudøvelse, men kan alligevel godt virke indskrænkende og fungerer derfor som en form for ubevidst magtudøvelse. Dog finder der først en egentlig indirekte magtudøvelse sted når én part formår at skjule den konflikt, der eksisterer mellem denne og de andres interesser, hvilket gør magtens fjerde ansigt særligt interessant.

Magtens tredje ansigt

I en analyse af forløbet omkring kvoteordningen i lyset af magtens tredje ansigt bevæger analysen sig mere og mere i retning af at have fokus på de underliggende og svært observerbare facetter af magtudøvelsens former. Magtens tredje ansigt forholder sig nemlig til den diskursive magt, hvor man ser på aktørernes magt til at få andre aktører til at have interesser, som de måske ikke ville have haft uden denne indflydelse. Således er der her tale om reale interesser som aktørerne umiddelbart vil fokusere på uden nogle former for magtudøvelse, modsat de åbenlyse interesser, som aktøren vælger at fokusere på efter magtindflydelse fra andre aktører (Thomsen, 2000, pp. 24-25).

Undersøges forhandlingerne omkring kvoteordningen i lyset af teorien omkring magtens tredje ansigt, kan landenes reale interesser anskues som dem der fremgår på det nationale plan og de åbenlyse interesser som dem, som opstår efter og i forbindelse med beslutningsprocessen hvor landene fungerer i samspil med de andre lande. Her er det altså både "Politics"-fasen og "Policy-making"-fasen af Hix's definition af EU som politisk system der vil blive inddraget i analysen.

Der kan i forlængelse af dette magts tredje ansigt argumenteres for, at de politiske interesser i udgangspunktet påvirkes af de begivenheder som udspiller sig, men kan ændres ved måden hvorpå hændelserne italesættes på. Dette f.eks. gennem mediernes belysning af situationen, eller andre aktørers handlinger. En indirekte magtudøvelse kan her forefindes i form af forhindring i opretholdelsen af et lands reale interesse, i forbindelse med landenes italesættelse af problemet. Således kan de åbenlyse interesse være præget af den stemning der blandt de politiske spillere eksisterer, og det er her muligt for aktørerne at italesætte situationen således, at det for de øvrige aktører virker som det rigtige at gøre, på trods af, at dette ikke var landenes interesse som udgangspunkt (Thomsen b, 2009, p. 880).

Der kan i denne case argumenteres for, at en sådan magtudøvelse har fundet sted i forbindelse med den vinkel, f.eks. Tyskland har italesat denne flygtningekrise. Her har den tyske forbundskansler Angela Merkel adskillige gange lagt et humanistisk argument ud for, at vi må lukke disse flygtninge ind i Europa. Merkel udtaler blandt andet:

“Det er vores historiske pligt at give ly til mennesker, der flygter fra krig«, [...]” (Politiken c, 2015), samt at der skulle tages hånd om krisen med “Fairness and solidarity”

(Reuters c, 2015)

Det kan for lande, der som udgangspunkt har andre interesser end at modtage disse flygtninge, være svært at argumentere imod et sådan humanitært argument. Her kan måske være to modsatrettede interesser, hvor det på den ene side er holdningen at håndtere situationen ud fra et humanistisk og medfølelse perspektiv, og på den anden side ud fra et politisk realistisk udgangspunkt, hvor det handler om at finde en løsning som skaber en holdbar stabilitet for de involverede medlemslande. Mediernes dækning af krisen, der blandt andet har bragt billeder af flygtninge som omkommer i Middelhavet samt andre emner, der taler til vores medmenneskelighed, kan her have haft en virkning på lande, der som udgangspunkt ikke havde et humanistisk syn på løsningen af denne krise. Disse faktorer påvirker ikke nødvendigvis landenes ledere, men måske i højere grad folkestemningen, hvilket sandsynligvis må udgøre et pres på landenes repræsentanter. Her er argumentet således, at denne kombination af italesættelse af problemet samt mediernes dækning af sagen, har forhindret nogle af landene i at udleve deres nationale interesser. Her kan der altså refereres til en form for manipulation, hvor mediefremstillingen af situationen er medvirkende til

en indirekte magtudøvelse (Thomsen b, 2009, p. 881). Gennem denne form for manipulation bliver der skabt en ny form for politisk interesse blandt nationalstatens ledere, idet politikerne bliver påvirket af den generelle folkestemning som kommer til at herske.

Der kan i den forbindelse nævnes eksempel med Ungarns forsøg på at holde flygtninge ude af landet blandt andet gennem opførelse af pigtrådshegn og indførelsen af hårde fængselsstraffe mod flygtninge (Berlingske b, 2015). Her fastslås det, at Ungarns handlingerne i det internationale samfund er upopulære, men et hele 70 % af Ungarns befolkning støtter op om regeringens foranstaltninger imod flygtningestrømmene (Danmarks Radio f, 2015). Denne iagttagelse stemmer godt overens med det faktum, at Ungarn, som nævnt tidligere, ikke tager del i denne obligatoriske kvotefordeling grundet deres fastholdelse af modstanden mod denne. Argumentet er her, at det er befolkningsstemningen i landet der er med til at fastholde landets reale interesser, og ikke afvige grundet presset udefra.

Politikerne får her en åbenlys interesse i at fremstå som ressourcestærke, humanistiske og handlekraftige, som kan leve op til det mandat som de har fået, og dette kan muligvis have spillet en stor rolle i de forhandlinger og det magtspil som har været i forbindelse med kvoteordningen. Derfor har hovedargumentet fra de mest positive og progressive lande i forbindelse med flygtningene og kvotefordelingen også handlet om det humanistiske ansvar, og evnen og forpligtelserne til at hjælpe folk i nød.

Dermed er den åbenlyse interesse klart, set ud fra det humanistiske synspunkt, hvor de største EU-lande med Tyskland i spidsen har argumenteret for en fælles løsning, som er mundet ud i den bundne kvotefordeling af flygtninge. Den anden åbenlyse interesse om at sørge for en stabilitet i EU er kommet efter at flere af grænselandene har måttet bukke under for det pres som flygtningene har medført, og dermed sat dublinforordningen ud af kraft. Dette scenarie har gjort, at EU som beslutningsudøvende institution, er blevet nødsaget til at handle, for at finde alternative løsninger som erstatning for Dublinforordningen, og dermed skabt en fælles åbenlys interesse.

Der kan derudover ligeledes nævnes en stor økonomisk interesse i at få gjort noget ved denne udfordring omkring flygtninge, da mange af de lande, som tager imod flest flygtninge, er bekymrede for det

økonomiske pres, som disse flygtninge lægger på deres systemer. Selvom det varierer, hvor meget hvert land fokuserer på det økonomiske aspekt, er det overvejende en åbenlys interesse for mange lande, at kvoterne skal gennemføres, da det ellers kan skabe et for stort økonomisk pres på de lande, der tager imod flest flygtninge. Dette argument kan dog anvendes som en åbenlys interesse blandt begge lejre, da en flygtningeordning vil være en økonomisk fordel for visse lande, mens andre lande vil opleve det som en ulempe. Den diskursive magt til at iscenesætte aftalen som det ene eller andet, kan derfor have stor betydning for, hvordan aftalen primært bliver opfattet. Derfor kan man ud fra teorien omkring magtens tredje ansigt argumentere for, at disse er de primære åbenlyse interesser, som får de politiske aktører til at agere som de gør i forbindelse med deres magtspil i EU.

Ser man tilbage på til starten af forhandlingsforløbet og til den endelige tilblivelse af kvoteordningen, så er der især to landes tilgang og holdninger som springer i øjnene, nemlig Frankrig og Polen. Disse lande er begge store og essentielle magtspillere i EU, Frankrig som har været med helt fra starten, og Polen som for nyligt har fået en polsk EU-præsident i Donald Tusk. Frankrig ligger traditionelt set ofte på linje med Tyskland, og dermed udgør de den traditionelle stærke magtakse i EU-sammenhæng, hvor Polen som EU-medlem er gået ind og har taget lederrollen i forhold til de nye østeuropæiske medlemmer. I dette sammenhæng er det interessant så at både Frankrig og Polen oprindeligt var imod en tvunget kvoteordning, men til sidst endte med at stemme for. Ser man på Frankrig først, så udtaler den franske præsident Hollande:

"I do not think (quotas) make any sense for migration. I do not think it is the right method."

(Aljazeera, 2015)

Senere har Frankrig, som tidligere beskrevet, dog ændret holdning, og åbnet op overfor en kvotefordeling som en løsning på migrationspresset. Polens modstand sammen med de andre modstandslande har først og fremmest handlet om retten til selv at bestemme, men til sidst tyder det på at relationen til Tyskland har vægtet højere (Polenu, 2015). Altså kan man ud fra dette konkludere at Frankrigs åbenlyse interesse, hvor de primært har fokuseret på at håndtere kernen af flygtningeproblemet i Syrien, er blevet erstattet af en reel interesse for at opnå en holdbar situation i EU, som i sidste ende viste sig at være den tvungne kvoteordning som de først var modstandere af. Polen har vægtet gode relationer til Tyskland højere end deres oprindelige ønsker om en ret til selvbestemmelse. Dermed kan man se at Tysklands indflydelse har gjort sig gældende, og på den måde har Tyskland haft magt til at påvirke to andre store EU-lande til at

ændre deres holdninger. Dette giver et billede af hvordan reelle interesser kan spille ind i forhold til åbenlyse interesse, og hvordan dette kan ændre sig. Dermed sættes Polens oprindelige reale interesse i at bevare selvbestemmelse i forhold til flygtninge i baggrunden for den åbenlyse interesse i at bibeholde et godt forhold til Tyskland. Det samme gør sig gældende for Frankrig, og dermed illustreres magtens tredje ansigt, omkring hvordan åbenlyse og reale interesser ikke altid er det samme, og ikke altid har samme værdi og udgangspunkt.

Hvis man derefter ser på den anden bevæggrund som tidligere bliver nævnt, så er naturligvis fra de involverede grænselande en interesse i at få lettet byrden fra de massive flygtningestrømme som kommer, især fra Syrien, og mange af dem over Middelhavet. Her er der især tale om Grækenland, Italien og Ungarn, som er dem, der har haft den største tilstrømning. Denne tilstrømning var også grunden til at Dublinforordningen i første omgang blev sat ud af spil, da landene til sidst ikke kunne følge med i registreringen af flygtninge. Af dette kan der udledes at der er en åbenlys kollektiv interesse i at rette op på den tidligere EU-forordning som ikke længere fungerer i den aktuelle situation, da EU som fællesskab må have en forpligtelse til at opretholde det politiske system. Desuden er det ikke kun Dublinforordningen som er truet, men også Schengensamarbejdet, som om noget definerer selve kernen i EU's eksistensgrundlag. Flere lande har som konsekvens af flygtningekrisen valgt at indføre grænsekontrol (Danmarks Radio d, 2015), selv på den svenske grænse bliver tilrejsende tjekket, hvilket også påvirker danske rejsende, som for første gang i over 100 år, og altså endda før Schengensamarbejdet, skal kunne vise ID for at komme til Sverige. Dette vil i sidste ende blive dyrt for landene i EU (Danmarks Radio e, 2015), så denne interesse er klart også en reel faktor som landene ønsker at tage hånd om.

Der kan i den forbindelse nævnes er en fælles interesse for ikke kun at sikre sammenholdskraften i EU, men også stabiliteten i de forskellige lande, da det kan have en fælles påvirkning på EU, hvis der er ustabilitet i de enkelte lande, hvilket man f.eks. har set eksempler på under finanskrisen. Konsekvenserne af disse problemstillinger, hvis der ikke fandtes en tilfredsstillende løsning, ville blive et svækket EU, indførelse af flere nationale grænsekontroller og øget ustabilitet. Blandt andet har Ungarns premierminister direkte udtalt sig om sagen, og mener at Schengen er truet på grund af krisen (Ritzau, 2015). Derfor ser man også en blandt andet også en velvilje fra lande som umiddelbart kan vælge at stå udenfor kvotefordelingen på grund af et retsforbehold, men som stadig tager imod flygtninge som ellers skulle have været fordelt til andre lande. Dette kan man ud fra magtens tredje ansigts magtteori kvalificere som en reel interesse, som også i høj grad underliggende er styrende for den måde magten bliver udøvet på i EU, da det som sagt

omhandler kernen af det europæiske samarbejde, og dermed kommer i kontakt med selve spørgsmålet om EU's fortsatte formål og fremtidige eksistens, som stadig bliver en mere og mere aktuelt dagsorden i diskussionen om EU. Derfor er dette naturligvis også en interesse som de proeuropæiske lande vil have i tankerne i deres anstrengelser for at finde frem til en langtidsholdbar fælles løsning, og derfor også til dels har ligget til grund for kvoteordningen. Således kan man med kvoteordningen sige, at lande, som blandt andet Tyskland der er et af de lande som tager imod flygtninge, og grænselandene som mange flygtninge først ankommer til for at bruge som transitland, er de lande hvis reale interesser spiller en rolle, i det der er en reel interesse for at få lettet byrden. Hvorimod de lande som i forvejen tager færre flygtninge og oprindeligt var imod den tvungne europæiske kvotefordeling, er dem som agerer ud fra de mere åbenlyse interesser, og til sidst er der dem som fortsat forbliver modstandere, og har stemt nej til kvotefordelingen og fastholder deres modstand.

Der er naturligvis flere interesser, både åbenlyse og reale som har indflydelse på den magtudøvelse der sker og er sket i forbindelse forhandlingerne i EU om migrationskrisen og en kvotefordeling. Men da det drejer sig om mange lande, med forskellige udgangspunkter og nationale problemstillinger, er det derfor svært at sige mere om generelt hvilke emner og områder som har gjort sig gældende i udarbejdelsen af fælles retningslinjer og kvoteordningen. Det samme gør sig gældende da der ikke findes mødereferater og lignende fra selve forhandlingerne, så derfor er det udelukkende baseret på officielle udtalelser og artikler fra de forskellige regeringsledere for de forskellige lande, for at give et billede af hvilke generelle bevægelsesgrunde der er.

I den forbindelse er det ligeledes interessant at forhold sig til Storbritanniens adfærd under disse forhandlinger. Landet har, som udgangspunkt ret til at stå udenfor en sådan kvotefordeling grundet landets retsforbehold, men har trods dette tilbudt at tage 20.000 flygtninge. Dette kan både ses som, at landet netop udlever sine reale interesser, i det at landet har en grundlæggende holdning til at hjælpe disse flygtninge. Omvendt kan det ses som et resultat af det pres der lægges på landet, grundet den humane italesættelse af problemet f.eks. Tyskland udfører.

Magtens fjerde ansigt

Et fjerde aspekt af magt som vil blive berørt i denne analyse, omhandler det fjerde ansigt, eller nærmere betegnet strukturel magt. Denne facet af magten indebærer en forholdsvis anderledes tilgang til analysen

af magt, da fokus ikke længere overvejende er på aktørerne, men i stedet på de strukturer, som omgiver disse aktører. Således handler dette aspekt både om den strukturelle magt, som ligger i de institutioner, som de politiske aktører foretager deres beslutningsproces indenfor, men også i den måde, hvorpå disse strukturer er blevet skabt.

Hvis der igen tages udgangspunkt i idéen om input og output i det politiske system, så handler denne delanalyse om, hvorledes det input som en given aktør frembringer, faktisk har nogen reel mulighed for at være magtfuldt. Det handler således om at undersøge, hvilke aktører, der, ud fra de strukturelle betingelser som findes i de institutioner, hvor beslutningsprocessen foregår, har mest magt bag sin position. Fokus vil derfor være på ministerrådet og parlamentet, da det hovedsageligt er i disse to arenaer, hvor forhandlingerne omkring kvoteordningen har foregået, og hvor spillet om magt har været gældende. Herudover vil der dog også blive kigget på kommissionen, da de strukturelle betingelser for denne instans også kan have en vis indflydelse på det magtspil, som foregår i EU. Dette projekt vil ikke i særlig stor grad undersøge, hvordan EU blev skabt, eller hvordan de institutioner, som eksisterer i dag i EU, er blevet skabt. Dette skyldes både en tidsmæssig begrænsning, men også, at det kan være svært at finde ud af præcis, hvordan hvilke institutioner er blevet dannet, og således vil det være svært at undersøge, hvorvidt Tyskland var den drivende kraft bag stemmefordelingen efter indbyggertal i parlamentet. Selvom dette ville være en interessant undersøgelse, da det vil kunne bidrage til at sige, hvorvidt de positive lande tidligt har skabt strukturelle betingelser, der favoriserede dem selv, bliver fokus i dette projekt holdt på, hvordan de nuværende strukturer fungerer.

Som nævnt ovenfor kigges der på de strukturer, der gør sig gældende i de to institutioner, Europa Parlamentet og Ministerrådet, og i mindre grad kommissionen. For Ministerrådet gælder det, at der fra den 1. november 2014 har gjaldt et system, hvor landene ikke længere har stemmer efter deres indbyggertal, men i stedet gælder princippet om kvalificeret flertal, som er blevet beskrevet tidligere. Essensen af dette princip er, at 55 pct. af medlemsstaterne repræsenterende mindst 65 pct. af befolkningen skal stemme for et forslag. Selvom dette betyder, at man ikke længere har x antal stemmer som følge af y antal indbyggere, er ens indflydelse stadigvæk afhængig af landets størrelse (Det Europæiske Råd, 2014). Nice-traktaten medførte systemet med stemmer, mens Lissabon-traktaten indførte systemet med kvalificeret flertal. I Nice-traktaten havde de fire største lande, Frankrig, Italien, Tyskland og England 29 stemmer hver, hvilket var det højeste antal pr. land. På baggrund af det nye system, såvel som det gamle, var magten fordelt således, at de befolkningsmæssigt største lande har størst stemmekraft. På sin vis var denne fordeling ikke

retfærdig for nogle, da eksempelvis Tyskland, med 15.9 pct. af den totale befolkning i Europa burde have flere stemmer end f.eks. Italien, som kun har 12 pct. af den europæiske befolkning (EUc, 2015; EUe, 2015). Ligeledes kan Rumænien siges at have en uforholdsmæssig stor del af stemmerne, da det med kun 3,9 pct. af den europæiske befolkning har 14 stemmer, hvilket er næsten halvdelen af Tyskland, selvom befolkningen kun er en næsten en fjerdedel af Tysklands (EUf, 2015). Med dette nye Lissabon-system bliver der således rettet op på dette, så afstemningerne kommer til at afspejle de demografiske forhold i Europa på en mere objektiv måde. I forhold til den strukturelle magt som kan siges at ligge i ministerrådet, så betyder dette, at lande som Tyskland, Frankrig og Storbritannien vil have gode muligheder for at stemme forslag igennem, deres input har altså alt andet lige større chance for at blive vedtaget, end f.eks. input fra Estland eller Letland. Selvom denne større chance for at få vedtaget input til dels kommer i kraft af nogle former for direkte eller indirekte magt, kan de også siges at komme fra de strukturer, som gælder inden for ministerrådet. I dette tilfælde kunne det være interessant at undersøge, hvorvidt forslaget om ændringen af dette system stammer fra et af de største lande, så man måske kunne arbejde ud fra tesen om, at A forsøger at påtvinge B strukturelle begrænsninger, hvilket til dels kan siges at blive skabt på baggrund af denne ændring. Igen er dette dog ikke noget der vil blive berørt i dette projekt, men det kunne være et oplagt sted at foretage yderligere undersøgelser.

I parlamentet fungerer afstemninger principielt som i ministerrådet, hvor hvert land har stemmer alt efter sin befolkningsstørrelse (Europa Parlamentet c, Organisation). I parlamentet kræves det dog kun at 50 pct. stemmer for et forslag, hvilket står i kontrast til ministerrådet. Dog gælder det igen, at de befolkningsmæssigt største lande har den største andel stemmer i parlamentet, og dermed har de også den største magt. Denne fordeling giver igen en struktur, hvor nogle lande i Europa får en større magt end andre, da de givetvis får nemmere ved at vedtage beslutninger end andre lande, blot fordi deres befolkning er større. Dog fungerer parlamentet i høj grad ligesom et nationalt politisk system, hvor medlemmerne fordeler sig alt efter deres egen politiske overbevisning, så der findes otte forskellige partier i det europæiske parlament (Europa Parlamentet c, Organisation). Således bliver enkelte landes indflydelse til dels udvandet, da det kommer til at handle om, hvilke partier der har størst tilslutning. Dette forhold kan dog også blive påvirket, hvis ét stort land har en stor grad af konservative medlemmer, da det ville kunne opveje for den teoretiske situation, hvor mange små lande har overvejende socialistiske medlemmer. Hvorvidt dette gør sig gældende i det nuværende Europa parlament er dog ikke blevet undersøgt nærmere.

I forlængelse af denne redegørelse for, hvordan parlamentet og ministerrådet fungerer, og hvordan deres stemmesystem har magtmæssige konsekvenser, er det oplagt at reflektere over, hvordan denne magt gør visse aktører i stand til at konsoliderer deres strukturelle magt. Som beskrevet kort foroven ændrede Lissabon-traktaten stemmesystemet i Ministerrådet således at det blev relativt nemmere for de største lande at stemme noget igennem, på trods af modstand fra de mindste lande. Selvom der stadigvæk er mulighed for at blokere forslag, hvis fire lande repræsenterende mindst 35 pct. af befolkningen, virker det alt andet lige lettere for de største lande at vedtage beslutninger under det nye system (Det Europæiske Råd, 2014). Dette leder hen til betragtningen om at strukturel magt også kan være magten til at påtvinge andre aktører strukturelle betingelser, som reelt set forringer deres muligheder, hvilket kan være tilfældet her, hvis det er en ændring båret frem af lande, som profiterer fra dette forslag.

Således kan der argumenteres for, at der både i Ministerrådet og parlamentet findes en iboende struktur, som gør, at nogle aktører har forholdsvis mere magt end andre, baseret på deres befolkningsstørrelse. Denne magt kan komme til udtryk som en form for direkte magt, hvilket også er berørt tidligere i denne analyse, men som det bliver vist ovenfor, så opstår denne direkte magt hovedsageligt på grund af den måde, som både ministerrådet og parlamentet er bygget op på, nemlig ved en stemmemæssig fordeling, der er centreret omkring befolkningsstørrelse. I forhold til det forhandlingsforløb, der har været omkring kvoteordningen, må det antages, at det input, som de positive aktører har bibragt forhandlingerne, har haft en større gennemslagskraft, fordi de har haft stemmerne til at sikre, at beslutningsprocessen ville ende med det output, som de ønskede. Selvom de negativt stemte aktører også har haft rig mulighed for at fremføre deres input til beslutningsprocessen, har de ikke i samme grad haft den stemmefordeling, der har kunnet gøre, at de har haft afgørende indflydelse på systemets output.

Den sidste instans der vil blive undersøgt her, og som ikke gør brug af et stemmesystem, er kommissionen, hvor det er de enkelte kommissærer der arbejder med forskellige dagsordener. Her handler det overvejende om at finde frem til et fælles europæisk standpunkt, der som udgangspunkt skal være uafhængigt af nationale interesser. Uanset hvilke interesser kommissionen arbejder for, kan det siges, at dens præsentation af forskellige dagsordener fungerer som en form for strukturel magt, hvor den gennem dens virke som den eneste instans, der kan fremsætte lovforslag, er i stand til at fastsætte den dagsorden, som Ministerrådet og parlamentet arbejder ud fra. På den måde ligger der i kommissionen en strukturel magt til at forsøge at afholde visse outputs fra at opstå på baggrund af den politiske beslutningsproces. På baggrund af en såkaldt 'konsekvensanalyse' skal kommissionen fremsætte et nyt initiativ, hvor de

økonomiske, sociale og miljømæssige konsekvenser er blevet overvejet (Det Europæiske Råd, 2014). Selvom denne proces principielt set skal sikre, at initiativer kun bliver fremsat, så det skaber det bedste mulige output, vil det, ligesom benævnt i magtens andet ansigt, kunne skabe en dagsorden, som kan have den utilsigtede konsekvens, at andre dagsordener eller punkter ikke bliver behandlet. Dermed har kommissionen en magt, hvor det bliver muligt at negligere visse landes holdninger, hvis det vurderes, at det strider imod EU's bedste. Dette kan f.eks. ses i denne analyse, hvor forslaget om kvoteordningen, som stammer fra kommissionen, ikke bifaldes af op til flere lande, hvormed kommissionen udøver den magt, som den strukturelt har, til at starte en lovgivningsproces, som nogle lande er uenige med.

Delkonklusion

Som udgangspunkt blev der kigget på magtens første ansigt, hvilket dækker over den direkte magt, og her blev der fundet frem til, at de positivt indstillede aktører var i stand til, gennem parlamentet og ministerrådet, at stemme kvoteordningen igennem, fordi de havde de nødvendige stemmer og dermed et flertal. På denne måde lykkedes det dem at få de negative aktører til at skulle indføre en ordning, som de som udgangspunkt ikke selv ønskede, hvilket betyder, at der blev anvendt direkte magt. Denne mulighed for at udøve magt blev senere analyseret frem til at være baseret på strukturelle betingelser, hvilket blev vist i analysen af det fjerde ansigt. Heri viste det sig, at de strukturelle betingelser som gør sig gældende for de to EU-instanser ministerrådet og parlamentet, hvor kvoteordningen skulle stemmes igennem. Fordi begge instanser kræver en afstemning, hvor hvert medlemsland har stemmer ud fra sin befolkningsstørrelse, viste det sig, at denne institutionelle struktur muliggjorde det ønskede output for de positivt indstillede aktører, fordi de effektivt var i stand til at gennemtvinge deres ønsker om input. Således lå den strukturelle magt hos de positive aktører, hvormed deres input fik den største indflydelse på den politiske beslutningsproces.

I analysen med magtens andet ansigt som redskab, kunne der argumenteres for, at magten lå hos kommissionen, som gennem dens mulighed for at sætte en dagsorden, var i stand til at fremsætte ønsket om en kvoteordning, på en måde så der både blev brugt indirekte magt og strukturerende magt. Den strukturelle magt kommer sig af kommissionens evne til udelukkende at have muligheden for at fremsætte lovforslag, hvilket vil sige, at de selv styrer, hvilke forslag der kommer frem. På den måde giver de udgangspunktet for de efterfølgende forhandlinger, og uanset om det gøres bevidst eller ej, vil denne første fremstilling have en stor betydning på, hvordan forhandlingerne gribes an og hvilke synspunkter der

høres mest. Dette kan ligeledes ses som et udtryk for en indirekte magt, da denne form for dagsordensfastsættelse indirekte kan være med til at forskyde debatten på en måde som de positive aktører ønsker. Denne struktur kan derfor også have bevirket, at nogle lande, såsom Polen og Frankrig, undervejs i forhandlingerne har ændret holdning til kvoteordningen som løsning til flygtningekrisen.

I undersøgelsen med magtens tredje ansigt som analyseredskab kunne der forefindes en anden form for magtudøvelse. Her undersøgte vi landenes åbenlyse og reelle interesser. Her blev der analyseret frem til, at mediernes dækning, samt lande-aktørernes italesættelse af flygtningekrisen i vid udstrækning kan have haft en effekt på den samfundsmæssige stemning i Europa, blandt andet ved det kendte billede af en druknet dreng, der var skyllet op på en kyst. Sådant et billede, samt al den anden medieomtale og diskussion i offentligheden, har været med til at skabe et landskab, hvor man taler mere om det humanistiske aspekt af kvoteordningen, og hvordan den kan være med til at redde de flygtninge, som ellers blot vil være strandet. Denne åbenlyse interesse kan have haft en indflydelse på kommissionen, som til dels arbejder ud fra de samfundsmæssige tendenser, hvilket efterfølgende kan have haft en indflydelse på hele diskussionen i EU, gennem dens indirekte og strukturelle magt. Derudover viste analysen af det tredje ansigt, at der blandt de forskellige medlemslande også var en åbenlys interesse i at sikre, at EU blev ved med at fungere, da der var en bekymring for, at Schengen-samarbejdet i sidste instans kunne risikere at blive nedbrudt. Ligeledes kunne det økonomiske aspekt også have haft en indflydelse, da visse lande ville have en økonomisk fordel af en kvoteaftale, mens andre ville opleve en ulempe, hvilket også kan have været med til at påvirke de åbenlyse og reale interesser.

Denne analyse har hermed vist, omend ikke fuldstændig til bunds, at de negativt stemte lande reelt aldrig havde nogen særlig stor chance for at blokere forhandlingerne om kvoteordningen, fordi de strukturelle betingelser i EU i høj grad favoriserer de mest befolkningsrige lande. Fordi kommissionen til dels arbejder ud fra samfundsmæssige tendenser, vil denne også ofte favorisere de store lande, fordi de har de største befolkninger, hvilket giver en selvforstærkende effekt. Samtidig giver EU i meget lav grad udtryk for de negative aktørers holdninger, hvilket igen er med til at forstærke de positive landes synspunkter. Derudover fandtes det også, at lande som Frankrig og Polen, som måske i begyndelse havde den åbenlyse interesse ikke at lave en kvoteordning, i sidste ende ændrer holdning. Dette sker blandt andet på baggrund af pres fra medierne og Tyskland, så deres reale interesse blev at understøtte det europæiske samarbejde, hvilket betød at deres åbenlyse interesse i forlængelse heraf kom til at handle om en gennemførelse af kvoteordningen.

Tredje delanalyse: integrationsteoretisk analyse

EU i integrationsteoretisk perspektiv

Efter en analyse af den magt, som har været benyttet af de forskellige aktører i forbindelse med EU's flygtningekvoter, vil fokus rettes fremad mod de implikationer, som denne magtanvendelse har. Som tidligere nævnt er der i dette projekt en interesse i, hvorvidt den måde, som aktørerne har handlet på, gør EU til et overvejende neofunktionalistisk eller intergovernmentalistisk system.

Denne interesse skyldes, at det, at der overhovedet er en obligatorisk kvoteordning, kan tyde på en neofunktionalistisk integration, frem for en intergovernmentalistisk, da den neofunktionelle teori omhandler det, at der kan blive vedtaget beslutninger på trods af visse medlemslandes indsigelser. Dette skyldes det neofunktionalistiske argument om, at "[...] hvis denne tredje part (f.eks. Kommissionen [...]) får tilstrækkelige formelle beføjelser, [...] kan forhandlingerne sikre varetagelse af den fælles interesse [...]" (Europa i forandring:189). Vedtagelsen af kvoteordningen på trods af modstand, og på grund af den magt, som blandt andet er blevet tillagt kommissionen, er altså en indikation af, at der i EU foregår processer, som sikrer de fælles interesser blandt medlemslandene, også selvom nogle lande ikke vinder ved sådan nogle processer. Dette tyder på et politisk system, hvor de fælles interesser vægtes højest, og hvor de nationale interesser ikke får lov til at være altafgørende for denne case. Staterne er således underlagt det supranationale, hvilket ikke ville være tilfældet ved en intergovernmentalistisk integration.

Samtidig ses der dog også eksempler på lande, som følger den intergovernmentalistiske tilgang, eller konføderalistiske tilgang, og nægter at vedtage kvoteordningen eller implementere dem. Hvordan dette kan lade sig gøre i et politisk system, som givetvis gennemfører lovgivning, der overvejende er neofunktionalistisk, vil blive undersøgt i nedenstående diskussion. Specielt vil det blive diskuteret hvorvidt EU faktisk er neofunktionalistisk eller intergovernmentalistisk.

En obligatorisk ordning og dermed en direkte magtudøvelse kan ud fra en normativ betragtning ikke retfærdiggøres eller forsvares i et intergovernmentalistisk system fordi landene her nødvendigvis afgiver

suveræniteten til EU som overstatslig magt, og dermed sætter deres generelle autonomi på spil. Der kan dog undervejs i forløbet omkring EU's obligatoriske kvoteordning iagttages en række intergovernmentalistiske træk. Dette værer sig både i forbindelse med den formelle proces samt den mere uformelle del af forløbet.

Da flygtningekrisen eskalerede henover sommeren 2015, agerede nogle lande imod de aftaler der lå i blandt andet det europæiske Schengensamarbejde, der definerer EU's fælles asyl og grænsesamarbejde. Dette kunne man blandt andet se, da Ungarn valgte at opføre et pigtrådshegn omkring landets grænser. Dette først på grænsen imod Serbien, og senere på grænsen imod Kroatien (Dagbladet Information, 2015). Ungarn modsatte sig også de gældende regler i Den Europæiske Union, ved at lade mange flygtninge passere landet og komme videre til andre lande, uden at registrere dem, hvilket Dublinforordningen ikke tillader (Berlingske a, 2015). Den Ungarske regeringschef Viktor Orban forsvarede denne handling og bruddet på reglerne i det europæiske samarbejde med argumentet:

“Vi ungarere er fulde af frygt, lige som mange europæere er fulde af frygt. For vi kan se, at Europas ledere, inklusive stats- og regeringsledere, er ude af stand til at løse denne krise”

(Politiken d, 2015).

Af dette citat fremgår det, at Ungarn modsætter sig EU med argumentet om, at landet selv skal overleve. Her fungerer EU's samarbejde således ikke som et overstatsligt fænomen, eller en forbundsstat, hvis regler står over nationalstatens. Orban giver yderligere udtryk for sin mistillid til EU's funktion som på denne krise, hvilket vidner om, at Ungarn ikke ser EU som et neofunktionalistisk system.

Viktor Orban argumenterer ligeledes for, at det i virkeligheden ikke er Ungarns problem, da de mange flygtninge ifølge ham gerne vil videre til Tyskland (Politiken d, 2015). Dette er en klar indikation på, at Ungarn modsætter sig et europæisk samarbejde med det formål selv at komme ud af krisen uden for store nationale omkostninger, og at landet ikke ser samarbejdet som et funktionelt system, hvor medlemslandene nødvendigvis har til opgave at sikre funktionsdygtigheden i systemet og opretholde samarbejdet. Dermed varetager lande, der tager selvtægt, som man ser i f.eks. i det ungarske tilfælde, men også andre landes reaktioner på krisen, landets egne interesser frem for en fælles europæisk løsning, hvilket er et klart intergovernmentalistisk træk.

På samme vis har Slovakiets premierminister, Robert Fico, tilkendegivet, at han ikke vil indføre disse flygtningekvoter i Slovakiet, så længe han sidder på magten (British Broadcasting Corporation c, 2015). Dette er således også et udtryk for en modvilje mod at følge EU som en supranational instans, der kan pålægge medlemslandene at vedtage given lovgivning. Hans måde at forholde sig til EU er dermed overvejende intergovernmentalistisk, hvor han ikke mener, at EU kan påtvinge nationalstater at gøre noget, men at nationalstaterne i stedet skal forblive de suveræne magthavere.

I det intergovernmentalistiske integrationsteoretiske perspektiv ligger ideen om nationalstaterne som de vigtigste aktører i et fælles samarbejde. Dermed kan der her trækkes tråde mod et samarbejde, der tager form som et konføderalt statsforbund, hvori netop tanken om nationalstaterne som selvstændige aktører ligger. I forlængelse heraf, ligger der i den intergovernmentalistiske idé ligeledes en forestilling om, at staterne agerer ud fra en frygt om afgivelse af suverænitet. I denne behandling af casen omkring forhandlingerne af EU's obligatoriske kvoteordning kan der i flere af nej-landenes reaktioner og adfærd mod denne ordning trækkes tråde netop til en normativ intergovernmentalistisk forståelse for hvad det Europæiske samarbejde ifølge disse negativt stemte lande, bør være.

Ser man således på de negative aktører, findes der eksempler på, at de er stået offentligt frem, og har udtalt sig omkring deres bekymringer over den mulige suverænitetsafgivelse, som denne aftale er et udtryk for. Ungarns justitsminister, Laszlo Trocsanyi, har således udtalt omkring kvoteordningen, at den overskrider Ungarns suverænitet, da han mener, at alle lande selv skal have lov til at bestemme, hvem der kommer ind i deres lande. Dermed mener han, at kvoteordningen går direkte imod hans lands interesser, når den forsøger at påtvinge dem noget, som de ikke har lyst til (Business Insider, 2015). Ligeledes har Slovakiets premierminister, Robert Fico, udtalt, at:

*“How can we order someone to go to a given country, and order a sovereign state it has to accept that?”
(Reuters a, 2015).*

Han giver hermed udtryk for nogle af de samme bekymringer som Ungarns justitsminister, nemlig at EU forsøger at forbyrde sig, efter deres mening, mod deres suverænitet, ved på denne måde at tvinge dem til noget, som de ikke selv har været med til at bestemme. Begge disse lande følger således udmærket med den intergovernmentalistisk teori, hvori det antages, at nationalstaterne er rationelle, strategiske aktører

(Kelstrup, Sinbjerg & Martinsen, pp. 192-93). Både Ungarn og Slovakiet kan i denne forbindelse ses som værende både rationelle og strategiske, da de forsøger at gøre det, som de mener, er bedst for deres eget land. Selvom det i et europæisk perspektiv ikke nødvendigvis er rationelt, kan det godt være rationelt for disse lande at tage disse beslutninger om at stritte imod, fordi det sikrer deres nationale sikkerhed og suverænitet. Således forsøger de altså at handle intergovernmentalistisk i et system, der ikke nødvendigvis er bygget til sådanne betragtninger. At Ungarn vælger at sige nej til denne ordning, på trods af, at det er ét af de mest pressede lande, og at ordningen faktisk vil lette presset på landets skuldre, er det tydeligste eksempel på et land i det europæiske samarbejde, der ser systemet som et intergovernmentalistisk system netop ved dette forsøg på ikke at afgive suverænitet.

I intergovernmentalismens forståelse af, at landene handler på baggrund af en cost/benefit-analyse kan der trækkes klare tråde til de handlinger, som aktørerne netop gør sig før, under og efter forhandlingerne omkring denne kvoteordning. Særligt den magtteoretiske analyse af magtens tredje ansigt og de lande, der undervejs i forhandlingerne ændrer holdning, kan ses som et resultat af de magtkampe der foregår mellem landene i et intergovernmentalistisk system. Hvis lande, som f.eks. Tyskland, er i stand til at ændre de lande der har modsatrettede præferencer til fordel for landet selv, så har Tyskland i det tilfælde vundet sin kamp om overlevelse.

Omvendt kan disse landes holdningsændring også ses som et resultat af et system, der hviler på nationalstaternes konstante afvejning af fordele og ulemper ved at deltage i samarbejdet. Her kan nævnes spørgsmålet om baggrunden for at f.eks. Frankrig, ændrer holdning. Et argument for dette kan i en intergovernmentalistisk tanke være, og Frankrig her indser, undervejs i forløbet, at de muligvis må afvige fra deres reale interesser, grundet de ulemper der er ved disse for landet selv, i takt med at krisen udvikler sig. Desuden kan denne mulige udøvelse af diskursiv magtudøvelse være et udtryk for, at det europæiske samarbejde, bygger på de magtkampe der forefindes landene imellem, og ikke ud fra de funktioner institutionerne i det formelle beslutningssystem måtte udgøre. Dermed kan det magtspil der analyseres under forhandlingerne omkring den obligatoriske kvoteordning i kapitlet ovenfor, altså ses som et resultat af et intergovernmentalistisk system, hvor EU kan karakteriseres som et statsforbund med selvstændige stater og disses interne kampe, som det styrende element i samarbejdet. Dette i tanken om, at landenes i deres forsøg på at overleve, gennem forskellige former for magtudøvelser forsøger at trække forhandlingerne i en sådan retning, at det for landet bliver en fordel at deltage i samarbejdet.

Nu hvor det er blevet vist, hvordan der tydeligvis er visse intergovernmentalistisk træk omkring forhandlingerne med kvoteordningen, specielt fra de forskellige nationalstaters side, er det åbenlyst, at der er andre sider af sagen, som givetvis har gjort, at kvoteordningen er endt, som den er. Hvis man betragter forløbet omkring kvoteordningen og flygtningekrisen ud fra et neofunktionalistisk synspunkt og ser på, hvordan det påvirker den europæiske integration, så ses der klare tendenser til, at EU på nogle områder bevæger sig i en føderalistisk retning. Forløbet omkring kvotefordelingen har været præget af uenigheder og forskellige tilgange til at finde en løsning på situationen, og har derudover vist en skrøbelig side af EU, i forbindelse med sammenbruddet af Dublinforordningen. Udviklingen har nye tendenser og komplikationer for det fremtidige europæiske samarbejde, og netop denne udvikling indikerer, hvilken tilstand det fremtidige EU står overfor.

I den neofunktionalistiske tankegang er staterne underlagt det overstatslige samarbejde, altså ligger de overstatslige interesser over de nationale, hvilket begrænser de nationale staters udfoldelsesmuligheder i forhold til de overstatslige institutioner. Teorien beskriver med begrebet spill-over hvordan en kædereaktion skaber en fælles retning i forhold til de nationale stater, hvor landene sammen lader sig påvirke af hinanden i det overstatslige samarbejde, som i sidste ende munder ud i fælles bestemmelser. Den funktionelle spill-over effekt var oprindeligt ment som et mål om et fælles økonomisk samarbejde som kunne skabe fred og velstand mellem landene, forudsat at landene handler rationelt. Dette har senere udviklet sig til politisk og generelt spill-over mellem landene, hvor de nationale interesser som sagt må vige for det overstatslige samarbejde, for at opnå den mest optimale situation for den store helhed. Ser man på disse tendenser i og teorier i forhold til EU og de nationale medlemsstater, så viser forhandlingerne og aftalen omkring kvotefordelingen klart at EU's udvikling har bevæget sig i en neofunktionalistisk retning. Et eksempel er de fire lande som har fastholdt deres grundlæggende modstand mod den tvungne kvoteordning og i sidste ende stemt nej, disse lande er nu tvungne til at indordne sig under de givne omstændigheder. På den måde må de sætte deres nationale selvbestemmelse i baggrunden, til fordel for det overstatslige samarbejde, og integrere denne lovgivning, fordi de er medlemmer af EU og ikke har et retsforbehold. I denne situation bliver fire landes modstand i vigtige forhandlinger og nej til en essentiel afstemning om en tvungen kvoteordning, ikke taget hensyn til, men derimod gennemtruffet af et flertal det europæiske samarbejde. Landene mister i dette sammenhæng enhver mulighed for selv at kunne fastlægge flygtningepolitikken i deres land, og bliver pålagt at tage den andel af flygtninge som kvotefordelingen vurderer. Det kan tolkes som et udtryk for, at de lande, der forsøger at handle

intergovernmentalistisk, i stedet bliver tvunget til at handle neofunktionalistisk. Her kan man derfor sige at der er tale om et politisk spill-over, hvor de EU-lande, som har en mildere flygtningepolitik, politisk smitter af på de andre EU-lande og dermed skaber en kædereaktion som påvirker selv de lande som er direkte modstandere af selvsamme politik.

Hvor disse fire lande har valgt at fastholde deres modstand mod denne fælles løsning som er udarbejdet af landene som indgået i forhandlinger mellem EU's medlemslande, så har andre lande som på et tidspunkt har været uenige i en tvungen kvotefordeling, ændret mening af den ene eller anden grund. Som nævnt tidligere i analysen er det i denne sammenhæng især interessant at se på Polen og Frankrig, hvilket også gør sig gældende i forbindelse med denne analyse. Her er det interessant at se på Frankrig, fordi Frankrig som sagt oprindeligt var imod kvotefordelingen, men senere hen valgte at ændre mening og støtte beslutningen. Her kan man udlede at Frankrig frivilligt valgte at lade det overstatslige samarbejde vægte højere end landets nationale interesser. Frankrig, som er et af de oprindelig seks medlemslande i EU, fra da det var en stål og kul - union, og endda var en af hovedarkitekterne bag udarbejdelsen af den første udgave af det overnationale samarbejde (EUd, 2015). Derfor har Frankrig en historisk interesse i EU, og man kan derfor antage at Frankrig frivilligt har stemt for kvoteordningen, som de ellers var imod, da de indså at det var den interesse som flertallet i EU havde. Hvis dette er tilfældet, har Frankrig frivilligt valgt at stemme ud fra neofunktionalistiske principper og tilsidesætte deres nationale interesse, til fordel for det overstatslige samarbejde, eksempelvis med det formål at styrke EU, ved at skabe et bredere flertal. Polen, som også oprindeligt var imod kvoteordningen, valgte også i sidste ende at stemme sammen med flertallet, og dermed stemme for en tvungen kvotefordeling. De går endda så langt som til selv direkte at udtale, at de har ladet det større samarbejde vægte højere end deres egne nationale interesser, her er det mere specifikt samarbejdet med Tyskland de hentyder til, men overordnet et EU-samarbejde (Polennu, 2015). Polen fungerer hermed som et direkte eksempel på hvordan et land frivilligt lader nationale interesse vige for det overstatslige samarbejde, og på den måde påvises de neofunktionalistiske tendenser som i højere grad præger EU og det fælles overstatslige samarbejde.

Ser man på de lande som fra starten har været positive stemte overfor kvoteordningen, så kan man også se en tendens til en neofunktionalistisk tilgang til situationen. Som der også tidligere er blevet nævnt, er det især Tyskland som har argumenteret for en kvoteordning, som en fælles europæisk løsning på det voksende flygtningeproblem. Man kan formode at Tyskland har samme historiske interesse i EU som Frankrig, da Tysklands som det største og mest magtfulde land i EU, også er et af de lande som har det

største engagement og interesse i sikre EU's fremtid. Dublinforordningen, som er den tidligere EU-aftale som handler om håndteringen af flygtninge, lægger langt det meste af det politiske ansvar på de grænselande som først modtager flygtningene. Men da flygtningepresset har været så massivt, at Dublinforordningen er blevet sat ud af spil, er EU blevet nødt til at finde en alternativ løsning på problemet, og i denne forbindelse har man set endnu et politisk spill-over, hvor grænselandenes problemer er blevet hele EU's problem. Her er tendensen, at flere lande allerede fra starten af har været opsat på at fokusere på det overstatslige samarbejde ved at finde en fælles europæisk løsning, frem for udelukkende at have deres egne nationale interesser i tankerne. Således har man faktisk her set et eksempel på en krise som af den brede europæiske politiske scene fra starten af, er blevet betragtet som et fælles europæisk problem. Dermed er der allerede tidligt blevet lagt en neofunktionalistisk linje, hvor mange af landene har haft EU's fælles interesser for øje. Den neofunktionalistiske udvikling er sandsynligvis en naturlig udvikling som er kommet som resultat af et stadig voksende EU og et mere omfattende samarbejde, idet det politiske spill-over hele tiden bliver mere mærkbart. På den måde bliver interessen i at opretholde det overstatslige samarbejde i højere grad lige så meget en national interesse, som både gavner EU som helhed, men også på længere sigt landene nationalt. Så selvom det rationelt set ikke er en fordel for nogle lande at tage imod flygtninge, da det umiddelbart blot er en økonomisk belastning, med en usikker chance for gevinst på lang sigt, så går de fleste af landene alligevel med til at tage imod flygtninge, for at tilgodese det fælles gavnlige i det overnationale samarbejde. I denne sammenhæng har de supranationale institutioner også stor magt og indflydelse, i forbindelse med de forhandlinger og beslutninger som bliver taget og foregår i EU-sammenhæng. F.eks. er det kommissionen som fastsætter den politiske dagsorden i EU, da det er dem som kommer med lovforslag i EU. Kommissionen kan dog påvirkes af det europæiske råd hvis de fastlægger sig på en bestemt retning eller politik i EU, så kan de pålægge kommissionen at opretholde denne linje eller komme med specifikke lovforslag som følge heraf. Derfor kan de supranationale institutioner i denne situation pålægge de nationale stater at integrere eller opretholde EU-lovgivning og fælles retningslinjer, og på den måde opretholde en neofunktionel retning i EU-samarbejdet.

Tendensen til en neofunktionel tilgang til EU gør, at det europæiske samarbejde i højere grad begynder at bære præg af et føderalt samarbejde som kendetegner det overstatslige styre. Denne udvikling sker på den ene side, mens der på den anden side breder sig en stigende EU-skepsis i de nationale befolkninger. Dette afspejles i det øgede antal EU-kritikere i de forskellige lande som bliver valgt ind i parlamentet, samt Storbritanniens kommende afstemning om fortsat medlemskab og Danmarks nej til afskaffelse af retsforbeholdet. Den neofunktionalistiske tendens til føderalisme ses dermed mest på politiske scener i EU-

landene og institutionerne, og ikke ret meget i de nationale befolkninger, og direkte folkevalgte EU-politikere.

Delkonklusion

I den tidligere magtanalyse af magtens første ansigt, skitseres det hvordan det i det europæiske samarbejde er muligt at udøve en direkte magt over medlemslande gennem et kvalificeret flertal. At lande vælger overhovedet at indgå i et sådant samarbejde, hvor de på denne måde har risikoen for at tabe deres suverænitet grundet at der er flere lande der besidder andre holdninger end landet selv, er et klart neofunktionalistisk træk. Dette fordi disse lande, i større eller mindre grad, må se det europæiske samarbejde som noget der i de lange løb er rationelt for landene at indgå i. Vælger mindretallet i dette tilfælde at implementere den obligatoriske ordning som landene er grundlæggende uenige i, må dette karakteriseres som en handling der binder i en funktionalistisk forståelse af det europæiske samarbejde. Gør disse lande ikke dette, er det den europæiske unions reaktion på dette der bliver afgørende for hvad EU er.

Det europæiske samarbejde kan ses som et konføderalt system, hvis lande som Ungarn og Slovakiet gør alvor af deres trussel om ikke at implementere den obligatoriske kvoteordning. I konføderalismen ligger netop ideen om, at et internationalt samarbejde mellem stater tager form som "... en løsere sammenslutning" (Mouritsen, 2009, p. 343), hvor de involverede landeaktørers suverænitet bibeholdes. Dermed får de beslutninger der træffes i et sådant samarbejde først gyldighed i det øjeblik, hvor nationalstatens regering vælger at implementere denne. Hvis lande som Ungarn og Slovakiet vælger ikke at implementere denne ordning bliver den Europæiske Unions håndtering af dette afgørende for, om det europæiske samarbejde kan karakteriseres som et konføderalt intergovernmentalt statsforbund, eller som en føderal neofunktionalistisk forbundsstat. Dette i form af den form for sanktion EU vælger at give til disse lande. Sker der ikke noget, opretholdes disse landes frie autonomi og suverænitet på trods af en obligatorisk kvoteordning, og EU må dermed karakteriseres som et intergovernmentalistisk system.

Det er ligeledes afgørende hvordan vi vælger at tolke de underliggende magtdynamikker vi kan iagttage i forbindelse med denne case. F.eks. kan det, at EU vil straffe de lande, der ikke opfylder kvoteordningens krav med 0.002 pct. af deres BNP, ses som et udtryk for, at EU er et neofunktionalistisk system, fordi det har magten til at straffe lande, der handler intergovernmentalistisk (European Commission Fact Sheet,

2015). Ser vi det som om, at lande som f.eks. Tyskland, med Merkels udtalelse om, "Wir Schaffen das" er et forsøg på at udøve magt over f.eks. negativt stemte lande som Frankrig eller Polen, er dette et klart intergovernmentalistisk træk. Ser man det modsat som om Tyskland har den grundlæggende holdning til det Europæiske samarbejde, at medlemmerne altid må søge at benytte dette som et middel, der fungerer med den funktionelt specifikke og dermed udtaler dette på vegne af det europæiske samarbejde, og ikke for landet egeninteresse, er dette derimod et klart neofunktionalistisk træk. Det bliver altså aktørernes intentioner under forhandlingerne der bliver det afgørende. Handler de udelukkende ud fra egeninteresser, eller ligger der også et funktionelt grundlag for landenes ageren? Selvfølgelig er det ikke så sort og hvidt som det sættes op her, så det endegyldige svar skal sandsynligvis findes et sted midt imellem.

Konklusion

Ud fra isoleret og casefokuseret analyse af landenes ageren under disse forhandlinger, må det europæiske samarbejde overvejende karakteriseres som et neofunktionalistisk system. Dette skyldes, at det ikke er i nogle af landenes reale interesse at modtage disse flygtninge, men at det her er realismen der overordnet vinder indpas, og landene må derfor nødvendigvis agere ud fra en baggrund i et funktionelt øjemed. Den magtanvendelse vi har kunnet analysere os frem til igennem den første analyse, har også klare tegn på et neofunktionalistisk system, både i den strukturelle magt og i den direkte magt. Ser man på det faktum, at denne nu vedtagne obligatoriske kvoteordning har karakter af et EU som en føderalstat, der fungerer som overstatslig agent i forhold til nationalstaterne, idet denne er obligatorisk og dermed "tvunget", tager EU ligeledes karakter som en forbundsstat, hvor staterne er denne underlagt. Tager man imidlertid det magtspil der foregår mellem landene i betragtning, sættes denne konklusion i et mere nuanceret lys. Dette er specielt tilfældet fordi EU i stor udstrækning fungerer på den måde, som medlemslandene gør det til, så der stadigvæk er plads til intergovernmentalistiske tendenser. Dette ses tydeligt med de negative aktører som stritter imod EU's retning, mens EU's mere magtfulde medlemslande benytter deres magt til at fortsætte den neofunktionalistiske tendens.

Dermed kan EU formelt set anskues som et neofunktionalistisk system, men uformelt har dette træk af at være intergovernmentalistisk system. Eventuelt kan det foreslås at EU er i gang med en udvikling hvor institutionen bevæger sig fra at være intergovernmentalistisk til neofunktionalistisk, set ud fra valgte case. I øvrigt er EU's karakter i dette tilfælde stærkt afhængig af processen omkring implementeringen af denne ordning, som aldrig rigtigt er slået igennem. Så ved at lande som Ungarn og Slovakiet gør alvor af sine

trusler om ikke at gennemfører denne ordning, er EU's reaktion på dette afgørende for den karakter EU tager i denne case. Og da det indtil videre ikke fra EU's side er blevet håndhævet i særlig høj grad, så begynder der altså til trods for magt og legitimitet ikke håndhæver den ellers vedtagne kvotefordeling. Således kan man ikke definitivt sige, at EU fungerer som det ene eller det andet, men på baggrund af denne specifikke case, er det et formelt et overvejende neofunktionalistisk system, da de iboende magtstrukturer giver flertallet en mulighed for at overtrumpe mindretallets suverænitet, men uformelt et intergovernmentalistisk system da dette ikke bliver håndhævet. Den endelige tendens for EU som overstatslig institution ligger altså i EU's mulighed for at opretholde de beslutninger der tages og gøres obligatorisk, og dermed udøve sanktioner i forhold til de medlemsstater som ikke opretholder de forhandlede krav. I dette yderste scenarie vil man kunne konkludere på om EU pr definition er intergovernmentalistisk eller neofunktionalistisk, ud fra anskuelsen af om medlemsstaterne får lov til at fokusere på nationale interesser frem for de overstatslige interesser.

Diskussion

Migrationskrisen må uden tvivl siges at være en af de mest markante situationer som EU har stået i, i dets 67-årige lange historie, idet omstændighederne omkring kvotefordelingen har haft omfattende konsekvenser for EU og medlemslandene, og sandsynligvis har medvirket til at sætte gang i den stor anti-EU-bevægelse i de forskellige lande. Man kan på den ene side sige at eftersom EU er blevet så stor som det er tilfældet i dag, hvor institutionen stødt nærmer sig de 30 medlemslande, så må institutionen være nødt til at bære præg af neofunktionalistiske tendenser for at sikre institutionens effektivitet og autoritet i forhold til medlemslandene. Så mange lande kan næppe blive enige om alt hele tiden, så derfor må nogle lande ind imellem lade sig overtrumpe og bøje sig for overstatsligt flertal, selvom dette kan medvirke til at de nationalistiske anti-EU bevægelser som resultat af dette får yderligere vind i sejlene.

Migrationskrisen var netop en krise, og krisetider sætter ofte de gængse spilleregler ud af kraft, idet de gængse spilleregler ikke kan leve op til omstændigheder som krisesituationer medbringer, og dette så man også var tilfældet for EU. Så vil man i denne henseende kunne sige noget generelt om EU som politisk system, ud fra hvordan institutionen har ageret i forhold til en krisesituation? På den ene side kan man sige at en krise netop vil sætte en institution som EU på prøve og virkelig teste dets værd i forhold til at håndtere krisen på en ordentlig måde, og den henseende er det jo meget sigende hvordan omstændighederne udvikler sig som resultat af pågældende krise. På den anden side kan man også

argumentere for at den måde EU agere som institution på under en krise, også er præget af pressede og nødvendige valg, som ligger langt fra hvordan institutionen ellers ville agere på i lignende, men lettere håndterbare situationer. Alt andet lige er det også her svært at sige noget om hvor meget og hvor lidt man kan generalisere EU ud fra omstændighederne omkring kvotefordelingen.

Tendensen med den neofunktionalistiske udvikling har dog haft store konsekvenser for EU, og også konsekvenser som været massive og omfattende, det bedste eksempel på dette må være Brexit, hvor Storbritannien efter en folkeafstemning har måttet starte en udmeldelsesproces fra Unionen. Dette til trods for at alt tyder på, at til trods for tendensen til den neofunktionalistiske udvikling, så er det stadig i hvert fald økonomisk en fordel at være en del af EU. Desuden kan man også tydeligt se at EU reagere på de negative påvirkninger som den neofunktionalistiske udvikling har medført, og dette er migrationskrisen eksempelvis et godt eksempel på. EU har som nævnt nemlig ikke valgt at håndhæve eller yderligere arbejde for en kvotefordeling af flygtninge, men har derimod taget andre initiativer i brug, hvoraf det mest effektive eksempel må være aftalen med Tyrkiet, hvor EU betaler for at Tyrkerne sørger for at begrænse migrationsstrømmen til Europa.

Alting tyder altså på at EU stadig hælder lige så meget i en intergovernmentalisk retning, og sikkert i høj grad som resultat af den folkestemning som er mest fremherskende i medlemslandene, hvor mange stadig ønsker et samarbejde i EU, men foretrækker den intergovernmentalistiske linje. Seneste EU-valg viste også en klar tendens til at befolkningerne i medlemslandene ønsker forandringer i EU, hvilket kunne ses i og med at de i højere grad fravalgte de grupper som hidtidig har siddet tungt på magten, til fordel for de mindre og mere progressive grupper i parlamentet. Selvom der også mange steder var fremgang til de nationale anti-EU partier, så forbliver de proeuropæiske partier stadig suverænt størst. Ud fra dette må man konkludere at den europæiske befolkning stadig ønsker at være en del af EU, men sandsynligvis ønsker en udvikling i en anden retning end den som hidtidig har været gældende.

I dette sammenhæng er tiden sandsynligvis også ved at løbe ud fra de klassiske teoretiske udgangspunkter som dette projekt har benyttet sig af, idet ingen af de to i ren form fungerer i forhold til at sørge for et tilfredsstillende input og output for EU som politisk system. Dette tyder også på at EU stadig er et system i udvikling, og i og med at der er tale om et unikt system som stadig er i udvikling, så gør det det samtidig

også så meget desto sværere at definere ud fra politiske teoretiske værktøjer, i en grad hvor man reelt kan sige noget generaliserende om det.

Litteraturliste

(Aljazeera, 2015): Aljazeera, 2015: "France's Hollande opposes EU migrants' quotas",
<http://www.aljazeera.com/news/2015/06/france-hollande-opposes-eu-migrants-quotas-150619170341021.html> (10.05.2019)

(Altinget, 2015): Altinget (2015): "EU-strid om flygtningefordeling forude", Artikel den danske netavis Altinget der opdatere om nyheder inden for områder i Den Europæiske Union, <http://www.altinget.dk/eu/artikel/altingetdks-formaal-maalgruppe> (10.05.2019)

(Berlingske Politiko, 2015): Berlingske Politiko (2015): "Regeringen dropper løfte: Vil ikke som lovet tage imod 1000 flygtninge", Artikel fra den danske nyhedsavis Berlingske, Danmark, <http://www.politiko.dk/nyheder/regeringen-dropper-loefte-vil-ikke-som-lovet-tage-imod-1000-flygtninge> (10.05.2019)

(Berlingske a, 2015): Berlingske (2015): "Ungarn sætter prop i strømmen af flygtninge", Artikel fra den danske nyhedsavis Berlingske, Danmark, <http://www.b.dk/globalt/ungarn-saetter-prop-i-stroemmen-af-flygtninge> (10.05.2019)

(Berlingske b, 2015): Berlingske (2015): "Grænsekrydsende flygtninge risikerer fængselsstraf i Ungarn", Artikel fra den danske nyhedsavis Berlingske, Danmark, <http://www.b.dk/globalt/graensekrydsende-flygtninge-risikerer-faengselsstraf-i-ungarn> (10.05.2019)

(British Broadcasting Corporation a, 2015): British Broadcasting Corporation a (2015): "Migrant crisis: Migration to Europe explained in graphics", Britisk nyhedsside for internationale nyheder, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34131911> (10.05.2019)

(British Broadcasting Corporation b, 2015): British Broadcasting Corporation b (2015): "Migrant crisis: Hungary closes border with Croatia", Britisk nyhedsside for internationale nyheder, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34556682> (10.05.2019)

(British Broadcasting Corporation c, 2015): British Broadcasting Corporation b (2015): "Migrant crisis: EU ministers approve disputed quota plan", Britisk nyhedsside for internationale nyheder, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34329825> (10.05.2019)

(Bryman, 2012): Bryman, Alan (2012): Social Research Methods, Oxford University Press

(Business Insider, 2015) Business Insider (2015): "The Latest: Hungary to sue EU over Refugees Quotas", Landsdækkende britisk nyhedsmedie, <http://www.businessinsider.com/ap-the-latest-hungary-to-sue-eu-over-refugees-quotas-2015-11?IR=T> (10.05.2019)

(Børsen b, 2015): Børsen b (2015): "EU-flertal tvinger øst-rebeller til at tage flygtninge", Artikel fra dansk online nyhedsavis, Danmark, http://borsen.dk/nyheder/politik/artikel/1/311506/eu-flertal_tvinger_oest-rebeller_til_at_tage_flygtninge.html (10.05.2019)

(Børsen a, 2015): Børsen a (2015): "Sverige vil omfordele flygtninge til andre EU-lande", Artikel fra dansk online nyhedsavis, Danmark, http://borsen.dk/nyheder/politik/artikel/1/314012/sverige_vil_omfordele_flygtninge_til_andre_eu-lande.html (10.05.2019)

(Dagbladet Information a, 2015): Dagbladet Information (2015): "EU lande kunne ikke blive enige om flygtninge", Artikel fra netavisen for Dagbladet Information, København, <http://www.information.dk/540002> (10.05.2019)

(Dagbladet Information c, 2015): Dagbladet Information c (2015): "Regeringen vil ikke tage en eneste asylansøger fra EU", Artikel fra netavisen for Dagbladet Information, <http://www.information.dk/telegram/544964> (10.05.2019)

(Dagbladet Information b, 2015): Dagbladet Information (2015): "Ungarns leder: Vi vil ikke have mange muslimer til landet", Artikel fra netavisen for Dagbladet Information, København, <http://www.information.dk/telegram/544047> (10.05.2019)

(Dagbladet Information d, 2015): Dagbladet Information (2015): "Ungarn bygger 41 kilometer hegn langs grænsen til Kroatien", Artikel fra netavisen for Dagbladet Information, <http://www.information.dk/telegram/545713> (10.05.2019)

(Dagbladet Information e, 2016): Dagbladet Information (2016): "Lukketid i Europa", Artikel fra netavisen for Dagbladet Information, <http://www.information.dk/557151> (10.05.2019)

(Danmarks Radio a, 2015): Danmarks Radio a (18.08.2015): "Flygtningestrøm til EU slår alle rekorder: Over 100.000 på en måned", Danmarks Radios officielle online nyhedsside, <http://www.dr.dk/nyheder/udland/flygtningestroem-til-eu-slaar-alle-rekorder-over-100000-paa-en-maaned> (10.05.2019)

(Danmarks Radio b, 2015): Danmarks Radio b (2015): "Soldater og tre meter højt pigtrådshegn skal stoppe flygtninge i Ungarn", Artikel fra Danmarks Radios officielle online nyhedsside, <http://www.dr.dk/nyheder/udland/soldater-og-tre-meter-hoejt-pigtraadshegn-skal-stoppe-flygtninge-i-ungarn> (10.05.2019)

(Danmarks Radio c, 2015): Danmarks Radio c (2015): "Flere EU-lande er modstandere af EU's flygtningekvoter", Artikel fra Danmarks Radios officielle online nyhedsside, <http://www.dr.dk/nyheder/udland/flere-eu-lande-er-modstandere-af-eus-flygtninge-kvoter> (10.05.2019)

(Danmarks Radio d, 2015): Danmarks Radio d (2015): "Disse EU-lande har indført grænsekontrol", Artikel fra Danmarks Radios officielle online nyhedsside, <http://www.dr.dk/nyheder/udland/disse-eu-lande-har-indfoert-graensekontrol> (10.05.2019)

(Danmarks Radio e, 2015): Danmarks Radio (2015): "Grænsekontrol vil koste dyrt", Artikel fra Danmarks Radios officielle online nyhedsside, <http://www.dr.dk/nyheder/indland/graensekontrol-vil-koste-dyrt> (10.05.2019)

(Danmarks Radio f, 2015): Danmarks Radio f (2015): "Fort Ungarn: Hård linje mod flygtninge populær", Artikel fra Danmarks Radio officielle nyhedsside, <http://www.dr.dk/nyheder/udland/fort-ungarn-haard-linje-mod-flygtninge-er-populaer> (10.05.2019)

(Det Europæiske Råd, 2014): Det Europæiske Råd (2014): "Kvalificeret flertal", Pressemeldelse fra Det Europæiske Råd om ny procedure for afstemning i Rådet, Bruxelles, <http://www.consilium.europa.eu/da/council-eu/voting-system/qualified-majority/> (10.05.2019)

(Det Europæiske Råd c, 2015): Det Europæiske Råd (2015): "COUNCIL DECISION establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece", Bruxelles, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11161-2015-INIT/en/pdf> (10.05.2019)

(Det Europæiske Råd a, 2015): Det Europæiske Råd (2015): "Ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd 23. april 2015 - Erklæring", Bruxelles: <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/> (10.05.2019)

(Det Europæiske Råd b, 2015, p. 2): Det Europæiske Råd (2015): "European Council meeting (25 and 26 June 2015) – Conclusions ", Bruxelles, www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/06/EUCO-conclusions-pdf (10.05.2019)

(EUa, 2011): Den Europæiske Unions Tidende (2011): "EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV 2011/95/EU", Den Europæiske Unions officielle hjemmeside, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1451686961936&uri=CELEX:32011L0095> (10.05.2019)

(EUb, 2014) : Den Europæiske Unions Tidende (2014): EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS FORORDNING (EU) Nr. 656/2014”, Den Europæiske Unions officielle hjemmeside, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?qid=1451687948051&uri=CELEX:32014R0656> (10.05.2019)

(EUc, 2015) Den Europæiske Unions Tidende (2015): “Germany in the EU”, Den Europæiske Unions officielle hjemmeside, http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/germany/index_en.htm (10.05.2019)

(EUd, 2015) Den Europæiske Unions Tidende (2015): “The History of the European Union: 1945-1959”, Den europæiske Unions officielle hjemmeside, http://europa.eu/about-eu/eu-history/1945-1959/index_en.htm (10.05.2019)

(EUe, 2015) Den Europæiske Unions Tidende (2015): “Italy in the EU”, Den Europæiske Unions Officielle hjemmeside, http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/italy/index_en.htm (10.05.2019)

(EUf, 2015) Den Europæiske Unions Tidende (2015): “Romania in the EU”, Den Europæiske Unions officielle hjemmeside, http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/romania/index_en.htm (10.05.2019)

(EUg, 2015) Den Europæiske Unions Tidende (2015): “The history of the European Union”, Den Europæiske Unions officielle hjemmeside, http://europa.eu/about-eu/eu-history/index_en.htm (10.05.2019)

(Euractiv a, 2015): Euractiv a (2015): “ Germany suspends Dublin agreement for Syrian refugees”, Pressemeldelse fra online netavis for nyheder med relevans for den Europæiske Union, <http://www.euractiv.com/sections/global-europe/germany-suspends-dublin-agreement-syrian-refugees-317065> (10.05.2019)

(Euractiv b, 2015): Euractiv b (2015): "Commission frowns on 'Christian only' solidarity with migrants", Pressemeddelelse fra online netavis for nyheder med relevans for den Europæiske Union, <http://www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/commission-frowns-christian-only-solidarity-migrants-316932> (10.05.2019)

(Euractiv c, 2015): Euractiv c (2015): "Orbán warns of 'democracy crisis' in Europe over refugee quotas", Artikel fra online netavis for nyheder med relevans for den Europæiske Union, <http://www.euractiv.com/sections/hungarys-orban-warns-democracy-crisis-europe-over-refugee-quotas-319041> (10.05.2019)

(Europa Kommissionen a, 2015): Europa Kommissionen (2015): "En Europæiske Dagsorden for Migration", Bruxelles, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_da.pdf (10.05.2019)

(Europa Kommissionen b, 2015): Europa Kommissionen (2015): "European Agenda on Migration 2015 – four pillars to better manage migration", Bruxelles, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/summary_european_agenda_on_migration_en.pdf (10.05.2019)

(Europa Kommissionen c, 2015): Europa Kommissionen (2015): "European Commission makes progress in Agenda on Migration", Bruxelles, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_en.htm (10.05.2019)

(Europa Kommissionen d, 2015): Europa Kommissionen (2015): "Refugee Crisis: European Commission takes decisive action", Strasbourg, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm (10.05.2019)

(Europa Kommissionen e, 2015): Europa Kommissionen e (2015): "European Commission Statement following the decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to relocate 120,000 refugees",

Pressemeddelelse fra den Europæiske Kommission, Bruxelles, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5697_en.htm (10.05.2019)

(Europa Kommissionen f, 2015): Europa Kommissionen f (2015): "Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation", Pressemeddelelse fra Europa Kommissionen, Bruxelles, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.htm (10.05.2019)

(Europa Kommissionen g, 2015): Europa Kommissionen g (2015): "European Commission Statement following the decision at the Extraordinary Justice and Home Affairs Council to relocate 120,000 refugees", Pressemeddelelse fra Europa Kommissionen, Bruxelles, http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5697_en.htm (10.05.2019)

(Europa Kommissionen h, 2015) Europa Kommissionen h (2015): "Om Europa Kommissionen", Informationsside fra Europa Kommissionene officielle hjemmeside, http://ec.europa.eu/about/index_da.htm (10.05.2019)

(Europa Kommissionen i, 2015) Europa Kommissionen i (2015): "Sådan arbejder kommissærerne", Informationsside fra Europa Kommissionene officielle hjemmeside, http://ec.europa.eu/about/working-as-college/index_da.htm (10.05.2019)

(Europa Kommissionen j, 2015) Europa Kommissionen j (2015): "First measures under the European Agenda on Migration: Questions and Answers", Faktaside fra den officielle hjemmeside for den Europæiske Kommission, Bruxelles, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5038_en.htm (10.05.2019)

(Europa Parlamentet, 2015): Europa Parlamentet (2015): "MEPs give go-ahead to relocate an additional 120,000 asylum seekers in the EU", Pressemeddelelse fra det Europæiske Parlament, http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/expert/infopress/20150915IPR93259/20150915IPR93259_en.pdf (10.05.2019)

(Europa Parlamentet b, How Plenary works): Europa Parlamentet b: "How Plenary works", Informationsside på det Europæiske Parlaments officielle hjemmeside, <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/20150201PVL00011/How-Plenary-works> (10.05.2019)

(Europa Parlamentet c, Organisation): Europa Parlamentet c: "Organisation", Informationsside på det Europæiske Parlaments officielle hjemmeside, <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/20150201PVL00010/Organisation> (10.05.2019)

(European Commission Fact Sheet, 2015): European Commission Fact Sheet (2015): "Refugee Crisis – Q&A on Emergency Relocation", Faktadokument om flygtningesituationen fra den officielle hjemmeside for Europakommisionen, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.htm (10.05.2019)

(European Council on Refugees and Exiles, 2015): European Council on Refugees and Exiles (2015): "What is the Dublin System", Officiel hjemmeside for ECRE der udgør en organisation der repræsenterer 90 europæiske flygtningeorganisationer, <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/10-dublin-regulation.html> (10.05.2019)

(Fagbevægelsen, 2015): Fagbevægelsen (2015): "Østlande bryder med hidtidig modstand mod flygtningekvoter", Den danske organisation Fagbevægelsen's informationsside om EU, <http://www.fagligt.eu/EU-og-verden/Graenser-og-indvandring/2015/september/kvoterIgen.aspx> (10.05.2019)

(France Médias Monde, 2015): France Médias Monde (2015): "French in U-turn on migrant quotas as Syrian Boy's photo shocks Europe", Artikel taget fra et fransk nyhedsmedies online hjemmeside, <http://www.english.rfi.fr/africa/20150904-france-u-turn-migrant-quotas-syrian-boys-photo-shocks-europe> (10.05.2019)

(Frontex, 2015): Frontex (02.02.2015): "Latest trends at external borders of the EU", Det europæiske grænseagentur Frontex officielle hjemmeside, <http://frontex.europa.eu/news/latest-trends-at-external-borders-of-the-eu-6Z3kpC> (10.05.2019)

(Hansen, 2014): Hansen, Mogens Herman (2014): *Hvad er en stat?*, København: Det Kongelige Danske Videnskabernes Selskab

(Hix, 2005): Hix, Simon (2005): *The political system of the European Union*, New York: Palgrave Macmillan

(Hungarian Spectrum, 2015): Hungarian Spectrum (2015): "Hungarian public opinion on the government's handling of the refugee crisis", Artikel fra nyhedsside der gengiver Ungarnske politiske, økonomiske og kulturelle nyheder, Connecticut (USA), <http://hungarianspectrum.org/2015/09/20/hungarian-public-opinion-on-the-governments-handling-of-the-refugee-crisis/> (10.05.2019)

(Irish Naturalisation and Immigration Service, 2015): Irish Naturalisation and Immigration Service (2015): "Ireland to accept up to 4,000 persons under Relocation and Resettlement programmes - Fitzgerald", Artikel fra den officielle online webside for blandt andet det irske justitsministerium, Dublin, <http://www.inis.gov.ie/en/INIS/Pages/Ireland%20to%20accept%20up%20to%204,000%20persons%20under%20Relocation%20and%20Resettlement%20programmes-%20Fitzgerald> (10.05.2019)

(Kelstrup, Sinbjerg & Wind, 2012): Kelstrup, Morten, Dorte Sinbjerg Martinsen, Marlene Wind (2012): *Europa i Forandring*. København: Hans Rietzels Forlag

(Mouritsen, 2009): Mouritsen, Per (2009): "Den Amerikanske Debat: Madison, Jefferson og antiføderalisterne" i Andersen, Heine og Lars Bo Kaspersen (red.) *Klassisk og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzels Forlag, Kapitel 16, pp. 327-345

(Polennu, 2015): Polennu (2015): "Ny udenrigsminister: Ja til flygtninge nej til EU kvoter", En uafhængig netavis om polen på dansk, <http://polennu.dk/ny-udenrigsminister-ja-til-flygtninge-nej-til-eu-kvoter> (10.05.2019)

(Politiken a, 2015): Politiken a (2015): "De måske egnede: Ti spørgsmål og svar om fordeling af asylansøgere i EU", Artikel fra netavisen Politiken, http://politiken.dk/udland/fokus_int/Flygtningestroem/ECE2853897/de-maaske-egnede-ti-spoergsmaal-og-svar-om-fordeling-af-asylansoegere-i-eu/ (10.05.2019)

(Politiken b, 2015): Politiken b (2015): "Flygtningefordeling splitter EU i øst og vest", Artikel fra netavisen Politiken, http://politiken.dk/udland/fokus_int/Flygtningestroem/ECE2853412/flygtningefordeling-splitter-eu-i-oest-og-vest/ (10.05.2019)

(Politiken c, 2015): Politiken c (2015): "Angela Merkel: »Det er vores historiske pligt at give ly«", Artikel fra netavisen Politiken, http://politiken.dk/udland/int_europa/ECE2813474/angela-merkel-det-er-vores-historiske-pligt-at-give-ly/ (10.05.2019)

(Politiken d, 2015): Politiken d (2015): "Ungarns regeringschef: Vi bygger hegn for jeres skyld", Artikel fra netavisen Politiken, http://politiken.dk/udland/fokus_int/Flygtningestroem/ECE2824273/ungarns-regeringschef-vi-bygger-hegn-for-jeres-skyld/ (10.05.2019)

(Politiken e, 2015): Politiken e (2015): "Det er simpel medmenneskelighed", Artikel fra Politiken, d. 09.09.2015, af Marcus Rubin Nickelsdorf

(Puchala, 1972): Puchala, David (1972): "Extension: Of Blind Men, Elephants and International Integration", <http://carleton.ca/ces/eulearning/introduction/what-is-the-eu/extension-of-blind-men-elephants-and-international-integration/> (10.05.2019)

(Raidió Teilifís Éireann, 2015): Raidió Teilifís Éireann (2015): "Germany urges EU partners to agree refugee quotas", Artikel fra irsk public service online nyhedsside, Dublin, <http://www.rte.ie/news/2015/0907/726157-refugees/> (10.05.2019)

(Rasmussen, 2000): Rasmussen, Morten (2000): Vesteuropæisk integration 1947-1998. En analyse af fem integrationsteorier set fra en historievindskabelig vinkel, Århus: Forlaget HISTORIA

(Reuters a, 2015): Reuters (2015): "Slovakia will challenge EU migrant quotas in court: PM", Internationalt nyhedsbureau, <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-slovakia-idUSKCN0RN13Q20150923> (10.05.2019)

(Reuters b, 2015): Reuters (2015): "WRAPUP 3-EU backs refugee-sharing plan in teeth of eastern opposition", Internationalt nyhedsbureau, 22.09.2015, 779 ord, (10.05.2019)

(Reuters c, 2015): Reuters (2015): "EU pushing to relocate many more migrants across bloc", Internationalt nyhedsbureau, <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-eu-idUSKCN0R31PB20150903> (10.05.2019)

(Ritzau a, 2015): Ritzau a (2015): "Grænsekontrol vil koste dyrt", Artikel af nyhedsbureauet Ritzau bragt af Public Service mediet TV2, <http://www.dr.dk/nyheder/indland/graensekontrol-vil-koste-dyrt> (10.05.2019)

(Ritzau b, 2015): Ritzau b (2015): "EU-lande stadig splittede over fordeling af flygtninge", Artikel af nyhedsbureauet Ritzaus Bureau, 15.09.2015, 369 ord

(Rådet for Retlige og Indre Anliggender a, 2015): Rådet for Retlige og Indre Anliggender a (2015): "Vigtigste resultater fra mødet i Rådet for Retlige og Indre Anliggender d. 20.07.2015", Referat af møde taget fra officielle websted for EU-Rådet og Det Europæiske Råd, Bruxelles, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/07/20/> (10.05.2019)

(Rådet for Retlige og Indre Anliggender b, 2015): Rådet for Retlige og Indre Anliggender b (2015): "Rådet for Retlige og Indre Anliggender, 15.-16.6.2015, De vigtigste resultater", Pressemeldelse fra Ministerråd på baggrund af møde om migration, Luxembourg, <http://www.consilium.europa.eu/da/meetings/jha/2015/06/15--16-/> (10.05.2019)

(Svenska Dagbladet, 2015): Svenska Dagbladet (2015): "Löfven: "Jag sörjer Alan och alla andra barn", Artikel fra svensk dagblads online nyhedsside, Sverige, <http://www.svd.se/tusentals-vantas-till-manifestation/om/flyktingkrisen-i-europa> (10.05.2019)

(The Financial Times, 2015): "EU ministers force through refugee quota plan", Artikel fra den internationale erhvervsavis online hjemmeside, London, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/76c2dd9e-6111-11e5-9846-de406ccb37f2.html#axzz3wC1CWIqH> (10.05.2019)

(The Guardian a, 2015): The Guardian a (2015): "Shocking images of drowned Syrian boy show tragic plight of refugees", Artikel fra den britiske internationale nyhedsside The Guardian, Storbritannien, <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/02/shocking-image-of-drowned-syrian-boy-shows-tragic-plight-of-refugees> (10.05.2019)

(The Guardian b, 2015): The Guardian b (2015): "UK to take up to 20,000 Syrian refugees over five years, David Cameron confirms", Artikel fra den britiske internationale nyhedsside The Guardian, Storbritannien, <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/07/uk-will-accept-up-to-20000-syrian-refugees-david-cameron-confirms> (10.05.2019)

(The Guardian c, 2015) The Guardian c (2015): "EU governments push through divisive deal to share 120,000 refugees", Artikel fra den britiske internationale nyhedsside The Guardian, Storbritannien, <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/22/eu-governments-divisive-quotas-deal-share-120000-refugees> (10.05.2019)

(The Guardian d, 2015): "Germany and France demand binding refugee quotas for EU members", Artikel fra den britiske internationale nyhedsside The Guardian, Storbritannien,

<http://www.theguardian.com/world/2015/sep/03/germany-france-eu-refugee-quotas-migration-crisis>
(10.05.2019)

(The Local, 2015): The Local (2015): "Sweden invited to join emergency EU talks", Artikel fra Svensk nyhedsavis, Sverige, <http://www.thelocal.se/20150917/sweden-invited-to-join-emergency-eu-talks>
(10.05.2019)

(The New York Times, 2015): The New York Times (2015): "Eastern Bloc's Resistance to Refugees Highlights Europe's Cultural and Political Divisions", Artikel fra den amerikanske online nyhedsavis The New York Times, <http://www.nytimes.com/2015/09/13/world/europe/eastern-europe-migrant-refugee-crisis.html>
(10.05.2019)

(The New York Times, 2015): The New York Times (2015): "Countries under the Most Strain in the European Migration Crisis", Artikel fra den amerikanske online nyhedsavis The New York Times, http://www.nytimes.com/interactive/2015/08/28/world/europe/countries-under-strain-from-european-migration-crisis.html?_r=0 (10.05.2019)

(The Telegraph a, 2015): The Telegraph a (2015): "Refugee crisis: Slovenia begins erecting razor-wire fence on Croatian border to keep out migrants", Artikel fra onlineside for den britiske nyhedsavis The Telegraph, Storbritannien, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/slovenia/11988291/Refugee-crisis-Slovenia-begins-erecting-razor-wire-fence-on-Croatian-border-to-keep-out-migrants.html> (03.01.2016)

(The Telegraph b, 2015): The Telegraph b (2015): "EU mandatory refugee quotas could be forced through by majority vote, warns German minister", Artikel fra onlineside for den britiske nyhedsavis The Telegraph,

Storbritannien, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/11874724/EU-mandatory-refugee-quotas-could-be-forced-through-by-majority-vote-warns-German-minister.html> (10.05.2019)

(Thomsen a, 2000): Thomsen, Jens-Peter Frølund (2000): *Magt og Indflydelse*, Aarhus: Magtudredningen

(Thomsen b, 2009): Thomsen, Jens Peter Frølund (2009): "Teorier om magt" i Andersen, Heine og Lars Bo Kaspersen (red.) *Klassisk og moderne samfundsteori*. København: Hans Reitzels Forlag, Kapitel 47 , pp. 873-888

(Udlændigestyrelsen, 2015): Udlændigestyrelsen (2015): *Ny i Danmark; "Dublinforordningen"*, Hjemmeside fra udlændigestyrelsen med informationer som er relevante for danske flygtninge, https://www.nyidanmark.dk/da-dk/Ophold/asyl/asyprocessen/dublin_konventionen.htm (10.05.2019)

(Votewatch, 2015): [Votewatch.eu](http://www.votewatch.eu) (10.09.2015): "Migration and refugees in Europe, joint motion for resolution vote", Resultat af afstemning i parlamentet, <http://www.votewatch.eu/en/term8-migration-and-refugees-in-europe-joint-motion-for-resolution-vote-resolution.html#/> (10.05.2019)

(Winther, 2015): Winther, Bent (19.08.2015): "Vandring til Europa er langt mere end en flygtningestrøm", Politisk analyse i Berlingske Globalt netavis, <http://www.b.dk/globalt/vandringen-til-europa-er-langt-mere-end-en-flygtningestroem> (10.05.2019)